



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

8. juuli 2019*

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – ELTL artikkel 258 – Kiire elektroonilise side võrkude kasutuselevõtu kulude vähendamise meetmed – Direktiiv 2014/61/EL – Ülevõtmata jätmine ja/või ülevõtmismeetmetest teatamata jätmine – ELTL artikli 260 lõige 3 – Nõue määrata päevamäära kujul karistusmaks – Karistusmaks suuruse arvutamine

Kohtuasjas C-543/17,

mille ese on ELTL artikli 258 ja artikli 260 lõike 3 alusel 15. septembril 2017 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: J. Hottiaux, C. Cattabriga, L. Nicolae, G. von Rintelen ja R. Troosters,

hageja,

versus

Belgia Kuningriik, esindajad: P. Cottin, C. Pochet, J. Van Holm ja L. Cornelis, hiljem P. Cottin ja C. Pochet, keda abistasid advokaadid P. Vernet, S. Depré ja M. Lambert de Rouvroit ning eksperdid A. van Acker ja N. Lollo,

kostja,

keda toetab:

Saksamaa Liitvabariik, esindajad: T. Henze ja S. Eisenberg, hiljem S. Eisenberg,

Eesti Vabariik, esindaja: N. Grünberg,

Iirimaa, esindajad: M. Browne, G. Hodge ja A. Joyce, keda abistasid G. Gilmore, *BL*, ja P. McGarry, *SC*,

Hispaania Kuningriik, esindajad: A. Gavela Llopis ja A. Rubio González, hiljem A. Rubio González,

Prantsuse Vabariik, esindajad: E. de Moustier, C. David, A.-L. Desjonquères, I. Cohen, B. Fodda ja D. Colas,

Itaalia Vabariik, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* S. Fiorentino,

Leedu Vabariik, esindajad: G. Taluntyté, L. Bendoraitytė ja D. Kriaučiūnas, hiljem L. Bendoraitytė,

Ungari, esindajad: M. Z. Fehér, G. Koós ja Z. Wagner,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

Austria Vabariik, esindajad: G. Hesse, G. Eberhard ja C. Drexel,

Rumeenia, esindajad: C.-R. Canțar, R. I. Hațieganu ja L. Lițu,

menetlusse astujad,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident R. Silva de Lapuerta, kodade presidendid J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan, C. Toader, F. Biltgen (ettekandja), K. Jürimäe ja C. Lycourgos, kohtunikud J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby ja S. Rodin,

kohtujurist: M. Szipunar,

kohtusekretär: asekohtusekretär M.-A. Gaudissart,

arvestades kirjalikku menetlust ja 22. jaanuari 2019. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 11. aprilli 2019. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Euroopa Komisjon palub oma hagi Euroopa Kohtul esiteks tuvastada, et kuna Belgia Kuningriik ei ole hiljemalt 1. jaanuariks 2016 vastu võtnud õigus- ja haldusnorme, mis on vajalikud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiivi 2014/61/EL kiire elektroonilise side võrkude kasutuselevõtukulude vähendamise meetmete kohta (ELT 2014, L 155, lk 1) täitmiseks, või vähemalt ei ole komisjonile neist teatanud, siis on ta rikkunud selle direktiivi artiklist 13 tulenevaid kohustusi, ning teiseks määrata alates selle kohtuotsuse kuulutamisest, millega tuvastatakse kõnealuse direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamise kohustuse rikkumine, nimetatud liikmesriigile karistusmaksed, mille suurus oli algselt 54 639,36 eurot päevas, kuid mida lõpuks vähendati 6071,04 eurole.

Õiguslik raamistik

- 2 Direktiivi 2014/61 artikkel 1 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Käesoleva direktiivi eesmärk on lihtsustada ja stimuleerida kiire elektroonilise side võrkude kasutuselevõttu, edendades olemasoleva füüsilise taristu ühist kasutamist ja võimaldades uue füüsilise taristu tõhusamat kasutuselevõtmist, et vähendada selliste võrkude kasutuselevõtukulusid.

2. Käesolevas direktiivis kehtestatakse ehitustööde ja füüsilise taristuga seotud miinimumnõuded, et ühtlustada nendes valdkondades liikmesriikide õigus- ja haldusnormide teatud aspekte.

3. Liikmesriigid võivad lõikes 1 osutatud eesmärgi parema saavutamise huvides säilitada või kehtestada kooskõlas liidu õigusega käesolevas direktiivis kehtestatud miinimumnõudeid ületavaid meetmeid.

[...]“.

3 Direktiivi artikkel 2 „Mõisted“ on sõnastatud järgmiselt:

„Käesoleva direktiivi kohaldamisel kasutatakse [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta] direktiivis 2002/21/EÜ [elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) (EÜT 2002, L 108, lk 33; ELT eriväljaanne 13/29, lk 349)] sätestatud mõisteid.

Kasutatakse ka järgmisi mõisteid:

[...]

7. „hoonesisene füüsiline taristu“ – lõppkasutaja asukohas asuv füüsiline taristu või seal asuvad rajatised, sealhulgas ühisomandis olevad elemendid, mis on mõeldud sisaldama traadiga ja/või traadita juurdepääsuvõrke, kui sellised juurdepääsuvõrgud on võimelised osutama elektroonilise side teenuseid ja ühendama hoone juurdepääsupunkti võrgu lõpp-punktiga;

8. „kiiret ühendust toetav hoonesisene füüsiline taristu“ –hoonesisene füüsiline taristu, mis on mõeldud kiire elektroonilise side võrkude elementide majutamiseks või selliste võrkude kohaletoimetamise võimaldamiseks;

9. „põhjalikud renoveerimistööd“ – lõppkasutaja asukohas toimuvad üld- või tsiiviilehitustööd, mille hulka kuuluvad kogu hoonesisese füüsilise taristu või selle olulise osa struktuurimuudatused ning milleks on vaja ehitusluba;

[...]

11. „juurdepääsupunkt“ – üldkasutatavaid sidevõrke pakkuvatele või selleks õigust omavatele ettevõtjatele ligipääsetav füüsiline punkt hoones või väljaspool hoonet, mille kaudu tehakse kättesaadavaks kiiret ühendust toetav hoonesisene füüsiline taristu.“

4 Direktiivi 2014/61 artikli 4 lõikes 5 on sätestatud:

„Liikmesriigid nõuavad, et võrguoperaatorid rahuldaksid üldkasutatavaid sidevõrke pakkuva või selleks õigust omava ettevõtja konkreetse kirjaliku taotluse alusel mõistlikud taotlused vaadelda nende füüsilise taristu konkreetseid elemente kohapeal. Sellises taotluses määratakse kindlaks asjaomased võrguelemendid, millega kiire elektroonilise side võrkude elementide kasutuselevõtt on seotud. Kindlaksmääratud võrguelementide kohapealne vaatlemine võimaldatakse ühe kuu jooksul alates kirjaliku taotluse kättesaamise kuupäevast proportsionaalsetel, mittediskrimineerivatel ja läbipaistvatel tingimustel, ilma et see piiraks lõike 1 kohaseid piiranguid.“

5 Direktiivi artikkel 8 näeb ette:

„1. Liikmesriigid tagavad, et kõik lõppkasutaja asukohaks olevad uued hooned, sealhulgas nende ühisomandis olevad elemendid, mille ehituslubade taotlused on esitatud pärast 31. detsembrist 2016, varustatakse kuni võrgu lõpppunktini kiiret ühendust toetava hoonesisese füüsilise taristuga. Sama kohustus kehtib põhjalike renoveerimistööde puhul, mille ehituslubade taotlused on esitatud pärast 31. detsembrist 2016.

2. Liikmesriigid tagavad, et kõik uued korterelamud, mille ehituslubade taotlused on esitatud pärast 31. detsembrist 2016, varustatakse hoone sees või sellest väljaspool asuva juurdepääsupunktiga. Sama kohustus kehtib korterelamu põhjalike renoveerimistööde puhul, mille ehituslubade taotlused on esitatud pärast 31. detsembrist 2016.

3. Käesoleva artikli kohaselt varustatud hooned on kõlblikud saama vabatahtlikku lairibavalmiduse märgist liikmesriikides, kes on otsustanud sellise märgise kasutusele võtta.

4. Liikmesriigid võivad ette näha erandid lõigetes 1 ja 2 ette nähtud kohustustest teatavatele hoonekategoriatele, eelkõige ühepereelamutele, või põhjalike renoveerimistööde korral, kui selliste kohustuste täitmine on ebaproportsionaalne, näiteks seoses üksik- või kaasomandis korteriühistu kuludega või hoone liigiga, nagu teatud mälestusmärkide, ajalooliste hoonete, puhkemajade, sõjaväehhitiste või muude riigi julgeoleku eesmärgil kasutatavate hoonete kategooriad. Sellised erandid peavad olema nõuetekohaselt põhjendatud. Huvitatud isikutele antakse võimalus esitada erandite kavandite kohta mõistliku aja jooksul arvamused. Kõigist sellistest eranditest teavitatakse komisjoni.“

6 Direktiivi artikkel 13 „Ülevõtmine“ näeb ette:

„Liikmesriigid võtavad vastu ja avaldavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid 1. jaanuariks 2016. Nad teatavad nendest komisjonile.

Liikmesriigid kohaldavad neid sätteid alates 1. juulist 2016.

Kui liikmesriigid need sätted vastu võtavad, lisavad nad nende ametlikul avaldamisel nendesse või nende juurde viite käesolevale direktiivile. Sellise viitamise viisi näevad ette liikmesriigid.“

Kohtueelne menetlus ja menetlus Euroopa Kohtus

- 7 Kuna komisjon ei olnud direktiivi 2014/61 artiklis 13 ette nähtud ülevõtmise tähtaja möödumisel ehk 1. jaanuariks 2016 saanud Belgia Kuningriigilt teadet selle direktiivi järgimiseks vajalike õigus- ja haldusnormide vastuvõtmise ja avaldamise kohta, saatis ta 23. märtsil 2016 sellele liikmesriigile ametliku kirja.
- 8 Belgia Kuningriigi 11. juuli 2016. aasta vastusest ilmnes, et sellel kuupäeval valmistati ülevõtmismeetmeid alles ette. Seetõttu saatis komisjon 30. septembril 2016 kõnealusele liikmesriigile põhjendatud arvamuse, kutsudes nimetatud liikmesriiki üles võtma vajalikke meetmeid, et täita direktiivi 2014/61 nõuded kahe kuu jooksul alates arvamuse kättesaamisest.
- 9 Belgia asutuste palvel pikendas komisjon vastamistähtaega 28. veebruarini 2017 ning Belgia Kuningriik vastas põhjendatud arvamusele 21. veebruari ja 28. märtsi 2017. aasta kirjadega, milles teatas komisjonile, et direktiivi 2014/61 ülevõtmine on pooleli. Belgia Kuningriik lisas neile kirjadele ülevõtmismeetmete eelnõud ja 3. juuli 2008. aasta määruse avaliku teedevõrgu ehitustööde kohta pealinna Brüsseli piirkonnas konsolideeritud versiooni.
- 10 Kuna komisjon leidis, et Belgia Kuningriik ei ole direktiivi 2014/61 täielikult üle võtnud ega ülevõtmisega seotud riigisisestest meetmetest teatanud, esitas ta käesoleva hagi.
- 11 Belgia Kuningriik teavitas 10. ja 25. augusti ning 12. septembri 2017. aasta kirjadega komisjoni erinevatest seadusandlikest meetmetest direktiivi 2014/61 ülevõtmiseks föderaalset tasandil ja Flaami piirkonnas.
- 12 Komisjon täpsustas oma repliigis, et vaatamata märkimisväärsetele edusammudele, mida Belgias on direktiivi 2014/61 ülevõtmisel pärast hagiavalduse esitamist tehtud, on siiski vaja võtta täiendavaid meetmeid direktiivi täielikuks ülevõtmiseks. Seda vajadust tunnistasid ka Belgia ametiasutused ise. Seetõttu jäi komisjon oma nõuete juurde, ehkki ta vähendas menetluse selles staadiumis selle karistumakse suurust, mille määramist Belgia Kuningriigile ta kavatses paluda, 12 142,08 eurole päevas.

- 13 Kohtuistungil täpsustas komisjon, et arvestades täiendavaid edusamme, mida Belgia Kuningriik on direktiivi 2014/61 ülevõtmisel pärast repliigi esitamist teinud, on ülevõtmises puudujääke veel vaid pealinna Brüsseli piirkonnas, ning vähendas nõutud karistusmaks suurust 6071,04 eurole päevas. Kõnealune institutsioon jäi aga oma muude nõuete juurde.
- 14 Euroopa Kohtu presidendi 5. veebruari 2018. aasta ja 21. novembri 2018. aasta otsustega anti esiteks Saksamaa Liitvabariigile, Eesti Vabariigile, Iirimaaale, Hispaania Kuningriigile, Prantsuse Vabariigile, Itaalia Vabariigile, Leedu Vabariigile, Ungarile ja Austria Vabariigile ning teiseks Rumeeniale luba astuda menetlusse Belgia Kuningriigi nõuete toetuseks.

Hagi

Liikmesriigi kohustuste rikkumine ELTL artikli 258 tähenduses

Poolte argumendid

- 15 Komisjon väidab, et kuna Belgia Kuningriik ei võtnud hiljemalt 1. jaanuariks 2016 vastu vajalikke õigus- ja haldusnorme direktiivi 2014/61 järgimiseks või vähemalt ei teatanud neist normidest komisjonile, siis on Belgia Kuningriik rikkunud selle direktiivi artiklist 13 tulenevaid kohustusi.
- 16 Nimelt märgib komisjon, et direktiivi sätted tuleb üle võtta viisil, mis annaks neile vaieldamatult siduva jõu, ning nõutava spetsiifilisusastme, täpsuse ja selgusega, selleks et oleks täidetud õiguskindluse nõue, ning et liikmesriigid ei saa toetuda riigisisestele olukordadele või praktilistele raskustele, et õigustada direktiivi üle võtmata jätmist liidu seadusandja määratud tähtaja jooksul. Seega peab iga liikmesriik võtma arvesse neid etappe, mis tema sisemisest õiguskorrast tulenevalt on vajalikud nõutavate õigusaktide vastuvõtmiseks, tagamaks, et ülevõtmine saab toimuda määratud tähtaja jooksul.
- 17 Käesolevas asjas pidid liikmesriigid direktiivi 2014/61 artikli 13 kohaselt selle direktiivi sätete ülevõtmiseks nõutud riigisisised meetmed vastu võtma hiljemalt 1. jaanuariks 2016 ning neist komisjonile teatama. Kuid Belgia Kuningriigi mitmest kirjast ilmneb, et rohkem kui poolteist aastat pärast kõnealuses direktiivis ette nähtud tähtaja möödumist ei olnud see liikmesriik vastu võtnud kõiki vajalikke meetmeid direktiivi täielikuks ülevõtmiseks. Seega pärast 30. septembri 2016. aasta põhjendatud arvamuses kindlaks määratud tähtaja möödumist ja isegi mitte sel kuupäeval, kui komisjon tegi otsuse esitada käesolev hagi, ehk 13. juulil 2017, ei olnud direktiivi 2014/61 artikleid 2–11 Belgias täielikult üle võetud, vaid üle olid võetud ainult artiklid 5 ja 6, kuid sedagi ainult pealinna Brüsseli piirkonnas.
- 18 Komisjon märkis oma repliigis, et Belgia Kuningriik teavitas teda tõepoolest teatavatest ülevõtmismeesmetest, mis võeti vastu pärast hagi esitamist. Nendest teadetest ilmneb aga, et kõnealune liikmesriik ei olnud direktiivi 2014/61 artiklite 2–4, artikli 7 lõike 1 ning artiklite 8 ja 10 sätteid endiselt täielikult üle võtnud.
- 19 Kohtuistungil täpsustas komisjon, et menetluse selles staadiumis ei saanud hoolimata uutest edusammudest jätkuvalt järeltada, et direktiivi 2014/61 artikli 2 punktid 7–9 ja 11, artikli 4 lõige 5 ja artikkel 8 oleks täielikult üle võetud.
- 20 Belgia Kuningriik rõhutab, et lojaalse koostöö põhimõttest juhindudes ei ole ta kohtueelse menetluse algusest saati püüdnud varjata tõsiasja, et direktiivi 2014/61 täielikuks ülevõtmiseks tuleb veel teatavad riigisisised sätted vastu võtta. Kuid kõnealune liikmesriik juhib tähelepanu sellele, et erinevad selles asjas pädevad asutused, täpsemalt föderaalriik, pealinna Brüsseli piirkond, Vallooni piirkond, prantsuskeelne kogukond, Flaami piirkond ja flaamikeelne ning saksakeelne kogukond (Belgia) on

igauks enda pädevusvaldkonnas vastu võtnud selle direktiivi ülevõtmiseks sätteid või vähemalt on võtnud selliste sätete vastuvõtmiseks vajalikke meetmeid. Pealegi möönis menetluse käigus ka komisjon ise nende pingutuste tegemist, vähendades nõutava karistusmaksu päevamäära suurust.

- 21 Vaidlemata vastu komisjoni poolt tuvastatule, et teatavad meetmed tuleb veel vastu võtta, märkis Belgia Kuningriik oma vasturepliigis, et tal on komisjonist erinev seisukoht selle kohta, millised konkreetsete meetmed tuleb veel võtta.
- 22 Arvestades asjaolu, et komisjon jäi oma nõuete juurde ainult osas, mis puudutab direktiivi 2014/61 teatavate sätete ülevõtmist üksnes pealinna Brüsseli piirkonnas, möönis Belgia Kuningriik kohtuistungil, et selliseid sätteid ei ole veel üle võetud ja ülevõtmismeetmetest ei ole teatatud.

Euroopa Kohtu hinnang

- 23 Kõigepealt tuleb märkida, et Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb liikmesriigi kohustuste rikkumise esinemist hinnata põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõppemisel liikmesriigis valitsenud olukorra põhjal ja hiljem toimunud muutusi ei saa Euroopa Kohus arvesse võtta (vt eelkõige 30. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka, C-103/00, EU:C:2002:60, punkt 23, ja 21. märtsi 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, C-498/17, EU:C:2019:243, punkt 29).
- 24 Käesoleval juhul saatis komisjon oma põhjendatud arvamuse Belgia Kuningriigile 30. septembril 2016, nii et selles määratud kahekuuline tähtaeg lõppes 30. novembril 2016. Kuid vaidlust ei ole selles, et komisjon pikendas seda tähtaega Belgia asutuste palvel ning see möödus lõpuks 28. veebruaril 2017. Seega tuleb seda, kas väidetav rikkumine on toime pandud või mitte, hinnata sellel kuupäeval kehtinud riigisiseste õigusaktide põhjal (vt analoogia alusel 9. detsembri 2004. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa, C-177/03, EU:C:2004:784, punkt 25).
- 25 Samas nähtub Belgia Kuningriigi 21. veebruari 2017. aasta vastusest, et selleks kuupäevaks ei olnud direktiivi 2014/61 riigisisesse õigusse täielikult üle võetud, ning vaidlust ei ole ka selles, et see olukord ei muutunud kuni 28. veebruarini 2017, kuna vahepeal ei teatatud komisjonile ühestki täiendavast kõnealuse direktiivi ülevõtmise meetmest.
- 26 Seetõttu tuleb järeldada, et põhjendatud arvamuses määratud tähtaja – arvestades selle pikendamist komisjoni poolt – lõpuks ei olnud Belgia Kuningriik vastu võtnud direktiivi 2014/61 ülevõtmiseks vajalikke meetmeid ega selle direktiivi ülevõtmise meetmetest teatanud.
- 27 Seega tuleb tõdeda, et kuna Belgia Kuningriik ei võtnud 30. septembri 2016. aasta põhjendatud arvamuses määratud ja komisjoni poolt pikendatud tähtaja lõpuks vastu õigus- ja haldusnorme, mis on vajalikud direktiivi 2014/61 järgimiseks, ning ammugi ei teatanud komisjonile sellistest ülevõtmismeetmetest, siis on ta rikkunud kõnealuse direktiivi artiklist 13 tulenevaid kohustusi.

Liikmesriigi kohustuste rikkumine ELTL artikli 260 lõike 3 tähenduses

ELTL artikli 260 lõike 3 kohaldamisala

– Poolte argumendid

- 28 Komisjoni sõnul kehtestati ELTL artikli 260 lõige 3 Lissaboni lepinguga selleks, et tugevdada varem Maastrichti lepinguga loodud sanktsioonireegleid. Arvestades selle sätte uuenduslikku laadi ning vajadust säilitada läbipaistvus ja õiguskindlus, võttis komisjon vastu teatise ELTL artikli 260 lõike 3 rakendamise kohta (ELT 2011, C 12, lk 1).
- 29 Selle sätte eesmärk on tugevamalt innustada liikmesriike võtma direktiive üle liidu seadusandja kindlaksmääratud tähtaja jooksul ja tagada liidu õiguse kohaldamine.
- 30 Komisjon on seisukohal, et ELTL artikli 260 lõige 3 on kohaldatav nii juhul, kui direktiivi ülevõtmise meetmetest ei ole üldse teatatud, kui ka juhul, kui nendest meetmetest teatamine on toimunud osaliselt.
- 31 Peale selle leiab kõnealune institutsioon, et kuigi ELTL artikli 260 lõikes 3 on mainitud liikmesriigi kohustuse teatada „direktiivi ülevõtmise meetmetest“ täitmata jätmist, ei ole see sätte kohaldatav ainult siis, kui direktiivi riigisisestest ülevõtmismetmetest ei ole teatatud, vaid see on kohaldatav ka siis, kui liikmesriik ei ole selliseid meetmeid vastu võtnud. Selle sätte puhtalt formalistlik tõlgendus, mille kohaselt on selle sätte eesmärk üksnes tagada riigisisestest meetmetest tõhus teatamine, ei taga kõnealusest direktiivist tulenevate kõigi kohustuste asjakohast täitmist ja võtaks direktiivide riigisisesse õigusse ülevõtmise kohustuselt igasuguse soovitava toime.
- 32 Käesoleval juhul on just tegemist selle eest sanktsiooni rakendamisega, et Belgia Kuningriik ei ole vastu võtnud ja avaldanud kõiki sätteid, mis on vajalikud direktiivi 2014/61 riigisisesse õigusse ülevõtmiseks, ning seega ei ole neist komisjonile teatanud.
- 33 Vastuseks Belgia Kuningriigi argumentidele, et ELTL artikli 260 lõige 3 ei ole käesoleval juhul kohaldatav, väidab komisjon eelkõige, et vastupidi ELTL artikli 260 lõikele 2 ei kujuta ELTL artikli 260 lõige 3 endast erandit üldreeglist ja seda ei tule seega kitsalt tõlgendada. Selle sätte kohaldamisala on nimelt spetsiifiline.
- 34 Euroopa põhiseaduse lepingu ettevalmistavatest materjalidest nähtub, et vahet tuleb teha direktiivi täielikul ülevõtmisel ja direktiivi nõuetekohasel ülevõtmisel. Nimelt on Euroopa Konvendi presiidiumi 12. mai 2003. aasta saatemärkust (CONV 734/03) arvestades selge, et teksti autorite jaoks puudutab nõuetekohasuse kontroll ainult liikmesriigi tegelikult vastu võetud ülevõtmismetmeid, kuna loogiliselt ei saa sellist nõuetekohasuse kontrolli viia läbi nende meetmete suhtes, mida ei ole veel vastu võetud ja millest komisjoni ei ole teavitatud.
- 35 Seega tuleb selgelt eristada ühelt poolt mõistet „täielik ülevõtmine“ ja teiselt poolt mõistet „õige ülevõtmine“. Kui komisjon järeldeb, et direktiivi riigisisesse õigusse ülevõtmisel esineb lünk, siis ei tähenda see kindlasti seda, et komisjon on kontrollinud olemasolevate riigisiseste sätete kooskõla selle direktiiviga. See on veelgi enam nii, kui – nagu käesoleval juhul – kohustusi rikkunud liikmesriik mõnab ise, et direktiivi ei ole tema riigisisesse õigusse osaliselt veel üle võetud. Peale selle illustreerivad seda erinevust väga hästi liikmesriigi kohustuste rikkumist tuvastavast kohtuotsusest tulenevad tagajärjed. Kui nimelt on tuvastatud, et riigisisene seadusandlik meede ei ole liidu õigusega kooskõlas, siis ei saa pädevad riigisised asutused asjassepuutuvat riigisisest meedet kohaldada, isegi kui liikmesriigi seadusandja ei ole veel asjaomase kohtuotsuse alusel järeldusi teinud. Seevastu ei saa

olemasoleva riigisisese meetme kohaldamise keeld tuleneda kohtuotsusest, millega tuvastatakse lünk ülevõtmisel, sest sellise kohtuotsusega tuvastatakse ainult see, et liikmesriigi õiguses puuduvad liidu õigusega nõutavad meetmed.

- 36 Arvestades ELTL artikli 260 lõike 3 eesmärki tugevamalt innustada liikmesriike võtma direktiive üle kindlaksmääratud tähtaja jooksul ja seega tagada nende tegelik tõhusus, tooks selle sätte kohaldamise piiramine ainult nende juhtudega, kus ülevõtmist ei ole üldse toimunud, kaasa soovimatu riski. Nimelt võiks liikmesriikidel sellest kohaldamisest pääsemiseks tekkida kiusatus võtta alustuseks üle direktiivi marginaalsed sätted, tegutsedes niiviisi vastuolus ELTL artikli 260 lõike 3 eesmärgiga. Rahalise sanktsiooni ohu puudumise korral võib seega tekkida risk, et direktiivi oluliste sätete ülevõtmine lükatakse tagaplaanile.
- 37 Komisjoni väitel toetab tema pakutud ELTL artikli 260 lõike 3 tõlgendust selle sätte sõnastus ise, mille kohaselt ei ole liikmesriik täitnud direktiivi „ülevõtmise meetmetest teatamise kohustust“. Niisugune sõnastus ei sisalda seega selliseid piiranguid ega tingimusi, nagu Belgia Kuningriik on välja toonud.
- 38 Peale selle ei ole õige väita, et EL toimimise lepinguga ette nähtud sanktsioonid on vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega, kuna nende sanktsioonide puudumise korral ei saaks tagada direktiivi liikmesriigi õigusse ülevõtmise kohustuse järgimist.
- 39 Belgia Kuningriik väidab, et vastupidi komisjoni pakutud tõlgendusele ja tõlgendusele, mida soovitas kohtujurist Wathelet oma ettepanekus kohtuasjas komisjon vs. Poola (C-320/13, ei avaldata, EU:C:2014:2441), on ELTL artikli 260 lõige 3 kohaldatav üksnes juhul, kui liikmesriik ei ole teatanud ühestki asjassepuutuva direktiivi ülevõtmise meetmest. Ent käesoleval juhul teatas Belgia Kuningriik ka komisjoni enda sõnul teatavatest ülevõtmismeetmetest, mistõttu ei ole tema suhtes see säte kohaldatav.
- 40 Oma seisukohta põhjendab Belgia Kuningriik eelkõige väitega, et ELTL artikli 260 lõike 3 lai tõlgendamine, nagu seda pooldab komisjon, võib tekitada probleeme õiguskindlusega. Kui see säte peaks nimelt puudutama nii neid juhtumeid, kui tegemist on teatamata jätmisega, kui ka neid juhtumeid, kui ei ole toimunud ülevõtmist, võib osutuda raskeks tuvastada, kas tegemist on kõnealuse sätte raames toimuva menetlusega või menetlusega, mis on ette nähtud ELTL artiklis 258. Peale selle võib sama menetluse raames olla raskesti tuvastatav, millised direktiivi sätted tuleb üle võtta, ilma et algatataks ELTL artikli 260 lõikes 3 sätestatud menetlust, ja millised üle võtmata sätted kuuluvad ELTL artiklis 258 ette nähtud menetluse kohaldamisalasse.
- 41 Peale selle võib komisjoni soovitatud ELTL artikli 260 lõike 3 tõlgendus olla vastuolus ELTL artikli 5 lõikes 4 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega. Nimelt, ühelt poolt ei ole direktiivide ülevõtmist puudutavad kohustuste rikkumised tingimata liidu normidega kaitstud avalikke ja erahuve kõige rohkem kahjustavad rikkumised. Teiselt poolt, kui sanktsiooni rakendatakse ülevõtmisega seotud mis tahes puuduse korral, siis samastatakse raskusastme poolest kaks erinevat tüüpi rikkumist, nimelt kohtuotsuse täitmata jätmine (liikmesriigi kohustuste korduv rikkumine) ja direktiivide üle võtmata jätmine (esimene kohustuste rikkumine), mis aga oleks ebaproportsionaalne.
- 42 Belgia Kuningriigi arvates ei ole ELTL artikli 260 lõike 3 möödahiilimise ohtu, kuna komisjon võib algatada liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse ELTL artikli 258 või ELTL artikli 260 lõike 2 alusel.
- 43 Kõnealune liikmesriik lisab, et ELTL artikli 260 lõike 3 kitsas tõlgendamine, millest tuleb lähtuda, põhineb teleoloogilisel tõlgendusel, mis tuleneb sätet käsitlevatest ettevalmistavatest materjalidest, ning seda toetab kõnealuse sätte sõnastus, mis puudutab sõnaselgelt juhtumeid, kui asjassepuutuv liikmesriik ei ole täitnud seadusandliku menetluse kohaselt vastuvõetud direktiivi „ülevõtmise meetmetest teatamise kohustust“. Seega saab selle sätte alusel sanktsiooni rakendada ainult ülevõtmismeetmetest „teatamise“ kohustuse, mitte aga ülevõtmise kohustuse rikkumise korral. Peale selle puudutab see teatamise kohustus ainult kindlatest direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamist, mitte selle direktiivi

kõikidest ülevõtmismeetmetest teatamist, sest EL toimimise lepingu vastuvõtjad ei pidanud silmas kõiki ülevõtmismeetmeid, kuna kasutasid prantsuskeelses versioonis sõnade „ülevõtmise meetmed“ ees umbmäärast artiklit „des“. Seda tõlgendust toetavad ka ELTL artikli 260 lõike 3 saksa-, inglise- ja hollandikeelne versioon.

- 44 Belgia Kuningriigi nõuete toetuseks menetlusse astunud Saksamaa Liitvabariik, Eesti Vabariik, Iirimaa, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Itaalia Vabariik, Leedu Vabariik, Ungari, Austria Vabariik ja Rumeenia väidavad samuti sisuliselt seda, et ELTL artikli 260 lõike 3 on kohaldatav ainult siis, kui liikmesriik ei ole midagi teinud direktiivi riigisisesele õiguse ülevõtmiseks ning ei ole seega määratud tähtaja jooksul võtnud meetmeid selle direktiivi ülevõtmiseks ega nendest komisjonile teatanud. Leedu Vabariik, Itaalia Vabariik ja Ungari möönavad aga, et kui on ilmselge, et direktiivi ülevõtmise meetmed ei võimalda saavutada direktiivi peamisi eesmärke või kui tegemist on õiguse kuritarvitamisega, võib komisjon tugineda ELTL artikli 260 lõikele 3. Kuid ühelgi juhul ei kuulu selle sätte kohaldamisalasse olukord, kus liikmesriik on komisjonile ülevõtmismeetmetest teatanud, kuid viimatinimetatu heidab liikmesriigile ette asjassepuutuva direktiivi ebaõiget või osalist ülevõtmist.
- 45 Oma seisukoha toetuseks väidavad käesolevasse menetlusse astunud liikmesriigid eelkõige seda, et ELTL artikli 260 lõike 3 kõnealune tõlgendus tuleneb selle sätte sõnastusest, põhineb sätte kujunemisel ja on kooskõlas selle eesmärgiga, kuna kõnealune sätte on mõeldud kohaldamiseks ainult ülevõtmise ja teatamise kohustuse kõige raskematel ja ilmsematel rikkumise juhtudel. Seda tõlgendust toetab ka ELTL artikli 260 sisemine ülesehitus ja see on ainus tõlgendus, mis ei pane liikmesriike äärmiselt raskesse olukorda, kuna komisjoni pakutud lähenemist järgides ei saaks liikmesriigid kunagi olla kindlad, et see institutsioon ei kaalu neile karistusmaks määramist.
- 46 Eeltoodule lisandub asjaolu, et käesoleva kohtuotsuse punktis 44 viidatud tõlgendusega on võimalik tagada ELTL artikli 258 kohaldamisalast täielik kinnipidamine ning et see on ainus tõlgendus, mis on kooskõlas õiguskindluse ja proportsionaalsuse põhimõtetega. Selle tõlgendusega kaasneks nimelt tagajärg, et juhul, kui Euroopa Kohtu menetluse ajal on liikmesriik direktiivi üle võtnud ja komisjonile kõikidest ülevõtmismeetmetest teatanud, peaks komisjon loobuma sellele liikmesriigile karistusmaks määramise nõudest. Pealegi tekib sellega ainult marginaalne risk, et liikmesriigid püüavad kõnealuse sätte kohaldamisest kõrvale hoida sellega, et teatavad ülevõtmismeetmetest, mis tegelikkusele ei vasta.

– *Euroopa Kohtu hinnang*

- 47 Kõigepealt tuleb märkida, et ELTL artikli 260 lõike 3 esimene lõik sätestab, et kui komisjon esitab ELTL artikli 258 alusel hagi Euroopa Kohtusse põhjendusega, et liikmesriik ei ole täitnud seadusandliku menetluse kohaselt vastuvõetud direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamise kohustust, võib ta juhul, kui peab seda sobivaks, näidata ära põhisumma või karistusmaks suuruse, mida ta peab asjaoludele vastavaks ja mille asjassepuutuva liikmesriik peab tasuma. ELTL artikli 260 lõike 3 teine lõik näeb ette, et kui Euroopa Kohus tuvastab rikkumise, võib ta asjassepuutuvale liikmesriigile määrata põhisumma või karistusmaks, mis ei ületa komisjoni määratud summat, kusjuures maksekohustus jõustub Euroopa Kohtu otsuses ettenähtud kuupäeval.
- 48 ELTL artikli 260 lõike 3 ulatuse kindlaksmääramiseks tuleb kindlaks teha, millistel asjaoludel võib liikmesriiki pidada selle sätte tähenduses „ülevõtmise meetmetest teatamise kohustust“ rikkunuks.
- 49 Sellega seoses tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et liidu õigusnormi tõlgendamisel tuleb arvesse võtta mitte ainult normi sõnastust ja sellega taotletavaid eesmärke, vaid ka selle konteksti ning liidu õigusnorme nende kogumis. Ka liidu õigusnormi kujunemislugu võib anda asjakohast teavet selle normi tõlgendamiseks (10. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Wightman jt, C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 47 ning seal viidatud kohtupraktika).

- 50 Mis puudutab esmalt ELTL artikli 260 lõike 3 sõnastust, siis tuleb analüüsida selle sätte keskmes oleva „direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamise kohustuse“ rikkumise ulatust.
- 51 Euroopa Kohus on selles küsimuses ELTL artiklit 258 puudutavates menetlustes korduvalt otsustanud, et teatis, mille liikmesriigid on kohustatud vastavalt ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõttele esitama, peab aitama komisjonil täita tema ülesannet, mis ELL artikli 17 kohaselt seisneb aluslepingute sätete ja institutsioonide poolt aluslepingute alusel võetud sätete rakendamise tagamises. See teatis peab seega sisaldama piisavalt selget ja täpset informatsiooni nende riigisiseste normide kohta, millega direktiiv üle võetakse. Teatises, millele võib olla lisatud vastavustabel, peab olema üheselt ära näidatud, millised on need õigus- ja haldusnormid, mille abil liikmesriik on enda hinnangul täitnud direktiivist tulenevad erinevad kohustused. Niisuguse info puudumise korral ei ole komisjonil võimalik kontrollida, kas liikmesriik on tegelikult ja täies ulatuses direktiivi rakendanud. Liikmesriigi poolt selle kohustuse rikkumine kas kogu teabe või selle osa andmata jätmisega või ebaselge või ebatäpse teabe edastamisega võib iseenesest olla aluseks ELTL artiklis 258 sätestatud liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastamise menetluse algatamisele (vt selle kohta 16. juuni 2005. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, C-456/03, EU:C:2005:388, punkt 27, ja 27. oktoobri 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Poola, C-311/10, ei avaldata, EU:C:2011:702, punktid 30–32).
- 52 Mis puudutab seejärel ELTL artikli 260 lõike 3 eesmärki, siis tuleb märkida, et see säte vastab suures osas Euroopa põhiseaduse lepingu artikli 228 lõike 3 projektile, nagu see on toodud Euroopa Konvendi presiidiumi 12. mai 2003. aasta saatemärkuse (CONV 734/03) leheküljel 15, kusjuures selle projekti sõnastus langeb kokku sõnastusega, mille pakkus välja Euroopa Kohut käsitlev töögrupp oma 25. märtsi 2003. aasta lõpparuandes (CONV 636/03, lk 10 ja 11). Sellest lõpparuandest nähtub, et ELTL artikli 260 lõikes 3 sisalduva korra kehtestamise eesmärk ei ole ainult motiveerida liikmesriike võimalikult kiiresti lõpetama kohustuste rikkumist, mis sellise meetme puudumisel võiks jääda püsima, vaid samuti lihtsustada ja kiirendada nende rahaliste sanktsioonide määramise menetlust, mis puudutavad seadusandliku menetluse kohaselt vastuvõetud direktiivi ülevõtmise riigisisestest meetmetest teatamise kohustuse rikkumist, kusjuures enne selle korra kehtestamist võis juhtuda nii, et liikmesriikidele, kes ei olnud tähtaja jooksul täitnud Euroopa Kohtu varasemat otsust ega täitnud oma ülevõtmise kohustust, määrati rahaline sanktsioon alles mitu aastat pärast viimati nimetatud kohtuotsust.
- 53 Kuid seda eesmärki kahjustaks see, kui – nagu väidavad Belgia Kuningriik ja teised käesolevasse menetlusse astunud liikmesriigid – komisjon saaks nõuda liikmesriigile ELTL artikli 260 lõike 3 alusel rahalise sanktsiooni määramist ainult siis, kui see liikmesriik ei ole talle teatanud ühestki seadusandlikus menetluses vastu võetud direktiivi ülevõtmise meetmest.
- 54 Sellise tõlgendusega kaasneb nimelt oht, et liikmesriik teatab komisjonile meetmetest, millega võetakse üle vähetähtis hulk asjassepuutuva direktiivi sätteid, või meetmetest, mille eesmärk ei ole ilmselgelt selle direktiivi ülevõtmine, ning see võimaldaks niiviisi liikmesriikidel takistada komisjoni poolt ELTL artikli 260 lõike 3 kohaldamist.
- 55 Siiski ei saa ka nõustuda tõlgendusega, et ainult need liikmesriigid, kes võtavad komisjoni arvates direktiivi sätteid õigesti üle ja teavitavad sellest kõnealust institutsiooni, täidavad ELTL artikli 260 lõikes 3 sätestatud teatamise kohustust.
- 56 Nimelt ei oleks selline tõlgendus ühitatav ELTL artikli 260 lõike 3 kujunemislooga. Käesoleva kohtuotsuse punktis 52 nimetatud lõpparuandest ilmneb, et Euroopa Kohut käsitleva töögrupi liikmed tegid vahet teatamata ja ülevõtmata jätmise juhtude ning ebaõige ülevõtmise juhtude vahel ning leidsid, et kavandatavat sätet ei tuleks kohaldada teisena nimetatud juhtudele ning teisena nimetatud juhul võib rahalise sanktsiooni määrata ainult ELTL artikli 260 lõike 2 alusel esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi menetluse tulemusel.

- 57 See tõlgendus ei oleks ühitatav ka ELTL artikli 260 lõike 3 kontekstiga, millesse kuulub ELTL artiklis 258 sätestatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus. Sellega seoses tuleb rõhutada, et viimati nimetatud sättes ette nähtud menetlus annab liikmesriikidele võimaluse vaielda konkreetsel juhul, kui tegemist on asjassepuutuva direktiivi õiget ülevõtmist võimaldavate meetmetega, komisjoni seisukohale vastu, ilma et neid ähvardaks kohe rahalise sanktsiooni määramise oht, kuna sellise sanktsiooni saab ELTL artikli 260 lõike 2 alusel määrata ainult siis, kui liikmesriik ei ole võtnud meetmeid liikmesriigi kohustuste rikkumist tuvastava esimese kohtuotsuse täitmiseks.
- 58 Neil asjaoludel tuleb jääda ELTL artikli 260 lõike 3 sellise tõlgenduse juurde, mis ühelt poolt võimaldab tagada komisjonile antud õigused liidu õiguse tõhusa kohaldamise tagamiseks ning kaitsta kaitseõigusi ja menetluslikku seisundit, mis liikmesriikidel on ELTL artikli 258 ja ELTL artikli 260 lõike 2 koostoimes, ning teiselt poolt annab Euroopa Kohtule pädevuse teostada oma kohtufunktsiooni, milleks on üheainsa menetluse raames hinnangu andmine sellele, kas asjassepuutuv liikmesriik on täitnud oma teatamisega seotud kohustusi, ning vajadusel hinnata tuvastatud kohustuste rikkumise raskust ja määrata rahaline sanktsioon, mida Euroopa Kohus peab konkreetse juhtumi asjaoludel kõige sobivamaks.
- 59 Kõiki neid asjaolusid arvestades tuleb ELTL artikli 260 lõikes 3 sätestatud „ülevõtmise meetmetest teatamise kohustust“ tõlgendada nii, et sellega peetakse silmas liikmesriikide kohustust edastada piisavalt selget ja täpset informatsiooni direktiivi ülevõtmise meetmete kohta. Et täita õiguskindluse kohustust ja tagada selle direktiivi kõigi sätete ülevõtmine kogu asjassepuutuval territooriumil, peavad liikmesriigid iga kõnealuse direktiivi sätte kohta märkima ära seda ülevõtva riigisisese õiguse sätte või sätteid. Kui teatis, millele on vajadusel lisatud vastavustabel, on saabunud, peab komisjon selleks, et nõuda asjassepuutuvale liikmesriigile selles sättes ette nähtud rahalise sanktsiooni määramist, tõendama, et teatavad ülevõtmismeetmed on ilmselgelt puudu või ei hõlma asjassepuutuva liikmesriigi kogu territooriumi, kuna Euroopa Kohtu ülesanne ei ole ELTL artikli 260 lõike 3 alusel algatatud kohtumenetluse raames hinnata, kas komisjonile teatatud riigisisemed meetmed tagavad asjassepuutuva direktiivi sätete õige ülevõtmise.

Liikmesriigi kohustuste rikkumise olemasolu faktiliste asjaolude hindamise ajal

- 60 Euroopa Kohtu praktika kohaselt on karistusmakse määramine üldjuhul õigustatud vaid siis, kui liikmesriigi kohustuste rikkumine, mille eest sanktsiooni rakendamine on selle karistusmakse eesmärk, vältab kuni ajani, mil Euroopa Kohus hindab faktilisi asjaolusid (vt selle kohta 12. juuli 2005. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa, C-304/02, EU:C:2005:444, punkt 31; 18. juuli 2006. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, C-119/04, EU:C:2006:489, punkt 33, ja 7. septembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka, C-584/14, EU:C:2016:636, punkt 70).
- 61 Seda ELTL artikli 260 lõikega 2 seotud kohtupraktikat tuleb kohaldada analoogia alusel ELTL artikli 260 lõike 3 suhtes, sest nende kahe sätte alusel määratavatel karistusmaksetel on sama eesmärk, nimelt motiveerida liikmesriiki võimalikult kiiresti lõpetama rikkumist, mis sellise meetme puudumise korral võiks jääda püsima (vt selle kohta 12. juuli 2005. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa, C-304/02, EU:C:2005:444, punkt 81).
- 62 Seega tuleb teha kindlaks, kas komisjoni poolt Belgia Kuningriigile ELTL artikli 260 lõike 3 alusel ette heidetud rikkumine, nimelt direktiivi 2014/61 täitmiseks vajalike meetmete vastu võtmata jätmine ja seega selle liikmesriigi poolt sellega seotud ülevõtmismeetmetest teatamata jätmine, mis on tuvastatud käesoleva kohtuotsuse punktis 27, kestis kuni ajani, mil Euroopa Kohus hindas faktilisi asjaolusid.

- 63 Käesoleva kohtuotsuse punktides 12 ja 13 nähtub, et komisjon kohandas menetluse ajal selle karistusmakse suurust, mille määramist ta Belgia Kuningriigile taotleb, sest ta võttis arvesse asjaolu, et sellele liikmesriigile süükspandav rikkumine puudutab nüüd üksnes direktiivi 2014/61 artikli 2 punktide 7–9 ja 11, artikli 4 lõike 5 ning artikli 8 ülevõtmata jätmist ainult pealinna Brüsseli piirkonnas ning kõnealuses piirkonnas neid sätteid ülevõtvatest meetmetest teatamata jätmist.
- 64 Mis puudutab esiteks selle direktiivi artikli 2 punkte 7–9 ja 11, siis väärrib märkimist, et need sätted sisaldavad järgmiste mõistete määratlusi: „hoonesisene füüsiline taristu“, „kiiret ühendust toetav hoonesisene füüsiline taristu“, „põhjalikud renoveerimistööd“ ja „juurdepääsupunkt“, ning et Belgia Kuningriigi kostja vastusele lisatud vastavustabelist nähtub, et selle vastuse esitamise ajal oli nende mõistete ülevõtmiseks pealinna Brüsseli piirkonnas koostatud üksnes „piirkondliku linnaplaneerimise määruse muutmise määruse eelnõu“. Kuivõrd kõnealune liikmesriik ei ole pärast seda kavandatud määruse vastuvõtmise ja jõustumise kohta midagi teatanud, tuleb järeldada, et see liikmesriik ei ole veel vastu võtnud meetmeid, mis on vajalikud käsitletava direktiivi artikli 2 punktide 7–9 ja 11 ülevõtmise tagamiseks pealinna Brüsseli piirkonnas.
- 65 Mis puudutab teiseks direktiivi 2014/61 artikli 4 lõiget 5, mis näeb ette, et liikmesriigid nõuavad, et võrguoperaatorid rahuldaksid üldkasutatavaid sidevõrke pakkuva või selleks õigust omava ettevõtja konkreetse kirjaliku taotluse alusel mõistlikud taotlused vaadelda nende füüsilise taristu konkreetseid elemente kohapeal, siis tuleb tõdeda, et Belgia Kuningriigi kostja vastusele lisatud vastavustabel ei sisalda mingit infot pealinna Brüsseli piirkonnas juba vastu võetud ülevõtmismeetme kohta. Kuna Belgia Kuningriik ei ole pärast kostja vastuse esitamist andnud selle sättega seoses täiendavat infot, siis tuleb järeldada, et direktiivi 2014/61 artikli 4 lõiget 5 ei ole pealinna Brüsseli piirkonnas veel üle võetud.
- 66 Mis puudutab kolmandaks direktiivi 2014/61 artiklit 8, mille teatavaid sätteid ei ole nende mittekohustusliku laadi tõttu vaja Belgia Kuningriigi väitel riigisisesse õigusse üle võtta, siis ilmneb eelmises punktis nimetatud vastavustabelist, et selle artikli sätteid, mille ülevõtmise kohustuslikkust ei ole kahtluse alla seatud, ei ole igal juhul pealinna Brüsseli piirkonnas veel üle võetud. Kuigi selles vastavustabelis on mainitud „piirkondliku linnaplaneerimise määruse muutmise määruse eelnõu“, ei ole Belgia Kuningriik hiljem esitanud vähimatki informatsiooni kavandatud määruse vastuvõtmise ja jõustumise kohta. Seega tuleb järeldada, et Belgia Kuningriik ei ole veel vastu võtnud meetmeid, mis on vajalikud direktiivi 2014/61 artikli 8 ülevõtmise tagamiseks pealinna Brüsseli piirkonnas.
- 67 Lõpuks ei vaielnud Belgia Kuningriik – nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 22 märgitud – kohtuistungil vastu komisjoni väidetele ja möönis, et direktiivi 2014/61 täielikuks ülevõtmiseks Belgia õigusse on vaja veel meetmeid vastu võtta ja et neist meetmetest teatatakse võimalikult kiiresti.
- 68 Neid kaalutlusi arvestades tuleb järeldada, et kuna Belgia Kuningriik ei olnud võtnud veel ka selleks ajaks, mil Euroopa Kohus hindas faktilisi asjaolusid, vajalikke meetmeid, et võtta oma riigisisesse õigusse pealinna Brüsseli piirkonnas üle direktiivi 2014/61 artikli 2 punktid 7–9 ja 11, artikli 4 lõige 5 ja artikkel 8, ning ammugi ei teatanud sellistest ülevõtmismeetmetest komisjonile, siis jätkas ta osaliselt oma kohustuste rikkumist. Järelikult on ELTL artikli 260 lõige 3 käesoleval juhul kohaldatav.

Karistusmakse määramine käesoleval juhul

– Poolte argumendid

- 69 Rahalise sanktsiooni suurusega seoses leiab komisjon, et käesoleva kohtuotsuse punktis 28 viidatud teatise punktis 23 esitatud seisukohale vastavalt peab ELTL artikli 260 lõikes 3 sätestatud karistusmakse arvutamise kord olema sama nagu ELTL artikli 260 lõikes 2 ette nähtud menetluse raames kohaldatav kord.

- 70 Käesoleval juhul tegi komisjon kohtuistungil ettepaneku võtta aluseks raskuskoefitsient 1 skaalal 1–20. Seoses rikkumise kestusega leidis komisjon, et sobiv oleks koefitsient 1,8 skaalal 1–3. Sellega seoses täpsustas komisjon, et vastupidi Belgia Kuningriigi väidetele tuleneb direktiivi 2014/61 artikli 13 esimesest lõigust endast, et liikmesriigid pidid selle direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid vastu võtma 1. jaanuariks 2016 ning sellest komisjonile teatama. Seega võis asuda seisukohale, et liikmesriik on rikkunud oma ülevõtmismeetmetest teatamise kohustust alates viimati nimetatud kuupäevast ning mitte alates 1. juulist 2016, mis on see kuupäev, millest alates tuli vastu võetud riigisiseseid sätteid hakata kohaldama.
- 71 Nendele koefitsientidele tegurit „n“, mis on Belgia Kuningriigi puhul 4,96, ja baassummat 680 eurot kohaldades palub komisjon määrata karistusmaks, mille suurus on 6071,04 eurot iga direktiivi 2014/61 ülevõtmisega hilinetud päeva eest alates tehtava kohtuotsuse kuulutamisest.
- 72 Belgia Kuningriik palub talle karistusmaks määramise korral, et karistusmaks oleks komisjoni nõutud summast väiksem. Sellega seoses ei nõustu kõnealune liikmesriik raskuskoefitsiendi ja rikkumise kestuse koefitsiendiga, sest need ei ole proportsionaalsed rikkumisega, mis võidakse tuvastada.
- 73 Mis puudutab iseäranis raskuskoefitsienti, siis märgib Belgia Kuningriik eelkõige, et konkreetselt ei analüüsitud direktiivi 2014/61 täielikult ülevõtmata jätmise tagajärgi ja kokkuhoidu, mida oleks võinud saavutada täieliku ülevõtmise korral. Selles osas on Belgia õiguskorras juba palju õigusnorme, mis teevad võimalikuks või lausa näevad kohustuslikuna ette tsiviilehituse koordineerimise, samuti ka olemasolevate füüsiliste taristute, ettenähtud tsiviilehitustööde ja vajalike lubade andmise menetluste kohta info jagamise ja selle kättesaadavuse, mistõttu on kõnealuse direktiivi eesmärgid Belgia õiguskorras juba suures osas saavutatud. Seega on ülevõtmise kohustuse rikkumisel ainult piiratud mõju üldistele ja erahuvidele, mis on need kriteeriumid, mida komisjon ja Euroopa Kohus rikkumise raskuse hindamisel arvesse võtavad. Igal juhul tuleks arvesse võtta edusamme, mida on pärast käesoleva hagi esitamist tehtud direktiivi 2014/61 Belgia õigusse ülevõtmisel.
- 74 Seoses rikkumise kestuse koefitsiendiga väidab Belgia Kuningriik, et kuigi liikmesriigid pidid direktiivi 2014/61 artikli 13 kohaselt seda direktiivi ülevõtavad sätted tööpoolest hiljemalt 1. jaanuariks 2016 vastu võtma ja avaldama, tuleneb samast artiklist 13 samuti see, et liikmesriigid pidid neid sätteid kohaldama alles alates 1. juulist 2016. Seetõttu tuleb rikkumise kestuse hindamisel võtta alguspunktiks viimati nimetatud kuupäev ja vähendada kõnealuse rikkumise kestuse koefitsienti 1,3-le.
- 75 Mis puudutab karistusmaks maksmise korda, siis palub Belgia Kuningriik, et direktiivi 2014/61 ülevõtmise ja Euroopa Kohtu otsuse täitmise kontroll viidaks läbi iga kuue kuu tagant alates käesoleva otsuse kuulutamisest ja et karistusmaks tasumine toimuks seega samuti kuue kuu tagant, mitte iga päev. Sellise lahenduse korral oleks võimalik arvesse võtta direktiivi ülevõtmise edenemist ja seda soodustada ning vajadusel leevendada karistusmaks mõju riigieelarvele.
- 76 Lisaks, arvestades asjaolu, et direktiivi 2014/61 Belgia õigusse ülevõtmine on keeruline, sest selles valdkonnas on pädevad mitmed asutused, palub Belgia Kuningriik, et Euroopa Kohus annaks talle kõnealusest direktiivist tulenevate kohustuste täitmiseks kuuekuulise tähtaja alates kohtuotsuse kuulutamisest.
- 77 Belgia Kuningriigi toetuseks menetlusse astunud liikmesriigid väidavad sisuliselt, et sanktsiooni proportsionaalsuse tagamiseks peab komisjon näitama selgelt ära rikkumise raskusastme. Käesoleval juhul on komisjoni väidetud raskusaste selgelt liiga suur. Nimelt peaks olema nii, et karistusmaks suurust vähendatakse vastavalt tehtava kohtuotsuse täitmise edenemisele. Peale selle tuleneb ELTL artikli 260 lõike 3 sõnastusest ning ELTL artikli 260 lõigete 2 ja 3 süstemaatilise tõlgendusest, et liidu seadusandja soovis näha ette mõistliku ajavahemiku rahalist sanktsiooni määrava kohtuotsuse kuulutamise ja sellega seotud maksekohustuse jõustumise kuupäeva vahel.

– Euroopa Kohtu hinnang

- 78 Esmalt tuleb märkida, et Euroopa Kohus peab igas tema menetluses olevas kohtuasjas juhtumi asjaolusid arvestades ning tema hinnangul vajalikust veenvuse ja hoiatavuse määrast lähtudes kindlaks määrama asjakohased rahalised sanktsioonid eelkõige selleks, et ära hoida liidu õiguse sarnaste rikkumiste kordumine (vt ELTL artikli 260 lõikega 2 analoogia alusel 2. detsembri 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, C-196/13, EU:C:2014:2407, punkt 86 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 79 Nagu käesoleva kohtuotsuse punktides 60 ja 61 on märgitud, on karistusmaks määramine üldjuhul õigustatud vaid siis, kui liikmesriigi kohustuste rikkumine vältab kuni ajani, mil Euroopa Kohus hindab faktilisi asjaolusid.
- 80 Käesoleva asjaga seoses tuvastati käesoleva kohtuotsuse punktis 68, et faktiliste asjaolude hindamise päevaks ei olnud direktiivi 2014/61 Belgia õigusse ülevõtmiseks vajalikud meetmed veel täielikult vastu võetud ning komisjoni ei olnud neist teavitatud.
- 81 Neil tingimustel leiab Euroopa Kohus, et Belgia Kuningriigile karistusmaks määramine, mida komisjon käesoleval juhul ainsana nõuab, kujutab endast sobivat rahalist meetet tagamaks nende kohustuste täitmine, mis sellel liikmesriigil kõnealuse direktiivi ja aluslepingute alusel on.
- 82 Kuna aga – nagu möönab ka komisjon – Belgia Kuningriigi teatatud meetmete põhjal on näha, et pärast hagi esitamist on toimunud areng direktiivi 2014/61 Belgia õigusse täieliku ülevõtmise suunas, siis ei ole välistatud, et käesolevas kohtuasjas kohtuotsuse kuulutamise päevaks on kõnealune direktiiv täielikult üle võetud. Karistusmaks määratakse ainult juhul, kui rikkumine vältab veel käesoleva kohtuotsuse kuulutamise päeval.
- 83 Euroopa Kohus peab selles valdkonnas olevat kaalutusõigust kasutades määrama karistusmaks esiteks kindlaks nii, et see oleks asjaoludega vastavuses ning proportsionaalne liikmesriigi kohustuste tuvastatud rikkumisega ja selle liikmesriigi maksevõimega (vt analoogia alusel 4. juuli 2000. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka, C-387/97, EU:C:2000:356, punkt 90, ja 14. novembri 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka, C-93/17, EU:C:2018:903, punkt 118), ning teiseks nii, et ELTL artikli 260 lõike 3 teise lõigu kohaselt ei ületaks see komisjoni määratud summat.
- 84 Kriteeriumid, mida Euroopa Kohus peab karistusmaks suuruse kindlaksmääramisel arvesse võtma, et tagada karistusmaks sunnijõud liidu õiguse ühetaolise ja tõhusa kohaldamise eesmärgil, on üldjuhul rikkumise kestus ja raskusaste ning kõnealuse liikmesriigi maksevõime. Nende kriteeriumide kohaldamisel peab Euroopa Kohus arvesse võtma eelkõige liikmesriigi kohustuste rikkumise tagajärgi asjassepuutuvatele avalikele ja erahuvidele ning seda, kuivõrd kiireloomuline on vajadus, et asjaomane liikmesriik täidaks oma kohustused (vt ELTL artikli 260 lõikega 2 analoogia alusel 14. novembri 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka, C-93/17, EU:C:2018:903, punkt 120 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 85 Seoses rikkumise raskusega tuleb nentida, et direktiivi täieliku ülevõtmise tagamiseks meetmete vastuvõtmise kohustus ja nendest meetmetest komisjonile teatamise kohustus on liikmesriikide peamised kohustused liidu õiguse täieliku tõhususe tagamisel ning seega tuleb nende kohustuste rikkumist käsitada kui teatava raskusega rikkumist.
- 86 Kuigi pärast põhjendatud arvamuses määratud tähtaja möödumist tegi Belgia Kuningriik tõepoolest direktiivi 2014/61 ülevõtmisel ja selle ülevõtmise riigisisestest meetmetest komisjonile teatamisel edusamme, olid mõned selle direktiivi sätted sellel päeval, mil Euroopa Kohus hindas faktilisi asjaolusid, ikka veel riigisisesse õigusse Belgia Kuningriigi territooriumi ühel osal üle võtmata.

- 87 Rikkumise kestuse hindamisel tuleb lähtuda hetkest, mil Euroopa Kohus hindab faktilisi asjaolusid, mitte hetkest, mil komisjon Euroopa Kohtusse pöördub (vt ELTL artikli 260 lõikega 2 analoogia alusel 14. novembri 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka, C-93/17, EU:C:2018:903, punkt 130 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 88 Käesoleva kohtuotsuse punktist 68 ilmneb, et käesolevas asjas ei olnud ette heidetud rikkumine selleks päevaks, mil Euroopa Kohus hindas faktilisi asjaolusid, veel lõppenud. Seega tuleb asuda seisukohale, et see rikkumine vältab veel pärast põhjendatud arvamuses määratud tähtaja – mida komisjon pikendas kuni 28. veebruarini 2017 – möödumist. Ent rikkumise peaaegu kaks ja pool aastat vältav kestus on märkimisväärne, arvestades asjaolu, et direktiivi 2014/61 artikli 13 kohaselt olid liikmesriigid kohustatud kõnealuse direktiivi sätteid üle võtma hiljemalt 1. jaanuariks 2016.
- 89 Eeltoodut arvestades ja lähtudes kaalutusõigusest, mis Euroopa Kohtul on tulenevalt ELTL artikli 260 lõikest 3, mis näeb ette, et Euroopa Kohus ei saa karistusmaks määramisel ületada komisjoni määratud summat, leiab Euroopa Kohus, et karistusmaks summas 5000 eurot päevas on sobiv, et tagada direktiivi 2014/61 artiklist 13 Belgia Kuningriigile tulenevate kohustuste täitmine.
- 90 Nõustuda ei saa karistusmaks vähenemist käsitlevate Belgia Kuningriigi argumentidega. Nimelt tuleb tõdeda, et nõutud karistusmaks eesmärk on lõpetada rikkumine, mis seisneb selles, et Belgia Kuningriik on võtnud direktiivi 2014/61 üle ainult osaliselt ega ole teatanud kõikidest selle direktiivi Belgia õigusse ülevõtmise tagamiseks vajalikest meetmetest. Kõnealuse karistusmaks regresseeruv määramine, mis arvestaks ülevõtmismeetmete järkjärgulist vastuvõtmist ja nendest aegamööda teatamist, võiks aga kahjustada karistusmaks tõhusust.
- 91 Karistusmaks tasumise korraga seoses tuleb Euroopa Kohtul ELTL artikli 260 lõike 3 alusel kindlaks määrata kuupäev, millal maksekohustus jõustub.
- 92 Käesoleval juhul peab Euroopa Kohus oma kaalutusõigust teostades sobivaks, et karistusmaks maksmine algab käesoleva kohtuotsuse kuulutamisest, välja arvatud üksnes juhul, kui ei tuvastata käesoleva kohtuotsuse punktis 82 kirjeldatud olukorda. Kuna rikkumise lõppemise tuvastamiseks ei ole vaja, et komisjon teostaks keerulise faktilise analüüsi, siis puudub vajadus näha karistusmaks tasumine ette kuue kuu alusel.
- 93 Eeltoodut arvestades tuleb Belgia Kuningriiki kohustada maksma komisjonile karistusmaks 5000 eurot päevas alates käesoleva kohtuotsuse kuulutamisest kuni ajani, mil see liikmesriik on tuvastatud rikkumise lõpetanud.

Kohtukulud

- 94 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Belgia Kuningriik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud temalt välja mõista.
- 95 Vastavalt kodukorra artikli 140 lõikele 1, mille kohaselt kannavad menetlusse astunud liikmesriigid ise oma kohtukulud, tuleb otsustada, et Saksamaa Liitvabariik, Eesti Vabariik, Iirimaa, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Itaalia Vabariik, Leedu Vabariik, Ungari, Austria Vabariik ja Rumeenia kannavad ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

- 1. Kuna Belgia Kuningriik ei võtnud 30. septembri 2016. aasta põhjendatud arvamuses määratud ja komisjoni poolt pikendatud tähtaja lõpuks vastu õigus- ja haldusnorme, mis on vajalikud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiivi 2014/61/EL kiire elektroonilise**

side võrkude kasutuselevõtukulude vähendamise meetmete kohta täitmiseks, ning ammugi ei teatanud komisjonile sellistest ülevõtmismeetmetest, siis on ta rikkunud kõnealuse direktiivi artiklist 13 tulenevaid kohustusi.

2. Kuna Belgia Kuningriik ei olnud võtnud veel ka selle päeva seisuga, mil Euroopa Kohus hindas faktilisi asjaolusid, vajalikke meetmeid, et võtta oma riigisisesse õigusse pealinna Brüsseli piirkonnas üle direktiivi 2014/61 artikli 2 punktid 7–9 ja 11, artikli 4 lõige 5 ja artikkel 8, ning ammugi ei olnud sellistest ülevõtmismeetmetest komisjonile teatanud, siis jätkas ta osaliselt oma kohustuste rikkumist.
3. Juhul, kui punktis 2 tuvastatud rikkumine vältab veel käesoleva kohtuotsuse kuulutamise päeval, kohustada Belgia Kuningriiki maksma Euroopa Komisjonile alates sellest kuupäevast kuni kõnealuse rikkumise lõpetamiseni karistusmaksed 5000 eurot päevas.
4. Mõista kohtukulud välja Belgia Kuningriigilt.
5. Jätta Saksamaa Liitvabariigi, Eesti Vabariigi, Iirimaa, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Itaalia Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari, Austria Vabariigi ja Rumeenia kohtukulud nende endi kanda.

Allkirjad