



# Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
NICHOLAS EMILIOU  
esitatud 14. märtsil 2024<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-147/23**

**Euroopa Komisjon**  
*versus*

**Poola Vabariik**

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – ELTL artikkel 258 – Liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse – Direktiiv (EL) 2019/1937 – Selle direktiivi ülevõtmata jätmine – ELTL artikli 260 lõige 3 – Rahalised karistused – Karistusmaks – Põhisumma – Arvutusmeetod, mida komisjon kohaldas Euroopa Kohtule rahaliste karistuste ettepaneku tegemisel – Raskuskoefitsient – Direktiivi ülevõtvatest meetmetest teatamata jätmine – Koefitsiendi 10 süstemaatiline kohaldamine – Liikmesriigi maksevõime – Tegur n – Liikmesriigi elanikkonna suuruse arvessevõtmine

## I. Sissejuhatus

1. Kui autojuht saab kiiruseületamise eest trahvi, eeldab ta tõenäoliselt, et selle trahvi suurus kajastab rikkumise raskust ja on seega proportsionaalne lubatud sõidukiirust ületanud kilomeetrite arvuga tunnis. Teises valdkonnas eeldab ettevõtja, kellele on määratud trahv liidu konkurentsivõime või isikuandmete kaitse eeskirjade rikkumise eest, tõenäoliselt (nagu liidu õigus seda nõuab),<sup>2</sup> et taolise trahvi summa võtab muu hulgas arvesse rikkumise raskust ja kestust ning tema kogukäibel põhinevat võimet see trahv ära maksta. Ent ei autojuht ega äriühing ei kujuta nendes kahes näites ette, et nende trahvi suurendataks seetõttu, et rikkumise toimepanemise ajal oli nende leibkonnas elavate või nende juures töötavate inimeste arv suhteliselt suurem kui keskmisel autojuhil või teisel ettevõtjal.
2. Kas teistsugust loogikat tuleks kohaldada liikmesriigile rahaliste karistuste määramisel selle eest, et ta ei ole Euroopa Komisjonile teatanud direktiivi ülevõtmiseks vajalikest meetmetest? Kas nende karistuste suurus võib sõltuda liikmesriigi rahvaarvust?
3. See on sisuliselt üks käesoleva kohtuasja tuumküsimustest.

<sup>1</sup> Algkeel: inglise.

<sup>2</sup> Vt selle kohta nõukogu 16. detsembri 2002. aasta määruse (EÜ) nr 1/2003 [ELTL] artiklites [101] ja [102] sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta (ELT 2003, L 1, lk 1; ELT eriväljaanne 08/02, lk 205) artikkel 23 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määruse (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT 2016, L 119, lk 1; edaspidi „isikuandmete kaitse üldmäärus“) artikkel 83.

4. Täpsemalt kerkib see küsimus seoses liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlusega, mille komisjon algatas ELTL artikli 258 alusel Poola Vabariigi vastu põhjusel, et Poola ei ole vastu võtnud direktiivi (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta<sup>3</sup> (edaspidi „rikkumisest teavitajate direktiiv“) ülevõtmiseks vajalikke meetmeid ega neist komisjonile teatanud. Poola Vabariik ei vaidle sellele vastu. Ta kritiseerib siiski rahaliste karistuste summat, mille komisjon on pannud Euroopa Kohtule ette määrata. Ta seab sellega seoses kahtluse alla komisjoni kasutatud arvutusmeetodite kaks elementi. Tema arvates toob üks neist elementidest süstemaatiliselt kaasa suuremad rahalised karistused sellistele liikmesriikidele nagu Poola, kelle rahvaarv on teistega võrreldes suurem.

5. Selles kontekstis on Euroopa Kohtul vaja tõlgendada ELTL artikli 260 lõiget 3, mille esimene lause annab komisjonile õiguse määrata kindlaks rahaliste karistuste summa, mida ta peab sobivaks, kui ta algatab ELTL artikli 258 alusel liikmesriigi vastu menetluse selle tõttu, et liikmesriik ei ole teatanud seadusandlikus menetluses vastu võetud direktiivi ülevõtmiseks vajalikke meetmetest.

## II. Õiguslik taust

### 1. Rikkumisest teavitajate direktiiv

6. Rikkumisest teavitajate direktiivi artiklis 26 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 17. detsembriks 2021.

2. Erandina lõikest 1 jõustavad liikmesriigid õigus- ja haldusnormid, mis on vajalikud, et järgida artikli 8 lõikes 3 sätestatud asutusesisese teavituskanali loomise kohustust erasektori juriidiliste isikute puhul, kellel on 50–249 töötajat, hiljemalt 17. detsembriks 2023.

3. Kui liikmesriigid võtavad vastu lõigetes 1 ja 2 osutatud normid, lisavad nad nende ametlikul avaldamisel nendesse või nende juurde viite käesolevale direktiivile. Sellise viitamise viisi näevad ette liikmesriigid. Nad edastavad kõnealuste normide teksti viivitamata komisjonile.“

### 2. 2023. aasta teatis<sup>4</sup>

7. 2023. aasta teatis sisaldab arvutusmeetodeid, mida komisjon kohaldab, kui ta teeb Euroopa Kohtule ettepaneku määrata rikkumismenetluste raames rahalisi karistusi. Need rahalised karistused võivad koosneda karistusmaksest või põhisummast või mõlemast.

8. Selle teatise osas „Üldpõhimõtted“ märgib komisjon, et ta „leiab, et määratud rahalise karistuse aluseks peavad olema kolm põhikriteeriumi [...]:

- rikkumise raskus,
- rikkumise kestus,

<sup>3</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2019. aasta direktiiv (ELT 2019, L 305, lk 17).

<sup>4</sup> Komisjoni teatis „Rahalised karistused rikkumismenetluses“ (ELT 2023, C 2, lk 1).

– vajadus tagada karistuse hoiatav toime, et rikkumine ei korduks“.

9. 2023. aasta teatise punkt 3.2.2 kannab pealkirja „Ülevõtmismeetmetest teatamata jätmine (ELi toimimise lepingu artikli 260 lõige 3)“. Selle esimeses lõigus märgitakse:

„ELi toimimise lepingu artikli 260 lõike 3 alusel esitatud hagide puhul kohaldab komisjon ülevõtmismeetmetest teatamata jätmise korral süstemaatiliselt raskuskoefitsienti 10. Õigusriigi põhimõtte austamisel põhinevas liidus tuleb kõiki seadusandliku menetluse kohaselt vastuvõetud direktiive pidada võrdselt tähtsaks ja liikmesriigid peavad need täielikult üle võtma direktiivis sätestatud tähtaja jooksul.“

10. 2023. aasta teatise punkt 3.4, mis käsitleb karistusmaksleid, kannab pealkirja „Liikmesriigi maksevõime“. Selles on märgitud:

„Karistusmaksle summa peab olema selline, et karistus oleks ühtaegu proportsionaalne ja hoiatav. Karistusmaksle hoiatav mõju on kahetine. Karistus peab olema piisavalt karm, et:

- sundida liikmesriiki rikkumist lõpetama (karistusmaksle peab seega olema suurem kui kasu, mis liikmesriik rikkumisest saab),
- liikmesriik sama rikkumist enam ei kordaks.

Hoiatava mõju saavutamiseks vajalik karistusmäär sõltub liikmesriigi maksevõimest. Hoiatavat mõju kajastab tegur  $n$ . See on määratletud kui asjaomase liikmesriigi sisemajanduse koguprodukti (SKP) [...] kaalutud geomeetriline keskmine võrreldes liikmesriikide keskmise SKPga (kaalutud kahega) ja asjaomase liikmesriigi rahvaarvuga võrreldes liikmesriikide rahvaarvu keskmisega (kaal üks). See näitab asjaomase liikmesriigi maksevõimet võrreldes teiste liikmesriikide maksevõimega:

$$n \text{ factor} = \left( \frac{GDP_n}{GDP_{avg}} \right)^{2/3} \times \left( \frac{Pop_n}{Pop_{avg}} \right)^{1/3}$$

[...]

Käesoleva teatise alusel teguri  $n$  arvutamise meetod [...] põhineb nüüdsest esiteks liikmesriigi SKP-l ja teiseks tema elanike arvul kui demograafilisel kriteeriumil, mis võimaldab säilitada mõistliku liikmesriikidevahelise erinevuse. Kui teguri  $n$  arvutamisel moodustab ühe kolmandiku liikmesriigi rahvaarv, siis vähendab see liikmesriikide tegurite  $n$  erinevust mõistlikul määral võrreldes üksnes liikmesriikide SKP-l põhineva arvutusega. Samuti suurendab see teguri  $n$  arvutamise stabiilsust, kuna rahvaarv tõenäoliselt ei muutu märkimisväärselt igal aastal. Seevastu võivad liikmesriigi SKP kõikumised aastate lõikes olla suuremad, eriti majanduskriisi ajal. Samal ajal moodustab liikmesriigi SKP teguri  $n$  arvutamisel endiselt kaks kolmandikku ja on endiselt peamine tegur, et hinnata tema maksevõimet.“

11. 2023. aasta teatise punkt 4.2.2, mis käsitleb põhisummat, kannab pealkirja „Põhisumma arvutamise meetodi muud elemendid“. Selles märgitakse, et „[p]õhisumma arvutamisel kasutab komisjon sama raskuskoefitsienti ja tegurit  $n$  kui karistusmaks arvutamisel“.

12. Iga liikmesriigi tegurid  $n$  on sätestatud 2023. aasta teatise I lisa punktis 3.

### III. Kohtueelne menetlus

13. Komisjon saatis 27. jaanuaril 2022 Poola Vabariigile ametliku kirja, väites, et see liikmesriik ei ole talle teatanud rikkumisest teavitajate direktiivi ülevõtmiseks võetud meetmetest. Poola Vabariik piirdus oma 23. märtsi 2022. aasta vastuses ametlikule kirjale teatamisega, et käimas on selliste meetmete võtmine riigi tasandil.

14. 15. juulil 2022 saatis komisjon Poola Vabariigile põhjendatud arvamuse, milles kutsus teda üles täitma rikkumisest teavitajate direktiivist tulenevaid kohustusi kahe kuu jooksul alates põhjendatud arvamuse ametliku teatavakstegemise päevast.

15. Poola Vabariik märkis oma 15. septembri 2022. aasta vastuses, et võttes arvesse vajadust põhjalike ministeeriumidevaheliste konsultatsioonide järele kõnealuse direktiiviga hõlmatud küsimustes, eeldab ta, et 2022. aasta lõpuks lõpetatakse riiklikul tasandil käimasolev parlamenditöö. Seejärel teatas ta komisjonile, et kavatses rikkumisest teavitajate direktiivi ülevõtmise meetmed avaldada 2023. aasta augustis.

16. 15. veebruaril 2023 otsustas komisjon ELTL artikli 258 teise lõigu alusel algatada Euroopa Kohtus Poola Vabariigi vastu rikkumismenetlust.

### IV. Menetlus Euroopa Kohtus ja poolte nõuded

17. Komisjon palub 10. märtsil 2023 esitatud hagiavalduses Euroopa Kohtul:

– tuvastada, et kuna Poola Vabariik ei ole võtnud kõiki õigus- ja haldusnorme, mis on vajalikud rikkumisest teavitajate direktiiv täitmiseks ega ole komisjonile niisugustest normidest teatanud, siis on Poola Vabariik rikkunud oma kohustusi;

– kohustada Poola Vabariiki tasuma komisjonile:

a) põhisumma, mis vastab kahest järgmisest summast ühele, olenevalt sellest, kumb on suurem:

– 13 700 eurot päevas, korrutatuna nende päevade arvuga, mis on möödunud kõnealuses direktiivis kindlaks määratud ülevõtmistähtajast kuni rikkumise kõrvaldamiseni, või kui rikkumist ei ole kõrvaldatud, siis käesoleva kohtuotsuse kuulutamiseni;

– minimaalne põhisumma 3 836 000 eurot;

b) juhul, kui väidetav rikkumine jätkub kuni käesoleva kohtuotsuse kuulutamiseni, siis kohustada Poola Vabariiki tasuma komisjonile karistusmaks 53 430 eurot iga rikkumisest teavitajate direktiivist tulenevate kohustuste täitmisega hilinetud päeva eest alates nimetatud kohtuotsuse kuupäevast kuni kuupäevani, mil need kohustused on täidetud, ja

– mõista kohtukulud välja Poola Vabariigilt.

18. Poola Vabariigile toimetati hagiavaldus nõuetekohaselt kätte ning 31. mail 2023 esitas ta kostja vastuse. Ta palub Euroopa Kohtul:

– jätta hagi täies ulatuses rahuldamata;

– teise võimalusena jätta põhisumma ja karistusmaks määramata;

– kolmanda võimalusena vähendada oluliselt komisjoni poolt ette pandud kõnealuste rahaliste karistuste summat;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

19. Käesoleva kohtuasja pooltel paluti esitada teine kirjalike seisukohtade voor. Repliik ja vasturepliik esitati vastavalt 3. juulil 2023 ja 9. augustil 2023.

20. Kohtuistungit ei peetud.

## V. Analüüs

21. Liidu seadusandja võttis rikkumisest teavitajate direktiivi vastu 2019. aastal pärast seda, kui terve rida paljastusi kogu Euroopa Liidus (mille hulgas üks tuntumaid oli nn Lux Leaksi skandaal)<sup>5</sup> tõmbasid endale avalikkuse ja meedia tähelepanu, näidates vajadust liidu regulatsiooni järele selles valdkonnas. Selle direktiivi eesmärk on pakkuda „tasakaalustatud ja tõhusat“ kaitset isikutele, kes teavitavad liidu õiguse rikkumisest, mille kohta nad saavad teavet tööalases kontekstis ja mis on „avalikku huvi kahjustavad“.<sup>6</sup> Direktiivi artikli 1 kohaselt on selle eesmärk „parandada liidu õiguse ja poliitika rakendamist“ teatavates konkreetsetes avaliku huvi seisukohast olulistest valdkondades, kehtestades selliste isikute „kõrgetasemeliseks kaitsmiseks“ ühised miinimumstandardid.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> „Lux Leaksi skandaal“ viitab 2014. aastal paljastatud enam kui 300 maksualasele eelotsusele (maksulepingule), mille Luksemburgi maksuhaldur oli ettevõtjatele ja äriühingutele võimaldanud, ning sellele järgnenud kohtumenetlustele, mis algatati mõnede nende paljastustega seotud isikute vastu.

<sup>6</sup> Vt rikkumisest teavitajate direktiivi põhjendus 1 ja artikkel 4 „Isikuline kohaldamisala“.

<sup>7</sup> Rikkumisest teavitajate direktiivis sisalduvad eeskirjad hõlmavad paljusid valdkondi ning nii avalikku kui ka erasektorit. Neis on ette nähtud kõigi rikkumisest teavitajate vastu suunatud survemeetmete range keeld. Selle direktiivi üldise kommentaari kohta vt Abazi, V., „The European Union Whistleblower Directive: A „game changer“ for whistleblowing protection?“, *Industrial Law Journal*, vol. 49, nr 4, 2020, lk 640–656.

22. Rikkumisest teavitajate direktiivi artikli 26 lõike 1 kohaselt pidid liikmesriigid võtma 17. detsembriks 2021 vastu selle direktiivi järgimiseks vajalikud „õigus- ja haldusnormid“.<sup>8</sup> Samuti pidid nad selle artikli lõike 3 kohaselt lisama nendesse ülevõtmismeetmesse viite rikkumisest teavitajate direktiivile. Lisaks pidid nad nendest meetmetest komisjonile teatama (nagu nad üldiselt peavad tegema kõigi direktiivide puhul).

23. Käesolev kohtuasi on üks kuuest juhtumist,<sup>9</sup> mis puudutavad nende kohustuste väidetavat täitmata jätmist mitme liikmesriigi poolt.

24. Nagu ma eespool sissejuhatuses juba märkisin, on käesolevas asjas sisuliselt tegemist „*manquement non contesté*“ (vaieldamatu rikkumise) olukorraga. Poola Vabariik ei vaidle vastu sellele, et ta ei ole rikkumisest teavitajate direktiivi Poola õigusesse üle võtnud. Ta ei vaidle vastu ka sellele, et *a fortiori* ei ole ta komisjonile teatanud ühestki ülevõtmismeetmest. Siiski on ta esitanud sellele rikkumisele mitu põhjendust. Lisaks vaidlustab ta nende rahaliste karistuste summa, mida komisjon paneb Euroopa Kohtule ette määrata.

25. Selgitan kõigepealt, miks Euroopa Kohus võib minu arvates Poola Vabariigi esitatud põhjendused kohe tagasi lükata (A). Seejärel käsitlen kriitikat, mille see liikmesriik on suunanud komisjoni poolt käesolevas asjas välja pakutud rahaliste karistuste summa vastu, täpsemalt nende meetodite vastu, mida komisjon selle summa arvutamiseks kasutas, nagu on üksikasjalikult kirjeldatud 2023. aasta teatises (B). See küsimus on oluline kõigi kuue käesoleva ettepaneku punktis 23 nimetatud juhtumi puhul ning üldisemalt kõigi juhtumite puhul, kus komisjon määratleb nende rahaliste karistuste summa, mida ta teeb Euroopa Kohtule ettepaneku liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses määrata.

## **A. Poola Vabariigi põhjendused rikkumisest teavitajate direktiivi ülevõtmata jätmise kohta**

### **1. Poolte argumendid**

26. Poola Vabariik esitab sisuliselt kolm põhjendust selle kohta, miks ta ei ole rikkumisest teavitajate direktiivi selle artikli 26 lõikes 1 ette nähtud tähtaja jooksul üle võtnud ega seetõttu teatanud meetmetest, mis on vajalikud selle direktiivi ülevõtmiseks Poola õigusesse.

27. Esiteks selgitab ta, et rikkumisest teavitajate direktiivi laia kohaldamisala ja selle märkimisväärse mõju tõttu paljudele sektoritele oli vaja pikemat konsulteerimismenetlust riiklikul tasandil. Paljusid sidusrühmi kutsuti üles esitama või nad teatasid oma soovist esitada selle konsultatsioonimenetluse käigus seisukohti. Mõned kahtlused, mida need sidusrühmad oma seisukohtades tõstasid, on nõudnud täiendavat põhjalikku analüüsi, lükates seeläbi kõnealuse direktiivi ülevõtmismeetmete vastuvõtmist edasi.

<sup>8</sup> Välja arvatud meetmed, mis on vajalikud, et järgida rikkumisest teavitajate direktiivi artikli 8 lõikes 3 sätestatud asutusesisese teavituskanali loomise kohustust 50–249 töötajaga erasektori juriidilistele isikutele, kelle jaoks oli liikmesriikidele võimaldatud kaheaastane lisaage (kuni 17. detsembrini 2023) (vt selle direktiivi artikli 26 lõige 2).

<sup>9</sup> Vt kohtuasjad C-149/23, komisjon vs. Saksamaa; C-150/23, komisjon vs. Luksemburg; C-152/23, komisjon vs. Tšehhi Vabariik; C-154/23, komisjon vs. Eesti, ja C-155/23, komisjon vs. Ungari. Kõik need kohtuasjad on praegu Euroopa Kohtu menetluses.

28. Poola Vabariigi esitatud teine ja kolmas põhjendus on seotud COVID-19 pandeemia ja Ukrainas jätkuva sõjalise konfliktiga. Ühelt poolt selgitab Poola Vabariik, et COVID-19 pandeemia raskendas füüsiliste kohtumiste korraldamist ja konsulteerimismenetluse läbiviimist. Samuti märgitakse selles, et esmatahtsaks tuli pidada muid, pakilisemaid õigusakte, mis on seotud COVID-19 pandeemia ohjamise ja ohjeldamisega.

29. Teiselt poolt märgib Poola Vabariik, et perekonna- ja sotsiaalpoliitika ministeeriumil (mis vastutab rikkumisest teavitajate direktiivi Poola õigusesse ülevõtmise eest) on pärast Ukraina sõja puhkemist olnud Poolas keskne roll selliste riigisiseste sätete vastuvõtmisel, mis käsitlevad Ukraina pagulaste integreerimist Poola sotsiaalkindlustussüsteemi ja nende vastuvõtutingimusi Poolas. Vajadus võtta nendes küsimustes kiiresti meetmeid ja mobiliseerida ressursse on veelgi edasi lükanud rikkumisest teavitajate direktiivi Poola õigusesse ülevõtmist.

30. Neid asjaolusid arvestades väidab Poola Vabariik, et rikkumisest teavitajate direktiivi üle võtmata jätmine ei tulene tema õigusloomeprotsessis esinevast puudusest, vaid vajadusest lahendada esmajärjekorras muid kiireloomulisi rahvatervise, julgeoleku ja poliitikaga seotud küsimusi.

31. Komisjon ei nõustu Poola Vabariigi esitatud põhjendustega.

32. Esiteks leiab ta, et Poola Vabariik ei saa tugineda rikkumisest teavitajate direktiivi keerukusele põhjendamaks viivitust selle direktiivi riigisisesse õigusesse ülevõtmisel. Liidu õigusakti keerukus ei kujuta endast „ebatavalist või ettenägematut“ takistust liikmesriikide kohustuste täitmisel seoses direktiivide ülevõtmisega. Samuti ei saa liikmesriigid direktiivi üle võtmata jätmise põhjendamiseks tugineda riigisisel tasandil peetud konsultatsioonide käigus tekkinud raskustele.

33. Teiseks leiab komisjon, et Poola Vabariik ei saa väita, et rikkumisest teavitajate direktiivi artikli 26 lõikes 1 ette nähtud tähtaja jooksul üle võtmata jätmine oli tingitud COVID-19 pandeemiast. Pandeemia võib olla õigustuseks ainult kahes olukorras: esiteks, kui asjaomane liidu õigusakt lubab pandeemiaga seotud raskuste tõttu kõrvalekaldeid või erandeid, või teiseks, kui on täidetud *force majeure*'i (vääramatule jõu) kaitseargumendi nõuded. Komisjoni sõnul ei ole käesoleval juhul tegemist kummagagi neist olukordadest.

34. Viimasena märgib komisjon, et sõjaline konflikt Ukrainas algas 24. veebruaril 2022, st pärast rikkumisest teavitajate direktiivi ülevõtmise tähtaja möödumist. Seega ei saa Poola Vabariik tugineda selle sõja tagajärgedele õigustamiseks direktiivi üle võtmata jätmist selle direktiivi artikli 26 lõikes 1 ette nähtud tähtaja jooksul. Igal juhul oleksid need tagajärjed vääramatule jõule tuginemiseks liiga kaudsed või kauged.

## 2. Hinnang

35. Poola Vabariigi käesolevas menetluses esitatud kolm põhjendust ei ole kindlasti uudsed ega ebatavalised. Minu arvates on võimalik need hõlpsasti tagasi lükata.

36. Nagu komisjon märgib, on Euroopa Kohus juba korduvalt otsustanud, et liikmesriik ei saa enda riigisisese õiguskorra sätete, tavade või olukorraga (st sisemiste raskustega) põhjendada direktiivis ette nähtud kohustuste ja tähtaegade järgimata jätmist.<sup>10</sup> Eelkõige ei ole oluline, et sellise liikmesriigi tegematajätmise tuleneb laialdasest poliitilistest vaidlustest<sup>11</sup> või on tingitud vajadusest viia riigisisesel tasandil läbi konsultatsioone.<sup>12</sup>

37. Lisaks on Euroopa Kohus järjekindlalt tagasi lükanud põhjendused, mis põhinevad asjaomase õigusakti väidetaval keerukusel.<sup>13</sup> Sellega seoses on ta rõhutanud, et kui direktiivi ülevõtmiseks ette nähtud tähtaeg osutub liiga lühikeseks, on ainus liidu õigusega kooskõlas olev ja puudutatud liikmesriigi käsutuses olev võimalus saada tähtaja pikendus pädevalt liidu institutsioonilt.<sup>14</sup>

38. Seda kohtupraktikat arvestades on mulle täiesti selge, et Poola Vabariik ei saa tugineda raskustele, mis tulenevad rikkumisest teavitajate direktiivi laiast kohaldamisalast, selle keerukusest või teatavate sidusrühmade tõstatatud kahtlustest ja nende mõjust riigisisese tasandi konsulteerimismenetluse kestusele, et põhjendada selle õigusakti ülevõtmata jätmist (esimene põhjendus).

39. Mis puudutab Poola Vabariigi esitatud teist põhjendust, mille kohaselt takistas COVID-19 pandeemiaga seotud ebasoodne olukord teda rikkumisest teavitajate direktiivi ettenähtud tähtaja jooksul üle võtmast, siis märgin, et liidu seadusandja võttis selle direktiivi vastu vaid mõni kuu enne esimeste COVID-19 juhtumite esinemist.

40. Võin täielikult nõustuda, nagu Euroopa Kohus on muudel juhtudel teinud,<sup>15</sup> et selline tervishoiukriis nagu COVID-19 pandeemia ei ole liikmesriikide kontrolli all ning on nii ebatavaline kui ka ettenägematu. Minu arvates ei tähenda see siiski, et Poola Vabariik saaks käesolevas asjas enda kaitseks tugineda COVID-19 pandeemiale kui vääramatule jõule vabanemaks rikkumisest teavitajate direktiivi artiklist 26 tulenevatest kohustustest.

41. On tõsi, et Euroopa Kohus on vääramatut jõudu kaitsevõitena põhimõtteliselt tunnustanud, sealhulgas direktiivi ülevõtmata jätmise juhtumite puhul.<sup>16</sup> Selline kaitse saab siiski olla edukas vaid siis, kui esinevad „välised asjaolud“, mis muudavad asjakohaste ülevõtmismeetmete vastuvõtmise „võimatuks“. Kuigi see määratlus ei eelda „täielikku võimatust“, nõuab see siiski „ebatavalisi raskusi“, mida ei ole „kogu rakendatud hoolsusele vaatamata võimalik vältida“. <sup>17</sup> See on kõrge künnis, mis piirab selgelt juhtumeid, mil liikmesriigid saavad enda kaitseks edukalt tugineda vääramatule jõule. Lisaks ei saa liikmesriik sellist kaitset enam kasutada, kui tema tegevusetuse periood läheb kaugemale hetkest, mil nende väliste asjaolude tagajärjed lakkavad olemast.<sup>18</sup>

<sup>10</sup> Vt eelkõige selle kohta 20. septembri 2001. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa (C-468/00, EU:C:2001:482, punkt 10).

<sup>11</sup> Vt selle kohta 30. mai 2013. aasta kohtuotsus komisjon vs. Rootsi (C-270/11, EU:C:2013:339, punkt 54).

<sup>12</sup> Vt selle kohta 20. septembri 2001. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa (C-468/00, EU:C:2001:482, punktid 8–10) ja 26. veebruari 2008. aasta kohtuotsus komisjon vs. Luksemburg (C-273/07, EU:C:2008:122, punktid 8–10).

<sup>13</sup> Vt 17. juuli 1997. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (C-52/96, EU:C:1997:382, punktid 8–11).

<sup>14</sup> Vt 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (rahapesuvastane võitlus) (C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 46).

<sup>15</sup> Vt 8. juuni 2023. aasta kohtuotsus komisjon vs. Slovakkia (õigus lõpetada leping lõpetamistasu maksmata) (C-540/21, EU:C:2023:450, punkt 83).

<sup>16</sup> Vt 6. juuli 2000. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-236/99, EU:C:2000:374, punktid 21–24).

<sup>17</sup> Vt selle kohta 17. septembri 1987. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka (70/86, EU:C:1987:374, punkt 8) ja 8. juuli 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (C-334/08, EU:C:2010:414, punktid 46 ja 47).

<sup>18</sup> Vt selle kohta 11. juuli 1985. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (101/84, EU:C:1985:330, punkt 16) ja 8. juuni 2023. aasta kohtuotsus komisjon vs. Slovakkia (õigus lõpetada leping lõpetamistasu maksmata) (C-540/21, EU:C:2023:450, punkt 81 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt ka kohtujurist Wahli ettepanek kohtuasjas komisjon vs. Saksamaa (C-527/12, EU:C:2014:90, punktid 47–53).



42. Sellega seoses näib mulle, et asjaolud, et esmatähtsaks tuli pidada seadusandlikke ettepanekuid COVID-19 pandeemia ohjamise ja ohjeldamise kohta ning et rikkumisest teavitajate direktiivi ülevõtmiseks vajalike näost näkku kohtumiste korraldamine oli sel ajal raskendatud, ei põhjastanud selle direktiivi ülevõtmiseks vajalike meetmete võtmisel „ebatavalisi raskusi“, mida ei oleks olnud võimalik vältida isegi siis, kui oleks võetud kõik vajalikud abinõud – vähemalt mitte kogu kõnealusel perioodi jooksul.

43. Tuletan meelde, et rikkumisest teavitajate direktiivi artikli 26 lõige 1 kohustas liikmesriike võtma selle direktiivi järgimiseks vajalikud „õigus- ja haldusnormid“ vastu 17. detsembriks 2021, mis on ligikaudu üks aasta ja üheksa kuud COVID-19 pandeemia algusest hiljem. Poola Vabariigil oli selle kohustuse täitmiseks täiendavalt aega veel üheksa kuud (mis jäi kõnealuse tähtaja saabumise ja komisjoni põhjendatud arvamuses antud kahekuulise tähtaja lõppemise vahele), kuid ta ei ole seda siiski teinud. Kuupäeval, mil komisjon käesoleva menetluse algatas, ei olnud Poola Vabariik ikka veel võtnud rikkumisest teavitajate direktiivi ülevõtmiseks vajalikke meetmeid.

44. Ei pea olema riigiparaadi sisemise toimimise ekspert täheldamiseks, et muudatused seadusandliku tegevuskava või ministeeriumide tegevuskavade prioriteetides ei ole haruldased. Selline tähelepanek kehtib isegi siis, kui sündmused, mis neid muudatusi põhjustavad (näiteks viiruse puhkemine), on omakorda ootamatud. Lähtudes arutluskäigust eespool viidatud kohtuotsuses komisjon vs. Itaalia,<sup>19</sup> milles Euroopa Kohus tuletas meelde, et „vääramatute jõu“ kaitse eeldab, et asjaomase asjaolu mitterealiseerumine on tingitud ebatavalistest ja ettenägematutest asjaoludest (ja sellele ei saa tugineda, kui hoolas ja arukas isik oleks saanud võtta vajalikud meetmed vältimaks nendest asjaoludest tulenevaid tagajärgi), olen seisukohal, et isegi enne rikkumisest teavitajate direktiivi artikli 26 lõikes 1 ette nähtud tähtaja möödumist oleks Poola Vabariik võinud COVID-19 pandeemia põhjustatud häireid leevendada ja võtta kasutusele vajalikud ettevaatusabinõud tagamaks, et direktiivi ülevõtmise küsimusega ikka tegeletakse. Lisaks oleks ta võinud leida alternatiive kohapeal toimivatele kohtumistele.

45. Sellest tulenevalt näib mulle, et asjaolud, millele Poola Vabariik viitab, tulenevad pigem „sisemistest raskustest“, mitte vääramatust jõust.<sup>20</sup> Vastupidine järeldus, mida minu arvates on raske kaitsta, tähendaks, et liikmesriigid oleksid sisuliselt vabastatud kohustusest võtta vastu ülevõtmismeetmed iga direktiivi puhul, mille ülevõtmise tähtaeg kattus kuidagi COVID-19 pandeemia perioodiga.

46. Ka Poola Vabariigi kolmas põhjendus, mis puudutab Ukraina sõja mõju, ei veena mind. Nagu komisjon märgib, algas sõda Ukrainas 2022. aasta veebruaris, samas kui rikkumisest teavitajate direktiivi artikli 26 lõikes 1 sätestatud tähtaeg lõppes 17. detsembril 2021 (enne selle sõja algust). Sellest järeldub minu arvates, et Poola Vabariik ei saa põhjendada rikkumisest teavitajate direktiivi üle võtmata jätmist viidatud sättes ette nähtud tähtaja jooksul, tuginedes kõnealuse sõja mõjule.

47. Mõistagi ei saa välistada, et sõda Ukrainas võis omada mõju Poola Vabariigi võimele täita oma kohustust võtta üle rikkumisest teavitajate direktiiv ja teatada seejärel komisjonile asjakohastest ülevõtmismeetmetest. Ent isegi osas, mis puudutab ajavahemikku pärast selle sõja algust, ei taha ma siiski nõustuda Poola Vabariigi esitatud kolmanda põhjendusega.

<sup>19</sup> 4. märtsi 2010. aasta kohtuotsus (C-297/08, EU:C:2010:115, punktid 80–86).

<sup>20</sup> Vt analoogia alusel 6. juuli 2000. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-236/99, EU:C:2000:374, punktid 21–24).

48. Poola Vabariigi sellekohased argumendid on isegi pehmelts öeldes üpris kergekaalulised. Nimelt see liikmesriik ei esita muid väiteid peale selle, et ülevõtmismeetmete vastuvõtmine viibis järgneval ajavahemikul veelgi, sest perekonna- ja sotsiaalpoliitika ministeerium pidi esmajärjekorras tegelema eelnõudega, mis käsitlevad Ukraina pagulaste integreerimist Poola sotsiaalkindlustussüsteemi ja nende vastuvõtutingimusi Poolas. See argument tuleb minu arvates tagasi lükata samadel põhjustel, mida on kirjeldatud käesoleva ettepaneku punktides 44 ja 45. Sellega seoses märgin, et Poola Vabariik ei selgita näiteks, miks ei saanud mõni teine ministeerium tegeleda kõnealuse direktiivi ülevõtmisega, kui perekonna- ja sotsiaalpoliitika ministeerium oli selleks liiga hõivatud.

49. Seetõttu ei veena mind ükski kolmest Poola Vabariigi esitatud õigustusest.

## **B. Rahaliste karistuste summa ja komisjoni kohaldatud arvutusmeetodid**

50. Käesoleva kohtuasja põhiküsimus on ELTL artikli 260 lõike 3 tõlgendamine ja arvutusmeetodid, mida komisjon kasutas selleks, et määrata selle sätte alusel kindlaks rahaliste karistuste summa, mille väljamõistmist ettepaneku ta võib Euroopa Kohtule selle artikli kohaselt teha.

51. Komisjon on ELTL artikli 260 lõiget 3 kirjeldanud kui „uenduslikku vahendit“, mis kehtestati EL toimimise lepinguga, „et leida tõhus lahendus [...] laialt levinud probleemile, milleks on direktiivide hilinenud ülevõtmine“.<sup>21</sup> Selle artikli esimeses lauses on sätestatud, et „[k]ui komisjon esitab [ELTL] artikli 258 alusel hagi kohtusse põhjendusega, et asjasse puutuv liikmesriik ei ole täitnud seadusandliku menetluse kohaselt vastuvõetud direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamise kohustust, võib ta juhul, kui peab seda sobivaks, näidata ära põhisumma või karistusmakse suuruse, mida ta peab asjaoludele vastavaks ja mille asjasse puutuv liikmesriik peab tasuma.“<sup>22</sup>

52. ELTL artikli 260 lõike 3 teises lauses on märgitud, et kui Euroopa Kohus jõuab järeldusele, et selline rikkumine on toimunud, võib ta määrata asjasse puutuvale liikmesriigile põhisumma ja/või karistusmakse.

53. Nagu Euroopa Kohus on otsustanud, on sellel sätel sisuliselt kaks ülesannet. Ühelt poolt on selle eesmärk anda komisjonile konkreetsed õigused, et tagada liidu õiguse tõhus kohaldamine. Teiselt poolt on selle eesmärk anda Euroopa Kohtule pädevus teostada oma kohtufunktsiooni, milleks on üheainsa menetluse raames hinnangu andmine sellele, kas asjasse puutuv liikmesriik on täitnud oma direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamisega seotud kohustusi, ning vajaduse korral määrata rahaline karistus, mida Euroopa Kohus peab konkreetse juhtumi asjaoludel kõige sobivamaks.<sup>23</sup>

54. ELTL artikli 260 lõike 3 kaks aspekti väärivad minu arvates täiendavat tähelepanu.

<sup>21</sup> Vt komisjoni teatis „Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 260 lõike 3 rakendamine“, punkt 11 (ELT 2011, C 12, lk 1).

<sup>22</sup> Nagu on täpsustatud ELTL artikli 260 lõikes 3, peab tegemist olema „seadusandliku menetluse kohaselt vastuvõetud“ direktiiviga. Seda ei kohaldata muude kui seadusandlike direktiivide suhtes.

<sup>23</sup> Vt selle kohta 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (rahapesuvastane võitlus) (C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika).

55. Esiteks on Euroopa Kohus otsustanud, et ELTL artikli 260 lõike 3 kohaldatavust ei saa käsitleda eraldi, vaid see peab olema seotud ELTL artikli 258 alusel liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse algatamisega komisjoni poolt.<sup>24</sup> Lihtsalt öeldes seisneb ELTL artikli 260 lõike 3 „lisandväärtus“ selles, et erinevalt rikkumistest, mis kuuluvad üksnes ELTL artikli 258 kohaldamisalasse, ei nõua rikkumised, mille suhtes kohaldatakse mõlemat sätet, teist eraldi menetlust rahaliste karistuste määramiseks.<sup>25</sup> Nimelt võimaldab ELTL artikli 260 lõige 3 Euroopa Kohtul määrata põhisumma ja/või karistusmaks samas kohtuotsuses, milles ta tuvastab ülevõtmismeetmetest teatamisega seotud kohustuse rikkumise. Seetõttu on Euroopa Kohtu sõnul ELTL artikli 260 lõikes 3 sisalduva korra kehtestamise eesmärk mitte ainult motiveerida liikmesriike võimalikult kiiresti lõpetama selle kohustuse rikkumine, vaid samuti lihtsustada ja kiirendada nende rahaliste karistuste määramise menetlust.<sup>26</sup>

56. Teiseks on komisjon märkinud, et arvutusmeetodid, mida ta selles kontekstis kohaldab, on sisuliselt samad, mida kasutatakse ELTL artikli 260 lõike 2 alusel. Viimati nimetatud säte annab komisjonile õiguse teha ettepanek rahaliste karistuste kohta ja Euroopa Kohtule õiguse mõista need välja eraldiseisvas olukorras, nimelt juhul, kui liikmesriik ei ole võtnud Euroopa Kohtu otsuse täitmiseks vajalikke meetmeid.<sup>27</sup> Kuna aga sama liiki karistusi saab sisuliselt määrata mõlema sätte alusel ja selle hindamisel tuleb juhinduda samadest põhimõtetest, on Euroopa Kohus nõustunud komisjoni lähenemisviisiga ja leidnud, et ELTL artikli 260 lõikega 2 seotud kohtupraktikat tuleb analoogia alusel kohaldada ELTL artikli 260 lõike 3 suhtes.<sup>28</sup>

57. See seisukoht on siiski teatava reservatsiooniga: Euroopa Kohtu hindamispädevuse suhtes viimati nimetatud sätte alusel kehtib piirang, mida ei ole ELTL artikli 206 lõike 2 puhul. Nimelt kuigi mõlema sätte kohaselt võib Euroopa Kohus komisjoni seisukohtadest kõrvale kalduda, näeb ELTL artikli 260 lõige 3 (erinevalt ELTL artikli 260 lõikest 2) ette, et Euroopa Kohtu poolt lõplikult määratud rahaliste karistuste summa ei tohi ületada komisjoni määratud summat.<sup>29</sup>

58. Olles esitanud need selgitused, tuletan meelde, et komisjon määratleb 2023. aasta teatistes kaks erinevat arvutusmeetodit: üks põhisummade ja teine karistusmaksete jaoks. Põhisummad määratakse selleks, et karistada liikmesriiki rikkumise jätkumise eest kuni kohtuotsuse kuulutamiseni või täieliku täitmiseni, kui see toimub varem. Karistusmaksete eesmärk on

<sup>24</sup> See on nii, kuna nõue mõista ELTL artikli 260 lõike 3 alusel välja rahaline karistus on üksnes kõrvalmeede liikmesriigi kohustuste rikkumise suhtes, mille tõhususe see peab tagama (vt 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Rumeenia (rahapesu vastane võitlus) (C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika)).

<sup>25</sup> Täielikkuse huvides märgin, et kuigi ELTL artikli 260 lõikes 3 ei ole täpsustatud, kas asjaomase liikmesriigi kohustus täita karistusi „käivitub“ kohtuotsuse kuulutamise kuupäevast (ilma hilisema ajapikenduseta), on Euroopa Kohus juba korduvalt otsustanud, et karistused jõustuvad kohe (vt nt 8. juuli 2019. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (ELTL artikli 260 lõige 3 – kiired võrgud), C-543/17, EU:C:2019:573). Doktrinaalset arutelu selles küsimuses vt Materne, T., *La Procédure en Manquement d'État, Guide Pratique*, 2. väljaanne, Bruylant, lk 483.

<sup>26</sup> Vt selle kohta 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (rahapesuvastane võitlus) (C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 74 ja seal viidatud kohtupraktika).

<sup>27</sup> Sellega seoses lisan, et kuigi ELTL artikli 260 lõige 2 käsitleb sisuliselt „liitrikkumist“ või „topeltriikkumist“ (liikmesriigi algne rikkumine ja ELTL artikli 258 kohase kohtuotsuse täitmata jätmine), siis ELTL artikli 260 lõige 3 on kohaldatav ühe rikkumise (nimelt direktiivi ülevõtmata jätmise) kontekstis (vt Wahl, N., ja Prete, L., „Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU“, *European Law Reporter*, nr 6, 2014, lk 170–189, lk 173).

<sup>28</sup> Vt 25. veebruari 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (isikandmete kaitse direktiiv – karistusõiguse valdkond) (C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika).

<sup>29</sup> See piirang ei mõjuta mitte ainult summat ennast, vaid ka Euroopa Kohtu valikut karistuste liigi osas (põhisumma või karistusmaks või mõlemad), mida ta peab sobivaks (vt 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Rumeenia (rahapesu vastane võitlus) (C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 52)). Seda arvestades täheldan, et 2023. aasta teatise kohaselt teeb komisjon „Euroopa Liidu Kohtule süstemaatiliselt ettepanekuid määrata asjaomasele liikmesriigile nii põhisumma kui ka karistusmaks“.

motiveerida omakorda liikmesriiki rikkumist lõpetama võimalikult kiiresti pärast Euroopa Kohtu otsuse kuulutamist ning põhimõtteliselt on need põhjendatud vaid siis, kui rikkumine on jätkunud kuni faktiliste asjaolude hindamiseni Euroopa Kohtus.<sup>30</sup>

59. Mõlemad meetodid põhinevad kindla summa korrutamisel kolme teguriga. Kaks esimest tegurit kujutavad endast rikkumise raskust (mis kajastub raskuskoefitsiendis) ja kestust (mis kajastub kestuskoefitsiendis või päevade arvus, mille jooksul rikkumine kestis või kestab). Kolmas tegur on komisjoni selgituse kohaselt „tegur n, mis kajastab liikmesriigi maksevõimet“.

60. Nagu ma märkisin käesoleva ettepaneku punktis 17, on komisjon käesoleval juhul arvutanud põhisumma suuruseks ühe kahest järgmisest summast: 13 700 eurot päevas alates rikkumisest teavitajate direktiivi ülevõtmise tähtaja möödumisest kuni väidetava rikkumise kõrvaldamiseni või rikkumise jätkumise korral kuni käesolevas asjas kohtuotsuse kuulutamiseni või vähemalt 3 836 000 euro suurune summa, olenevalt sellest, kumb on suurem. Samuti palub see institutsioon Euroopa Kohtul kohustada Poola Vabariiki tasuma iga rikkumisest teavitajate direktiivist tulenevate kohustuste täitmisega viivitatud päeva eest karistusmaks summas 53 430 eurot alates selle kohtuotsuse kuulutamisest kuni nende kohustuste täitmiseni.

61. Poola Vabariik väidab, et need karistused on liiga suured ja ebaproportsionaalsed. Täpsemalt kritiseerib ta komisjoni arvutusmeetodite kahte elementi, mida kirjeldatakse 2023. aasta teatises: esiteks, raskuskoefitsienti, mis selles teatises esitatud juhiste kohaselt on sama kõigis olukordades, kus asjaomane liikmesriik ei ole täielikult teatanud direktiivi ülevõtmiseks vajalikest meetmetest (1), ja teiseks tegurit n, mis põhineb osaliselt liikmesriigi rahvaarvul (2). Poola Vabariigi tõstatatud küsimused nende kahe elemendi kohta ei piirdu käesoleva juhtumiga, vaid seavad tervikuna kahtluse alla komisjoni 2023. aasta teatises esitatud arvutusmeetodite sobivuse. Käsitlen kõigepealt neid üldisemaid küsimusi ning seejärel võtan seisukoha selle suhtes, kas komisjoni poolt käesolevas menetluses määratud rahaliste karistuste summa on liiga suur või ebaproportsionaalne (3).

## **1. Üldküsimus i): komisjoni kohaldatud raskuskoefitsient**

### **a) Poolte argumendid**

62. Komisjon tuletab meelde, et rikkumise raskust kajastava raskuskoefitsiendi väärtuste vahemik on 1–20. Ta lisab, et nagu on märgitud 2023. aasta teatises, kohaldab ta juhtudel, mil on tegemist ülevõtmismeetmetest teatamise kohustuse täieliku täitmata jätmisega, „süsteemiliselt“ raskuskoefitsienti 10. Käesolev kohtuasi puudutab sellist kohustuse täielikku täitmata jätmist. Seetõttu on komisjon kohaldanud raskuskoefitsienti 10.

63. Komisjon selgitab, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt<sup>31</sup> on direktiivide ülevõtmise ja ülevõtmismeetmetest komisjonile teatamise kohustus „peamine kohustus“, mis aitab kaasa liidu õiguse tõhususe tagamisele. Selle kohustuse täielikku täitmata jätmist tuleb pidada „selgelt raskeks“. See õigustab komisjoni arvates raskuskoefitsiendi 10 süsteematilist kohaldamist kõigil sellistel juhtudel.

<sup>30</sup> Vt selle kohta 25. veebruari 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (isikuandmete kaitse direktiiv – karistusõiguse valdkond) (C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika).

<sup>31</sup> Vt 13. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Sloveenia (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, punkt 75).

64. Lisaks märgib komisjon, et kõiki seadusandliku menetluse kohaselt vastu võetud direktiive tuleb pidada võrdse tähtsusega direktiivideks, mis nõuavad liikmesriikidelt täielikku ülevõtmist neis sätestatud tähtaegade jooksul. Tema arvates ei tohiks asjaomase direktiivi laad mõjutada raskuskoefitsiendi kindlaksmääramist.

65. Lisaks väidab komisjon, et raskuskoefitsiendi 10 süstemaatiline kohaldamine kõikidel juhtudel, mis puudutavad ülevõtmismeetmetest teatamise kohustuse täielikku täitmata jätmist, suurendab õiguskindlust. Selline süstemaatiline kohaldamine muudab ka komisjoni kavandatud rahalised karistused prognoositavamaks ja tagab liikmesriikide võrdse kohtlemise.

66. Samuti leiab komisjon, et selle koefitsiendi kohaldamine on käesolevas asjas igal juhul põhjendatud. Sellega seoses väidab ta esiteks, et rikkumisest teavitajate direktiivil on oluline roll liidu õiguse tõhusa kohaldamise hõlbustamisel mitmes olulises valdkonnas ning et selle direktiivi ülevõtmata jätmine võib seega mõjutada teisi liidu õigusakte (mis on vastu võetud selle direktiivi esemelisse kohaldamisalasse kuuluvates valdkondades). Teiseks väidab ta, et rikkumisest teavitajate tõhusa kaitse puudumine liikmesriigis võib mõjutada nende isikute põhiõiguste kaitset, mis suurendab rikkumise raskust. Kolmandaks ei ole komisjonile teada ühtegi Poola õiguse sätet, millel oleksid samad eesmärgid kui rikkumisest teavitajate direktiivil või mis peegeldaksid selle sisu. Neljandaks ei leevenda asjaolu, et Poola Vabariik tegi kohtueelses menetluses komisjoniga koostööd, tema kohustuste täitmata jätmist.

67. Poola Vabariik väidab, et raskuskoefitsiendi 10 süstemaatiline kohaldamine kõikidel juhtudel, mis puudutavad ülevõtmismeetmetest teatamise kohustuse täielikku täitmata jätmist, võimaldab komisjonil hoiduda kõrvale oma kohustusest hinnata juhtumipõhiselt põhjalikult väidetava rikkumise raskust.

68. Eelkõige väidab Poola Vabariik, et käesolevas asjas ei ole komisjon võtnud arvesse asjaolu, et Poola õigus juba pakub rikkumisest teavitajatele teatavat kaitset ning et neile isikutele kaitset pakkuva direktiivi ülevõtmata jätmisel on seega piiratud mõju huvidele, mida selle õigusaktiga soovitakse kaitsta. Tema arvates tuleb seda asjaolu pidada kergendavaks asjaoluks raskuskoefitsiendi kindlaksmääramisel, sest vastasel juhul põhineks komisjoni kohaldatav koefitsient üksnes rikkumise võimalikul mõjul (erinevalt rikkumise tegelikest tagajärgedest).

69. Poola Vabariik märgib samuti, et kergendavaks loetakse ka asjaolu, et liikmesriik teeb kohtueelses menetluses komisjoniga lojaalset koostööd (nagu ta tegigi).<sup>32</sup>

## **b) Hinnang**

70. Euroopa Kohus on selgitanud, et rahalised karistused, mis määratakse liikmesriikidele liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmata jätmise eest, peavad olema nii „asjaoludele vastavad“ kui ka „proportsionaalsed [rikkumisega] ja asjaomase liikmesriigi maksevõimega“.<sup>33</sup> Komisjon märgib, et ta võttis neid nõudeid 2023. aasta teatises nõuetekohaselt arvesse.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Sellega seoses tugineb ta 25. juuni 2013. aasta kohtuotsusele komisjon vs. Tšehhi Vabariik (C-241/11, EU:C:2013:423) ja 17. oktoobri 2013. aasta kohtuotsusele komisjon vs. Belgia (C-533/11, EU:C:2013:659).

<sup>33</sup> Vt karistusmaksete kohta 4. juuli 2000. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka (C-387/97, EU:C:2000:356, punkt 90) ja 25. veebruari 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (isikuandmete direktiiv – karistusõigus) (C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 62); põhisummade kohta 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (rahapesuvastane võitlus) (C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 81) ja 25. veebruari 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (isikuandmete kaitse direktiiv – karistusõiguse valdkond) (C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 73).

<sup>34</sup> Vt 2023. aasta teatise punkt 2.

71. Neid asjaolusid arvestades saan ma aru, et komisjoni kohaldatud raskuskoefitsiendi eesmärk on eelkõige tagada, et põhisummade ja/või karistusmaksete summa, mille komisjon on ELTL artikli 260 lõike 3 alusel kindlaks määranud, oleks proportsionaalne rikkumise raskusega, mida hinnatakse asjakohaseid asjaolusid arvestades. Tegemist on 2023. aasta teatistes esitatud arvutusmeetodite ainsa elemendiga, mis võib kajastada rikkumise raskust.<sup>35</sup>

72. Taoline on kontekst, milles tuleb vastata küsimusele, kas komisjon võib süstemaatiliselt kohaldada raskuskoefitsienti 10, kui väidetav rikkumine, mille alusel ta teeb Euroopa Kohtule ettepaneku määrata ELTL artikli 260 lõike 3 alusel rahalised karistused, seisneb ülevõtmismeetmetest teatamise kohustuse täielikus täitmata jätmises. Euroopa Kohus ei ole seda küsimust kunagi analüüsinud. Nimelt enne 2023. aasta teatist ei kohaldanud komisjon sellistes olukordades süstemaatiliselt sama koefitsienti.<sup>36</sup>

73. Selguse huvides meenutan, et ELTL artikli 260 lõiget 3 kohaldatakse siis, kui „asjasse puutuv liikmesriik ei ole täitnud seadusandliku menetluse kohaselt vastuvõetud direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamise kohustust“. Selle sätte kohaldamisala ei piirdu seega „teatamise“ kohustuse täieliku rikkumise juhtumitega, vaid laieneb olukordadele, kus liikmesriik teatab ülevõtmismeetmetest osaliselt või ebaõigesti. Kuigi komisjon ei täpsusta 2023. aasta teatistes, millist raskuskoefitsienti tuleb selle teise stsenaariumi puhul kohaldada,<sup>37</sup> märgib ta, et kohaldab esimesel juhul süstemaatiliselt koefitsienti 10.

74. Nagu ma allpool selgitan, leian, et selline lähenemine on asjakohane (ja kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega) siis ja ainult siis, kui kõiki sellega seotud rikkumisi saab pidada sama raskusastmega rikkumisteks võrreldes ühelt poolt muud liiki rikkumistega ja teiselt poolt üksteisega. Minu arvates käesoleval juhul aga see nii ei ole.

*1) Esimene põhjus: ülevõtmismeetmete vastuvõtmise ja seetõttu nendest teatamise kohustuse täieliku täitmata jätmise juhtumid ei ole tingimata raskemad kui muud liiki rikkumised*

75. Hüpototeetiliselt võiks komisjoni lähenemisviisi (milleks on koefitsiendi 10 süstemaatiline kohaldamine) hõlmata kahte liiki olukordi: esiteks siis, kui asjaomane liikmesriik on võtnud vajalikud ülevõtmismeetmed (täielikult või osaliselt), kuid ei ole neist lihtsalt täielikult teatanud, ja teiseks siis, kui see liikmesriik on jätnud asjaomase direktiivi täielikult üle võtmata.

76. Sellega seoses meenutan, et nagu kohtujurist Szpunar on selgitanud, ei ole kohustus, millele viidatakse ELTL artikli 260 lõikes 3, mitte kohustus võtta vastu ülevõtmismeetmed, vaid just nimelt kohustus nendest teatada.<sup>38</sup> Järelikult piisab ELTL artikli 260 lõike 3 kohaldamiseks sellest, kui liikmesriik ei ole ülevõtmismeetmetest „teatanud“ (vastandatuna taoliste meetmete täielikult vastu võtmata jätmisele).

77. Seda arvestades saan ma hõlpsasti nõustuda (mida näib ka komisjon tegevat), et esimene stsenaarium on praktikas ebatõenäoline. Enamikus (kui mitte kõigis) olukordades on põhjus, miks liikmesriik on jätnud ülevõtmismeetmetest teatamata, see, et ta on ühtlasi jätnud sellised meetmed vastu võtmata. On raske ette kujutada, miks liikmesriik, kes on „töö õigesti ära teinud“

<sup>35</sup> Komisjoni kasutatud arvutusmeetodite muud elemendid (st baassumma, kestuskoefitsient või päevade arv, mille jooksul rikkumine kestis või kestab, ja tegur n) ei põhine rikkumise raskusel.

<sup>36</sup> Vt komisjoni teatis „Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 260 lõike 3 rakendamine“, punkt 25 (ELT 2011, C 12, lk 1).

<sup>37</sup> Vt käesoleva ettepaneku punkt 85.

<sup>38</sup> Vt selle kohta kohtujurist Szpunari ettepanek kohtuasjas komisjon vs. Belgia (ELTL artikli 260 lõige 3 – kiired võrgud) (C-543/17, EU:C:2019:322, punkt 69).

ja võtnud vastu direktiivi ülevõtmiseks vajalikud normid, ei teavita sellest komisjoni. Seega on minu arvates selge, et kui see institutsioon räägib täielikust „teatamata“ jätmisest, peab ta silmas ülevõtmiskohustuse täielikku täitmata jätmist (mitte üksnes ja lihtsalt teatamiskohustuse täielikku täitmata jätmist), mis on kooskõlas tema arusaamaga, et ELTL artikli 260 lõige 3 on säte, millega kehtestatakse mehhanism, mille eesmärk on „leida tõhus lahendus [...] laialt levinud probleemile, milleks on direktiivide hilinenud ülevõtmine“.<sup>39</sup>

78. Sellistel juhtudel vastutab asjaomane liikmesriik tegelikult kahekordse rikkumise eest. Ta ei ole mitte ainult ülevõtmismeetmetest teatamata jätnud, vaid ta on samuti sellised meetmed võtmata jätnud (esimene rikkumine on teise tagajärg).

79. Esmapilgul võib selline kahekordne rikkumine tõepoolest tunduda üsna raske, nagu väidab komisjon. Ent just siin ilmnebki komisjoni „ühe mõõduga mõõtmise“ lahenduse nõrkus: see on selgelt liiga lihtsustav. Selle lähenemisviisi kohaselt on komisjon „valinud välja“ ühte liiki rikkumise (ülevõtmismeetmete vastuvõtmise ja seega neist teatamise kohustuse täielik täitmata jätmise) kui sellise, mis on olemuslikult raskem kui teist liiki rikkumised, eelkõige paljud neist, mis on hõlmatud ELTL artikli 260 lõikega 2. Seda tehes jätab ta tähelepanuta asjaolu, et see ei ole tingimata nii.<sup>40</sup>

80. Selle asjaolu näitlikustamiseks võib viidata juhtumile, kus Tšehhi Vabariik ei olnud üle võtnud direktiivi 2003/41/EÜ tööandjapensioni kogumisasutuste tegevuse ja järelevalve kohta<sup>41</sup> teatavaid sätteid ning mida Euroopa Kohus analüüsis kohtuotsuses komisjon vs. Tšehhi Vabariik.<sup>42</sup> Peale selle, et tegemist oli osalise, mitte täieliku rikkumisega, oli see ka kerge rikkumine. Nende sätetega reguleeritud tegevust (käesoleval juhul tööandjapensioniskeeme) Tšehhi Vabariigis ei eksisteerinud. Seevastu rikkumine, mille Euroopa Kohus tuvastas kohtuotsuses komisjon vs. Prantsusmaa,<sup>43</sup> ning mis puudutas Prantsuse laevade püügitegevuse teatavate kontrollkohustuste täitmata jätmist (see rikkumine kuulub praeguse ELTL artikli 260 lõike 2 kohaldamisalasse), oli palju raskem tagajärgede poolest, mida see tekitas mõjutatud avalikele ja erahuvidel.<sup>44</sup>

*2) Teine põhjus: ülevõtmismeetmete täielikult vastu võtmata ja neist teatamata jätmise juhtumid on erineva raskusastmega*

81. Teine põhjus, miks ma pean komisjoni lähenemisviisi sobimatuks, on see, et mitte kõik ELTL artikli 260 lõikega 3 hõlmatud ülevõtmismeetmete vastuvõtmise ja nendest teatamise kohustuse täielikult täitmata jätmise juhtumid ei ole iseenesest sama raskusastmega.

<sup>39</sup> Vt käesoleva ettepaneku punkt 51.

<sup>40</sup> Vt selle kohta kohtujurist Szpunari ettepanek kohtuasjas komisjon vs. Belgia (ELTL artikli 260 lõige 3 – kiired võrgud) (C-543/17, EU:C:2019:322, punkt 56). Vt ka Wahl, N., ja Prete, L., „Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU“, *European Law Reporter*, nr 6, 2014, lk 170–189, lk 173.

<sup>41</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. juuni 2003. aasta direktiiv (ELT 2003, L 235, lk 10; ELT eriväljaanne 05/04, lk 350).

<sup>42</sup> Vt 25. juuni 2013. aasta kohtuotsus (C-241/11, EU:C:2013:423, punkt 53).

<sup>43</sup> 12. juuli 2005. aasta kohtuotsus (C-304/02, EU:C:2005:444).

<sup>44</sup> Vt selle kohta Wahl, N., ja Prete, L., „Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU“, *European Law Reporter*, nr 6, 2014, lk 170–189, lk 173.

82. Varsti pärast seda, kui see uus säte EL toimimise lepingus kehtestati, selgitas komisjon, et selle eesmärk on innustada liikmesriike direktiive õigel ajal üle võtma, mis on tema sõnul „ülimalt oluline“ mitte üksnes Euroopa Liidu õigusega seotud „üldiste huvide kaitseks“, vaid eelkõige selleks, et kaitsta liidu kodanikke, kellel on taolistest õigusaktidest tulenevad individuaalsed õigused.<sup>45</sup>

83. Seejärel tunnistas Euroopa Kohus sõnaselgelt, et ELTL artikli 260 lõike 3 kohaldamisel peab põhisumma väljamõistmine põhinema (nagu see on ka ELTL artikli 260 lõike 2 puhul) nende tagajärgede hindamisel, mida asjaomase liikmesriigi kohustuste täitmata jätmise „avaldatakse erahuvidele ja avalikele huvidele“.<sup>46</sup> Samad kaalutlused (nagu ka see, kui kiiresti peab asjaomane liikmesriik oma kohustusi täitma) on asjakohased karistumakse summa kindlaksmääramisel.<sup>47</sup>

84. Minu arvates on komisjoni 2023. aasta teatises tehtud otsus kohaldada süstemaatiliselt sama raskusastme koefitsienti 10 kõigil juhtudel, kui liikmesriik on jätnud ülevõtmismeetmed täielikult vastu võtmata ja seetõttu neist komisjonile „teatamata“, vastuolus selle varasema lähenemisviisi ja nimetatud kohtupraktikaga. Ma selgitan enda seisukohta.

85. Selles dokumendis põhjendab komisjon oma uut lähenemisviisi, märkides, et „kõiki seadusandliku menetluse kohaselt vastuvõetud direktiive [tuleb] pidada võrdselt tähtsaks ja liikmesriigid peavad need täielikult üle võtma direktiivis sätestatud tähtaja jooksul“.<sup>48</sup> Ta lisab, et „[n]õue tagada, et liikmesriik võtaks seadusandliku menetluse kohaselt vastuvõetud direktiivi üle selles sätestatud tähtaja jooksul, kehtib võrdselt kõigi direktiivide kohta.“<sup>49</sup> Teisalt selgitab ta, et ülevõtmismeetmetest teatamise kohustuse osalise (mitte täieliku) täitmata jätmise korral määratakse raskuskoefitsient, mis on väiksem kui 10, ning võetakse kohaselt arvesse rikkumise mõju „üld- ja erihuvidele“.

86. Järeldan nendest avaldustest, et komisjoni hinnangul on ELTL artikli 260 lõike 3 kohaldamisel küsimus, milliseid konkreetseid huve ja õigusi rikkumine mõjutab, asjakohane ainult muudel juhtudel kui need, mille puhul on tegemist ülevõtmismeetmest teatamise kohustuse täieliku täitmata jätmisega.

87. See jätab mulle lahendamata küsimuse: kui – nagu väidab komisjon – nende rahaliste karistuste lõppeesmärk, mille väljamõistmiseks teeb ta ELTL artikli 260 lõike 3 alusel ettepaneku Euroopa Kohtule, on „kaitsta liidu õigusnormidega taotletavaid üldisi huve“ ja „liidu kodanike individuaalseid õigusi“, siis kuidas on võimalik, et nende karistuste summat *ei* kohandata sõltuvalt sellest, mil määral rikkumine mõjutab või võib mõjutada neid huve ja õigusi igal juhul, mis on selle sättega hõlmatud?

88. Sellega seoses olen juba käesoleva ettepaneku punktis 21 märkinud, et üldiselt ollakse nõus (nagu illustreerib ka näiteks rikkumisest teavitajate direktiivi esemeline kohaldamisala), et teatavad liidu õiguse valdkonnad on avaliku huvi seisukohast olulisemad kui teised. Direktiivi

<sup>45</sup> Vt komisjoni teatis „Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 260 lõike 3 rakendamine“, punkt 7 (ELT 2011, C 12, lk 1).

<sup>46</sup> Vt 25. veebruari 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (isikuandmete kaitse direktiiv – karistusõiguse valdkond) (C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika).

<sup>47</sup> Vt analoogia alusel 20. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka (riigiabi tagasinõudmine – ferronikkel) (C-51/20, EU:C:2022:36, punkt 96).

<sup>48</sup> Vt 2023. aasta teatise punkt 3.2.2.

<sup>49</sup> Vt teatise punkt 2.2.



täielik ülevõtmata jätmine ühes neist valdkondadest põhimõtteliselt ja eriti juhul, kui selle eesmärk on anda liidu kodanikele individuaalsed õigused, on raskem kui see, kui sama liikmesriik jätab üle võtmata direktiivi muus valdkonnas.<sup>50</sup>

89. Minu arvates ei saa seega väita, et kõik seadusandliku menetluse teel vastu võetud direktiivid on võrdse tähtsusega. Olen nõus, et liikmesriikide kohustus võtta õigeaegselt vastu ülevõtmismeetmed kehtib „võrdselt“ kõigi selliste direktiivide suhtes. Ent teine asi on väita, nagu seda teeb komisjon, et kõikidesse nendesse õigusaktides tuleb suhtuda samamoodi, sest neil kõigil on võrdne tähtsus.<sup>51</sup> Asjaolu, et rikkumine on olemuslikult raske, ei tähenda, et selle raskus ei võiks olla mõnes olukorras raskem kui teistes.

90. Lisaksin veel kaks märkust.

91. Esiteks ei saa seda järeldust mõjutada asjaolu, et Euroopa Kohus on otsustanud, et „direktiivi täieliku ülevõtmise tagamiseks riigisiseste meetmete vastuvõtmise kohustus ja nendest meetmetest komisjonile teatamise kohustus on liikmesriikide peamised kohustused“.<sup>52</sup> Ma viitan siinkohal eespool loetletud kaalutlustele.

92. Lisan, et komisjon poolt käesolevas asjas esitatud põhjendus, nimelt et raskuskoefitsiendi 10 süstemaatiline kohaldamine tagab liikmesriikide võrdse kohtlemise, näib mulle eriti ebaveenev. Ma ei mõista, kuidas raskuskoefitsiendi kohandamine selliste teguritega nagu asjaomase direktiivi tähtsus võib ohustada liikmesriikide võrdset kohtlemist.

93. Teiseks märgib komisjon 2023. aasta teatises, et seoses ELTL artikli 260 lõikega 2 tuleb asjaomase rikkumise olulisuse kindlaksmääramisel võtta arvesse „asjaomaste sätete laadi ja ulatust“. Ta lisab, et „[p]õhiõiguste või [...] nelja põhivabaduse rikkumist tuleks üldiselt alati käsitleda kui eriti rasket rikkumist ning määrata asjakohane karistus“.<sup>53</sup> Lisaks selgitab ta, et mõju üldistele ja konkreetsetele huvidele tuleks hinnata igal üksikjuhul eraldi, võttes muu hulgas arvesse liidu vahendite kahanemist, suurt kahju ELi finantshuvidele, rikkumise mõju liidu toimimisele, suurt või parandamatu kahju inimeste tervisele või keskkonnale, võimalikku rahalist kasu, mida liikmesriik saab kohtuotsuse eiramise tõttu, ning nende inimeste hulka, keda rikkumine mõjutab.

94. Ma ei näe põhjust, miks ei peaks samadel juhtpõhimõtetel ja teguritel olema mingit rolli raskuskoefitsiendi kindlaksmääramisel, kui rikkumine seisneb ELTL artikli 260 lõike 3 tähenduses ülevõtmismeetmete vastuvõtmise ja neist teatamise kohustuse täielikus täitmata jätmises.

95. Sellega seoses lisan, et oma esimeses teatises ELTL artikli 260 lõike 3 kohta märkis komisjon, et raskuskoefitsient tuleb kindlaks määrata kooskõlas ELTL artikli 260 lõikes 2 nimetatud rikkumistele kohaldatavate eeskirjade ja kriteeriumidega, millest tuleneb, et see koefitsient pidi

<sup>50</sup> Seda arvestades olen nõus, et isegi üldiselt avaliku huvi seisukohast oluliseks peetavas valdkonnas on võimalik, et liidu seadusandja võtab direktiivi vastu suhteliselt vähetähtsas küsimuses (näiteks väga tehnilises küsimuses) ja vastupidi. Rikkumise raskust tuleb seega hinnata igal üksikjuhul eraldi.

<sup>51</sup> Väidetakse, et just sarnaste kaalutluste alusel märkis komisjon oma esimeses teatises ELTL artikli 260 lõike 3 kohta, et eeskirju ja üldkriteeriume, mis ta oli seoses selle sättega sõnastanud, tuleb kohaldada „üksikjuhtumite suhtes“ ning et rahalise karistuse määramisel tuleb alati lähtuda konkreetsetest asjaoludest (vt komisjoni teatise „Aluslepingu artikli 260 lõike 3 rakendamine“ (ELT 2011, C 12, lk 1) punkt 10).

<sup>52</sup> Vt 13. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Sloveenia (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, punkt 75).

<sup>53</sup> Vt 2023. aasta teatise punkt 3.2.1.1.

lihtsalt jääma vahemikku 1–20.<sup>54</sup> Kõnealus 2023. aasta teatises ei ole välja toodud põhjuseid, miks sellest lähenemisviisist kõrvale kalduti (peale kõigi seadusandliku menetluse kohaselt vastu võetud direktiivide võrdse tähtsuse põhimõtte).

96. Tähelepanu, et käesolevas asjas väidab Poola Vabariik, et arvesse tuleb võtta kahte kergendavat asjaolu: esiteks asjaolu, et rikkumisest teavitajad on juba Poola õigusega kaitstud, ja teiseks see, et Poola Vabariik tegi kohtueelses menetluses komisjoniga lojaalset koostööd.

97. Jätan oma hinnangu käesolevas asjas hilisemaks (vt allpool 3. jagu). Siinkohal tahaksin lihtsalt selgitada, et ma leian, et komisjon peaks jätma endale kõikideks juhtudeks võimaluse raskuskoefitsiendi kohandada, võttes arvesse asjakohaseid kergendavaid ja/või raskendavaid asjaolusid.

### 3) Kokkuvõte

98. Eeltoodud kaalutlustest tulenevalt peaks Euroopa Kohus minu arvates tuvastama, et raskuskoefitsiendi 10 süstemaatiline kohaldamine kõigi juhtumite suhtes, milles on tegemist ELTL artikli 260 lõike 3 kohaldamisalasse kuuluva direktiivi ülevõtmiseks vajalikest meetmetest teatamise kohustuse täielikult täitmata jätmisega, ei ole asjakohane, kui määratakse rahalisi karistusi, mis on piisavalt hoiatavad ja asjaomase rikkumisega proportsionaalsed.

## 2. Üldküsimus ii): teguri n arvutamise meetod

### a) Poolte argumendid

99. Komisjoni arvates on teguri n eesmärk võtta arvesse liikmesriikide maksevõimet ja tagada seeläbi ELTL artikli 260 lõike 3 alusel määratud rahaliste karistuste hoiatav mõju. Kaks kolmandikku sellest tegurist moodustab asjaomase liikmesriigi SKP (sisemajanduse koguprodukt) (võrreldes kõigi liikmesriikide keskmise SKPga) ja ühe kolmandiku selle liikmesriigi rahvaarv (võrreldes kõigi liikmesriikide rahvaarvu keskmisega).

100. Komisjon märgib, et vastavalt 2023. aasta teatise I lisa punktile 3 kohaldas ta käesoleval juhul teguri n väärtust 1,37.

101. Komisjon lisab, et selles teatises teguri n arvutamise meetodi kindlaksmääramisel võttis ta nõuetekohaselt arvesse Euroopa Kohtu otsust komisjon vs. Kreeka (riigiabi tagasinõudmine – ferronikkel).<sup>55</sup> Ta saab selle kohtuotsuse punktist 116 aru nii, et kuigi liikmesriikide SKP peab olema peamine tegur nende maksevõime hindamisel, ei piira see komisjoni võimalust teha ettepanekuid rahaliste karistuste määramiseks, mis põhinevad mitmel kriteeriumil, et muu hulgas oleks võimalik säilitada põhjendatud erinevus erinevate liikmesriikide vahel.

102. Komisjon leiab, et liikmesriikide rahvaarvul põhineva elemendi lisamine teguri n arvutamismeetodisse teenib just seda eesmärki. Ta väidab, et demograafiline kriteerium tagab ka teguri n stabiilsuse aja jooksul, kuna liikmesriigi rahvaarv varieerub aastati tõenäoliselt märkimisväärselt vähem kui tema SKP.

<sup>54</sup> Vt komisjoni teatis „Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 260 lõike 3 rakendamine“ (ELT 2011, C 12, lk 1), punkt 25, milles viidatakse komisjoni teatise „EÜ asutamislepingu artikli 228 kohaldamine“ punktile 16.6 (SEK/2005/1658).

<sup>55</sup> Vt 20. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus (C-51/20, EU:C:2022:36).

103. Lisaks väidab komisjon, et 2023. aasta teatistes kasutatud teguri n arvutamise meetod järgib soovitusi, mille kohtujurist Pitruzzella esitas oma ettepanekus kohtuasjas komisjon vs. Kreeka (riigiabi tagasinõudmine – ferronikkel),<sup>56</sup> milles ta märkis, et „eesmärki säilitada teatud osa eri liikmesriikide suhtes kohaldatavatest koefitsientidest“ on võimalik saavutada, „tuginedes igal juhul demograafilisele kriteeriumile, mis võimaldab relativiseerida lihtsa või võrdleva SKP arvesse võtmisest saadud tulemusi“.

104. Poola Vabariik ei nõustu komisjoniga. Ta leiab, et teguri n arvutamisel kasutatud demograafiline kriteerium on vastuolus selle teguri üldise eesmärgiga, milleks on võtta arvesse liikmesriikide maksevõimet, tagades samal ajal, et neile määratud rahalised karistused oleksid piisavalt hoiatavad.

105. Poola Vabariik väidab veel, et komisjoni meetod teguri n arvutamiseks annab ebajärjekindlaid tulemusi, kuna liikmesriikide maksevõimet võidakse olenevalt nende rahvaarvust üle hinnata või alahinnata, mis ei oleks nii, kui tegur n põhineks üksnes nende SKP-l.

106. Poola Vabariik rõhutab samuti, et liikmesriigiti võib eeldada teguri n erinevusi, kuna mitte kõigil liikmesriikidel ei ole ühesugust maksevõimet. Kokkuvõttes väidab ta, et komisjoni lähenemisviis põhjustab ebaproportsionaalsete rahaliste karistuste kehtestamise väiksema SKPga, kuid suurema rahvaarvuga liikmesriikidele.

107. Lõpuks viitab Poola Vabariik kohtujurist Wathelet' poolt kohtuasjas komisjon vs. Kreeka<sup>57</sup> esitatud ettepanekus märgitule, „et ei ole välistatud, et mõnel liikmesriigil, millel on teatav rahvaarv, on väiksem maksevõime kui teistel liikmesriikidel, mille rahvaarv on väiksem“, ning et ka see kriteerium ei ole seega „karistusmakse arvutamisel asjakohane“.

108. Sellega seoses märgib Poola Vabariik, et alates 2017. aastast (pärast kohtujurist Wathelet' ettepanekut kohtuasjas komisjon vs. Kreeka) ei ole Euroopa Kohus liikmesriigi maksevõime kindlaksmääramisel kunagi arvesse võtnud muid asjaolusid peale SKP. Lisaks tuleb viidet „demograafilisele kriteeriumile“ kohtujurist Pitruzzella ettepanekus kohtuasjas komisjon vs. Kreeka (riigiabi tagasinõudmine – ferronikkel) mõista kui viidet sellele, et võib olla asjakohane jagada liikmesriikide SKP nende elanikkonna suurusega, et saada täpsem ülevaade nende maksevõimest.

109. Eeltoodud kaalutlusi arvestades väidab Poola Vabariik, et komisjoni kohaldatav tegur n peaks põhinema liikmesriikide maksevõimel, mida kajastab üksnes nende SKP.

## ***b) Hinnang***

110. Meetod, mida komisjon kasutab teguri n arvutamiseks, on sama nii ELTL artikli 260 lõike 2 kohaldamisalasse kuuluvate rikkumiste kui ka ELTL artikli 260 lõikega 3 hõlmatud rikkumiste puhul.

<sup>56</sup> C-51/20, EU:C:2021:534, punkt 37.

<sup>57</sup> C-93/17, EU:C:2018:315, punkt 139.

111. Algul põhines see meetod kahel asjaolul: ühelt poolt asjaomase liikmesriigi SKP ja teiselt poolt selle liikmesriigi häälte arv nõukogus kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamiseks.<sup>58</sup> Kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamise eeskirjad nõukogus aga muutusid pärast seda, kui 1. aprillil 2017 jõustus ELL artikli 16 lõikega 4 kehtestatud uus kahekordse häälteenamuse reegel. Euroopa Kohus analüüsis selle arengu tagajärgi 14. novembri 2018. aasta kohtuotsuses komisjon vs. Kreeka,<sup>59</sup> milles ta leidis, et see uus süsteem ei sisalda rahuldavaid kriteeriume liikmesriikide maksevõime kindlaksmääramiseks ega saa seega tõhusalt asendada varasemat kaalutud häälte süsteemi. Samuti märkis ta, et pärast 1. aprilli 2017 võttis Euroopa Kohus igal juhul liikmesriigi maksevõime hindamisel arvesse üksnes tema SKPd.

112. Komisjon avaldas 2019. aastal uue teatise (edaspidi „2019. aasta teatis“),<sup>60</sup> milles ta esitas teguri n arvutamise muudetud meetodi. See uus meetod sisaldas jätkuvalt komponenti, mis ei olnud seotud asjaomase liikmesriigi SKPga. See komponent ei põhinenud aga enam häälte arvul nõukogus, vaid esindajate kohtade arvul Euroopa Parlamendis.

113. 20. jaanuari 2022. aasta kohtuotsuses komisjon vs. Kreeka (riigiabi tagasinõudmine – ferronikkel)<sup>61</sup> märkis Euroopa Kohus taas, et asjaomase liikmesriigi maksevõime hindamisel tuleb peamise tegurina tugineda asjaomase liikmesriigi SKP-le ning et eesmärk kehtestada piisavalt hoiatavad rahalised karistused ei nõua tingimata, et arvesse võetaks asjaomase liikmesriigi institutsioonilist kaalu liidus, kuna see asjaolu ei ole seotud asjaomase rikkumise tunnustega.

114. 2023. aasta teatis võeti vastu pärast seda kohtuotsust.

115. Selles teatises kirjeldab komisjon tegurit n kui kaalutud geomeetrilist keskmist, mis tugineb „peamiselt“ liikmesriikide SKP-l ja „täiendavalt“ nende rahvaarvul „kui demograafilisel kriteeriumil, mis võimaldab säilitada mõistliku liikmesriikidevahelise erinevuse“.

116. Nõustun Poola Vabariigiga, et see „demograafiline kriteerium“ ei ole sobiv liikmesriikide suhtelise maksevõime kindlaksmääramiseks. Selle järelduseni viivad minu arvates kolm peamist põhjust.

117. Esiteks võib väita, et käesoleva ettepaneku punktis 113 kirjeldatud asjaolud ei välista komisjoni võimalust võtta teguri n arvutamise meetodi kindlaksmääramisel arvesse muid tegureid või parameetreid. Nagu komisjon 2023. aasta teatises viitas, märkis Euroopa Kohus oma 20. jaanuari 2022. aasta kohtuotsuses komisjon vs. Kreeka (riigiabi tagasinõudmine – ferronikkel)<sup>62</sup> (kohtuotsus, mille tulemusel komisjon vaatas läbi selle teguri arvutamise meetodi ja võttis vastu nimetatud teatise), et asjaomase liikmesriigi maksevõime hindamisel võetakse peamise tegurina aluseks tema SKP, „ilma et see piiraks“ komisjoni võimalust teha ettepanekuid rahaliste karistuste määramiseks, mis põhinevad „mitmel kriteeriumil, et muu hulgas oleks võimalik säilitada põhjendatud erinevus erinevate liikmesriikide vahel“.

<sup>58</sup> Vt komisjoni teatis „EÜ asutamislepingu artikli 228 kohaldamine“ (SEK/2005/1658), D jagu „Asjaomase liikmesriigi maksevõime arvessevõtmine“. Täielikkuse huvides lisan, et tegur n nägi esimest korda päevavalgust 28. veebruari 1997. aasta dokumendis pealkirjaga „Komisjoni teatis – EÜ asutamislepingu artiklis 171 ette nähtud trahvi arvutusmeetodi kohta“ (EÜT 1997, C 63, lk 2), kuid seda hakati kohaldama ka põhisummade arvutamiseks alles 2005. aastal.

<sup>59</sup> C-93/17, EU:C:2018:903 (punktid 139–141).

<sup>60</sup> Komisjoni teatis „Rikkumismenetlustes komisjoni poolt Euroopa Liidu Kohtule esildatava põhisumma ja karistusmaks arvutamise meetodi muutmise“ (ELT 2019, C 70, lk 1).

<sup>61</sup> C-51/20, EU:C:2022:36 (punktid 113–115).

<sup>62</sup> C-51/20, EU:C:2022:36 (punkt 116).

118. Need asjaolud näitavad minu arvates siiski, et Euroopa Kohus nõuab seost liikmesriikide SKP ja neile omistatavate vastavate tegurite n vahel.<sup>63</sup> Kui liikmesriigile, kelle SKP on teisest liikmesriigist suhteliselt madalam, omistatakse suurem tegur n kui sellisele teisele liikmesriigile, ja vastupidi, ei saa seda tegurit lihtsalt enam pidada vastavate liikmesriikide maksevõimet esindavaks.

119. Just see on koht, kus muutub ilmseks viga komisjoni poolt 2023. aasta teatises valitud teguri n arvutamise meetodis. Nimetatud teatise I lisas on märgitud, et selles loetletud tegurid n on arvutatud liikmesriikide 2020. aasta SKP alusel. Kui võtta arvesse liikmesriikide SKPd kõnealusel aastal<sup>64</sup> ning komisjoni poolt igale liikmesriigile omistanud tegurit n, siis nähtub, et:

- Luksemburgi SKP on suurem kui Bulgaaria, Horvaatia, Leedu ja Sloveenia SKP, kuid tegur n, mida komisjon Luksemburgi suhtes kohaldab, on väiksem kui nende teiste liikmesriikide puhul;
- Madalmaade SKP on oluliselt suurem kui Poola oma, kuid nende tegurid n on praktiliselt identsed (1,39 vs. 1,37);
- seevastu Poola SKP on Rootsi omast vaid veidi suurem, kuid nende tegurid n varieeruvad märkimisväärselt (1,37 vs. 0,83).

120. Lisaks, kui analüüsida 2023. aasta teatises ette nähtud tegureid n, võttes arvesse liikmesriikide 2020. aasta SKPd elaniku kohta,<sup>65</sup> mitte nende SKPd (sest väidetavalt võimaldab SKP elaniku kohta paremini võrrelda liikmesriikide vastavat maksevõimet), on tulemused veelgi ebajärjekindlamad:

- Taani SKP elaniku kohta on suurem kui Saksamaa oma, kuid Saksamaa tegur n on peaaegu 12 korda suurem kui Taani oma (6,16 vs. 0,52);
- seevastu Iirimaa ja Taanile on määratud sarnased tegurid n (0,55 vs. 0,52), kuigi Iirimaa SKP elaniku kohta on peaaegu 1,5 korda suurem kui Taani oma;
- samamoodi on Madalmaadel ja Poolal sarnased tegurid n (1,39 ja 1,37), kuid nende SKP elaniku kohta erineb väga palju (Madalmaade SKP elaniku kohta on peaaegu neli korda suurem kui Poolal);
- Itaalia ja Küprose SKP elaniku kohta on sarnane, kuid Itaalia tegur n on 3,41, samas kui Küprose tegur n on 0,05 (Itaalia tegur n on seega ligikaudu 68 korda suurem kui Küprose oma);
- Luksemburgil on üks väiksemaid tegureid n, kuid kõigist liikmesriikidest kõrgeim SKP elaniku kohta.

<sup>63</sup> Sellega seoses lisan, et Euroopa Kohus on mitmes kohtuotsuses rõhutanud, et mis puudutab asjaomase liikmesriigi maksevõimet, siis tuleb arvesse võtta selle liikmesriigi sisemajanduse koguprodukti (SKP) viimase aja arengusuundi selle päeva seisuga, mil Euroopa Kohus hindab faktilisi asjaolusid (vt eelkõige 16. juuli 2020. aasta kohtuotsus komisjon vs. Rumeenia (rahapesu vastane võitlus) (C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 85) ja komisjon vs. Iirimaa (rahapesuvastane võitlus) (C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 97)). Lisaks on Euroopa Kohus leidnud, et rahalisi karistusi tuleb vähendada olukorras, kus asjaomane liikmesriik on majanduskriisis (ja tema SKP on märkimisväärselt vähenenud) (vt 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (C-374/11, EU:C:2012:827, punkt 44)).

<sup>64</sup> Eurostati esitatud väärtuste põhjal: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA\\_10\\_GDP\\_\\_custom\\_1799513/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=d8b13929-28c2-478f-8c40-492f2c166c77](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP__custom_1799513/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=d8b13929-28c2-478f-8c40-492f2c166c77).

<sup>65</sup> Eurostati esitatud väärtuste põhjal: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_08\\_10/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en).

121. Neid asjaolusid arvestades näib mulle selge, et 2023. aasta teatise loetletud tegurid ei esinda iga liikmesriigi vastavat maksevõimet (olenemata sellest, kas seda võimet määratakse kindlaks lähtudes nende SKPst või SKPst elaniku kohta). Minu arvates on endiselt jõus argument, mille mõned autorid<sup>66</sup> ja liikmesriigid<sup>67</sup> esitasid ajal, mil teguri arvutamise meetod põhines endiselt hääleõigusel nõukogus või esindajate arvul Euroopa Parlamendis, et see tegur ei anna tingimata korrektset pilti liikmesriikide maksevõimest, kuna see üle- või alahindab teatavate liikmesriikide maksevõimet.<sup>68</sup>

122. See toob mind teise põhjuse juurde, miks ma leian, et 2023. aasta teatise esitatud teguri arvutamise meetod ei ole asjakohane. Mulle näib selge, et seda meetodit määratledes soovis komisjon mitte ainult täita Euroopa Kohtu 20. jaanuari 2022. aasta otsust komisjon vs. Kreeka (riigiabi tagasinõudmine – ferronikkel),<sup>69</sup> milles Euroopa Kohus oli kritiseerinud varasemat arvutusmeetodit (nimelt 2019. aasta teatise esitatud meetodit), vaid ka tagada, et rahaliste karistuste summad, mille kohta ta Euroopa Kohtule ettepaneku teeb, jääksid võimalikult lähedale sellele varasema meetodi alusel saadud väärtustele.

123. Tegelikult märkis komisjon juba 2019. aasta teatise vastuvõtmise etapis, et liikmesriikide SKP kasutamine ainsa kriteeriumina tooks kaasa kõrgeima ja madalaima teguri erinevuse, mis on tema arvates vastuvõetamatu.<sup>70</sup> Võin lihtsalt ette kujutada, et komisjonil võis olla sarnaseid muresid, kui ta lisas 2023. aasta teatise oma uude arvutusmeetodisse demograafilise kriteeriumi, selle asemel et tugineda üksnes SKP-le või SKP-le elaniku kohta. Nimelt, kui võrrelda selle teatise I lisas loetletud tegureid 2019. aasta teatise I lisas loetletud teguritega, ei ole nende kahe vahel suuri lahknevusi.

124. Loomulikult ma nõustun selles suhtes komisjoniga, et selle tagamine, et tegur jääks ühest arvutusmeetodist teise üleminekul sarnasesse väärtuste vahemikku ja et see oleks aja jooksul teataval määral stabiilne, ei ole täiesti ekslik eesmärk. Mulle näib siiski, et stabiilsust oleks lihtne saavutada muude, asjakohasemate vahenditega. Kõigepealt võiks komisjon võtta arvesse liikmesriikide SKPd või SKPd elaniku kohta mitme aasta jooksul ning lähtuda nende keskmisest väärtusest näiteks viie aasta jooksul. Lisaks, tagamaks, et erinevused eri liikmesriikide tegurite vahel ei oleks liiga suured ja et need jääksid enam-vähem samasse väärtuste vahemikku nagu praegu (st 0,03–6,16), võiks komisjon kärpida väärtusi, mis on saadud SKP või SKP elaniku kohta keskmise põhjal, et need mahuksid täpselt sellesse vahemikku.

125. Lubage mul näitlikustada. Minu soovitatud lähenemisviisi kohaselt omistatakse suurima SKPga või suurima SKPga elaniku kohta liikmesriigi teguriks 6,16. Kõikidele teistele liikmesriikidele määratakse tegur n, mis kajastab nende võrreldavat SKPd või SKPd elaniku kohta, kuid jääb sellest väärtusest allapoole. Näiteks kui Luksemburgi SKP elaniku kohta on suurim, võib tema tegur n olla 6,16. Madalmaade puhul, kelle SKP elaniku kohta oli (2020. aastal) ligikaudu pool Luksemburgi omast, oleks tegur n umbes 3.

<sup>66</sup> Vt selle kohta Kornezov, A., „Imposing the right amount of sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. predictability, or how to „bridge the gaps““, vol. 20, nr 3, *Columbia Journal of European Law*, 2014, lk 307–331, lk 329.

<sup>67</sup> Vt selle kohta 25. veebruari 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (isikuandmete direktiiv – karistusõigus) (C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 49), milles Hispaania Kuningriik väitis, et 2019. aasta teatise talle omistatud tegur n asetab ta liikmesriikide hulgas neljandale kohale, samas kui see tegur arvutatakse üksnes SKP alusel, oleks Hispaania 14. kohal.

<sup>68</sup> Vt ka kohtujurist Fennelly ettepanek kohtuasjas komisjon vs. Kreeka (C-197/98, EU:C:1999:597, punktid 39–43).

<sup>69</sup> C-51/20, EU:C:2022:36.

<sup>70</sup> Vt 2019. aasta teatis, lk 2.

126. Minu arvates ja vastupidi sellele, mida väidab komisjon, lähtus kohtujurist Pitruzzella sarnastest kaalutlustest, kui ta märkis oma ettepanekus kohtuasjas komisjon *vs.* Kreeka (riigiabi tagasinõudmine – ferronikkel),<sup>71</sup> et „eesmärk säilitada eri liikmesriikide suhtes kohaldatavate koefitsientide vahel teatav suhe“ on võimalik saavutada erinevate meetodite abil, näiteks „tuginedes [...] demograafilisele kriteeriumile, mis võimaldab relativiseerida lihtsa või võrdleva SKP arvesse võtmisest saadud tulemusi“. Ma ei näe nimelt, kuidas saaks seda passust tõlgendada nii, nagu komisjon välja pakub – arvestades, et sama ettepaneku punktis 35 märgib kohtujurist Pitruzzella, et tema arvates võib „SKP (lihtne, elaniku kohta või võrdlev) arvesse võtmi[ne] [...] iseenesest anda piisava ülevaate asjaomase liikmesriigi maksevõimest“.

127. Kolmas põhjus, miks ma arvan, et komisjoni meetod teguri *n* arvutamiseks ei ole asjakohane, on seotud mõne laiema kaalutlusega asjaomase liikmesriigi elanikkonna suuruse olulisuse kohta rahaliste karistuste tasumise võime kindlaksmääramise etapis.

128. Nagu ma eespool märkisin, olen seisukohal (nõustudes suuresti kohtujurist Pitruzzellaga), et täpse ülevaate saamiseks asjaomase liikmesriigi maksevõimest võib olla kasulik, kui mitte parem, tugineda tema SKP-le elaniku kohta (mille puhul juba ongi vaja arvesse võtta tema rahvaarvu). Komisjon aga 2023. aasta teatises nii ei tee. Nagu ma eespool selgitasin, ei jaga ta selles teatises asjaomase liikmesriigi SKPd tolle rahvaarvuga, nagu seda tehakse, et arvutada liikmesriigi SKP elaniku kohta. Pigem on ta seisukohal, et asjaomase liikmesriigi suhteline jõukus (tema SKP suhestatuna kõigi liikmesriikide keskmise SKPga) tuleb korrutada tema rahvaarvuga (jällegi suhestatuna kõigi liikmesriikide keskmise rahvaarvuga).

129. Nagu Poola Vabariik õigesti väidab, tuleneb sellest lähenemisviisist, et suhteliselt suurema rahvaarvuga liikmesriiki peetakse süstemaatiliselt suuremat maksevõimet omavaks kui liikmesriiki, kellel on sama üldine jõukus (SKP) ja suhteliselt väiksem rahvaarv. Ma ei mõista, kuidas saab see olla kooskõlas liikmesriikide võrdse kohtlemise põhimõttega.

130. Lisaks näib mulle, et komisjoni lähenemine viib lõpuks väga kahetsusväärse tulemuseni, kus asjaomase liikmesriigi rahvaarvu käsitletakse teguri *n* kindlaksmääramise etapis kas raskendava või kergendava asjaoluna (sõltuvalt sellest, kas elanikkond on suur või väike). Minu arvates ei ole sellisel kaalutlusel kohta liikmesriikide suhtelise *maksevõime* hindamisel. Ka kohtujurist Wathelet on märkinud, „et ei ole välistatud, et mõnel liikmesriigil, millel on teatav rahvaarv, on [tegelikult] väiksem maksevõime kui teistel liikmesriikidel, mille rahvaarv on väiksem“.<sup>72</sup>

131. See toob mind minu viimase märkuse juurde. Ma võin hõlpsasti nõustuda sellega, et liidu õigusest tulenevad kohustused, eelkõige need, mis on seotud direktiivide ülevõtmisega, on liikmesriikidel mõnes mõttes oma kodanike „ees“. Kui liikmesriik ei ole direktiivi üle võtnud, siis on minu meelest mõisteta, kuidas võib olla asjakohane võtta arvesse selle liikmesriigi territooriumil elavate liidu kodanike arvu, keda see tegematajätmine mõjutab. See on minu arvates peamine erinevus liikmesriigi poolt liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmata jätmise ja autojuhi või äriühingu juhi vahel, mida ma eespool sissejuhatuses näidetena kasutasin. Minu teada ei kujuta autojuht või ettevõtja sekundiksi ette, et nende trahvi suurus võib varieeruda sõltuvalt rikkumise ajal nende leibkonnas elavate inimeste või nende töötajate arvust sel lihtsal põhjusel, et nende poolt rikutud normid (olenemata sellest, kas need on seotud liikluseeskirjade, liidusese konkurentsi või isikuandmete kaitsega) ei too neile kaasa kohustusi taoliste isikute ees.

<sup>71</sup> C-51/20, EU:C:2021:534, punkt 37.

<sup>72</sup> Vt kohtujurist Wathelet' ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Kreeka (C-93/17, EU:C:2018:315, punkt 139).

132. Seevastu asjaolu, et liikmesriigi suhtes kohaldatakse raskemat karistust, kuna tema rahvaarv on suurem kui teisel liikmesriigil, ei saa minu arvates olla ELTL artikli 258 alusel algatatud rikkumismenetluses täiesti põhjendamatu. Leian aga, et see asjaolu on seotud rikkumise raskusega, mitte liikmesriikide maksevõimega. Seetõttu olen seisukohal, et asjaomase liikmesriigi rahvaarvu ei saa teguri n kindlaksmääramise etapis kasutada raskendava või kergendava asjaoluna. Selle asemel võib selle vajaduse korral lisada kergendavate või raskendavate asjaolude hulka, mis on asjakohased raskusastme koefitsiendi kindlaksmääramisel igal konkreetset juhul. Sellega seoses märgin, et nagu ma eespool punktis 93 juba täheldasin, näeb komisjon selle juba teha ELTL artikli 260 lõike 2 kohaldamisalasse kuuluvate rikkumiste puhul.

### 3. Käesolev asi

133. Eelmistes jagudes olen selgitanud, miks ma olen seisukohal, et ei ole asjakohane esiteks kohaldada sama raskuskoefitsiendi 10 „süsteemiliselt“ kõikidel juhtudel, kui ülevõtmismeetmetest jäetakse täielikult teatamata, ja teiseks tugineda asjaomase liikmesriigi maksevõime kindlaksmääramisel demograafilisele kriteeriumile, mis karistab süstemaatiliselt liikmesriike nagu Poola, kelle rahvaarv on suurem.

134. Sooviksin nüüd käsitleda veel lahendamata küsimust rahaliste karistuste kohta, mida Euroopa Kohus peaks minu arvates käesolevas kohtuasjas kohaldama.

135. Sellega seoses tuletan esiteks meelde, et Euroopa Kohtu poolt ELTL artikli 260 lõike 3 alusel määratud rahaliste karistuste kogusumma ei või ületada komisjoni poolt määratletud summat, nagu ma juba märkisin käesoleva ettepaneku punktis 57.

136. Seevastu on Euroopa Kohus korduvalt otsustanud, et liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses ei ole üldjuhul tema jaoks siduvad komisjoni teatistes sisalduvad suunised, mis aitavad üksnes tagada komisjoni tegevuse läbipaistvuse, ootuspärasuse ja õiguskindluse, kui see institutsioon esitab ettepanekuid Euroopa Kohtule. Lisaks on Euroopa Kohus märkinud, et matemaatilised muutujad, mida komisjon kasutab rahaliste karistuste summa arvutamiseks, kujutavad endast „tarvilikku lähtepunkti“. Teisisõnu on need soovituslikud eeskirjad, millega pelgalt määratletakse käitumisjuhised, mida komisjon kavatses järgida.<sup>73</sup>

137. Käesolevas asjas järeldub sellest, et kuigi komisjoni ettepanekud võeti vastu 2023. aasta teatistes esitatud suuniste alusel ja neis esinevad seega kaks viga, mille ma käesoleva ettepaneku punktis 133 tuvastasin, ei takista need vead Euroopa Kohtul määrata väiksemaid rahalisi karistusi kui need, mille komisjon on kindlaks määranud, jättes kohaldamata nimetatud teatistes esitatud arvutamismeetodid.

138. Võttes samal ajal arvesse, et need ettepanekud seavad „ülempiiri“ summale, mille Euroopa Kohus võib selle sätte alusel määrata, ei saa välistada, et need võivad olukorras, kus Euroopa Kohus peab kohaseks valida komisjoni poolt ettenähtust suuremad rahalised karistused (küsimust, mida minu arvates õnneks ei teki) võtta Euroopa Kohtult selle võimaluse. Seepärast teen Euroopa Kohtule ettepaneku juhtida käesolevas kohtuasjas tehtud otsuses sõnaselgelt

<sup>73</sup> Vt 20. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka (riigiabi tagasinõudmine – ferronikkel) (C-51/20, EU:C:2022:36, punktid 95, 109 ja 110).



tähelepanu komisjoni arvutusmeetodite puudustele (nagu ta on juba teinud 14. novembri 2018. aasta kohtuotsuses komisjon vs. Kreeka<sup>74</sup> ja 20. jaanuari 2022. aasta kohtuotsuses komisjon vs. Kreeka (riigiabi tagasinõudmine – ferronikkel)).<sup>75</sup>

139. Neile täpsustusi arvestades märgin, et Poola Vabariik ei ole siiani komisjonile ikka teatanud rikkumisest teavitajate direktiivi ülevõtmiseks vajalikest meetmetest.

140. Neil asjaoludel ma leian, et sobiv on määrata Poola Vabariigile nii põhisumma kui ka karistusmaks, et motiveerida teda võtma tuvastatud rikkumise lõpetamiseks vajalikke meetmeid.

141. Tagamaks siiski, et põhisumma ja karistusmaks summa oleksid nii „asjaoludele vastavad“ kui ka „proportsionaalsed [rikkumisega] ja Poola Vabariigi maksevõimega“,<sup>76</sup> tuleb Euroopa Kohtul minu arvates asuda seisukohale, et Poola Vabariigil on väiksem maksevõime kui see, mis kajastub teguris n, millele komisjon tugineb.<sup>77</sup>

142. Mulle tundub, et lisaks peab Euroopa Kohus asjaomase rikkumise raskuse hindamisel võtma arvesse kõiki asjakohaseid kergendavaid või raskendavaid asjaolusid (nagu need, mida ma nimetasin käesoleva ettepaneku punktis 93). Selliste asjaolude hulka kuulub fakt, et rikkumisest teavitajate direktiivi Poola Vabariigi poolt ülevõtmata jätmine võib mõjutada üsna suure arvu liidu kodanike õigusi, arvestades selle liikmesriigi suhteliselt suurt rahvaarvu ja asjaolu, et selle direktiivi eesmärk on just anda individuaalsed õigused isikutele, kes teavitavad liidu õiguse rikkumisest.

143. Mis puudutab mõju, mida Poola Vabariigi kohustuste rikkumine avaldab avalikele ja erahuvidele, siis meenutan, et nagu märkisin eespool punktis 21, on rikkumisest teavitajate direktiivi eesmärk tagada „tasakaalustatud ja tõhus“ kaitse isikutele, kes teavitavad liidu õiguse rikkumisest, mille kohta nad saavad teavet tööalases kontekstis, ning „tõhustada liidu õiguse ja poliitika jõustamist“ teatavates konkreetsetes avaliku huvi seisukohast olulistest valdkondades. Selle akti ülevõtmata jätmist tuleb seega pidada eriti raskeks, kuna sellel on olulised tagajärjed taoliste „avaliku huvi seisukohast olulistele valdkondadele“ ning rikkumisest teavitajate individuaalsete õiguste kaitsele.

144. Mulle näib siiski, et neid olulisi tagajärgi mingil viisil leevendab asjaolu, et rikkumisest teavitajad on juba Poola õigusega kaitstud (ja seega ei kahjusta nende õiguste kasutamist nii negatiivselt asjaolu, et Poola Vabariik ei ole rikkumisest teavitajate direktiivi üle võtnud, kui võiks esialgu arvata). Sellega seoses meenutan, et Euroopa Kohus on juba leidnud, et rikkumise raskus võib sõltuda selle praktilisest mõjust, sealhulgas asjaolust, et see mõju on suhteliselt väike.<sup>78</sup> Seetõttu jagan põhimõtteliselt Poola Vabariigi seisukohta, et rikkumisest teavitajatele Poola õigusega tagatud kaitse taset võib pidada kergendavaks asjaoluks.

<sup>74</sup> C-93/17, EU:C:2018:903.

<sup>75</sup> C-51/20, EU:C:2022:36.

<sup>76</sup> Vt kohtupraktika, millele olen viidanud käesoleva ettepaneku punktis 70.

<sup>77</sup> Kasutades meetodit, mida ma kirjeldasin käesoleva ettepaneku punktis 125, võib Poola Vabariigi tegur n olla näiteks 0,97, kuna tema SKP elaniku kohta oli aastatel 2018–2022 keskmiselt 13 354 eurot (Luksemburgil 84 280 eurot) (Eurostati esitatud väärtuste põhjal: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_08\\_10/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en)).

<sup>78</sup> Vt 13. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Sloveenia (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, punkt 80).

145. Lisaks nõustun Poola Vabariigiga, et kergendavaks asjaoluks võib pidada ka asjaolu, et ta tegi Euroopa Kohtus rikkumismenetluse ni viinud menetluses komisjoniga lojaalset koostööd.<sup>79</sup>

146. Kokkuvõttes näib mulle, et võttes arvesse asjakohaseid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, mida ma äsja kirjeldasin (ja eelkõige Poola Vabariigi väiksemat maksevõimet), peaks Euroopa Kohus mõistma rahalised karistused väiksemas summas kui on kindlaks määranud komisjon, nimel määrama põhisummaks 8700 eurot päevas alates rikkumisest teavitajate direktiivi ülevõtmise tähtaja möödumisest kuni käesolevas kohtuasjas kohtuotsuse kuulutamise kuupäevani ning karistusmaksiks 34 000 eurot iga rikkumisest teavitajate direktiivist tulenevate kohustuste täitmise viivitatud päeva eest alates käesolevas asjas kohtuotsuse kuulutamisest kuni nende kohustuste täitmise kuupäevani.

## VI. Ettepanek

147. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- tuvastada, et Poola Vabariik on rikkunud nõukogu 23. oktoobri 2019. aasta direktiivist (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta (rikkumisest teavitajate direktiiv) tulenevaid kohustusi, kuna ta ei ole vastu võtnud selle direktiivi ülevõtmiseks vajalikke õigus- ja haldusnorme või on igal juhul jätnud neist komisjonile teatamata;
- tuvastada, et raskuskoefitsiendi 10 süstemaatiline kohaldamine juhtudel, kui direktiivi ülevõtmiseks vajalikest meetmetest teatamise kohustus on täielikult täitmata jäetud, ei ole sobiv selliste rahaliste karistuste määramisel, mis oleksid vastavate rikkumiste suhtes nii piisavalt hoiatavad kui ka proportsionaalsed;
- tuvastada, et selliste rahaliste karistuste määramisel on arvutusmeetod, mida Euroopa Komisjon kasutas teatises „Rahalised karistused rikkumismenetluses“ teguri n kindlaksmääramiseks, asjaomase liikmesriigi maksevõime kindlaksmääramiseks ebasobiv;
- mõista Poola Vabariigilt välja põhisumma 8700 eurot päevas alates rikkumisest teavitajate direktiivi ülevõtmise tähtaja möödumisest kuni käesolevas asjas kohtuotsuse kuulutamiseni ning karistusmaks 34 000 eurot päevas iga rikkumisest teavitajate direktiivist tulenevate kohustuste täitmisega viivitatud päeva eest alates kohtuotsuse kuulutamisest kuni nende kohustuste täitmiseni.
- mõista kohtukulud välja Poola Vabariigilt.

<sup>79</sup> Vt selle kohta 25. juuni 2013. aasta kohtuotsus komisjon vs. Tšehhi Vabariik (C-241/11, EU:C:2013:423, punkt 51) ja 17. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia (C-533/11, EU:C:2013:659, punkt 40). Teistpidi nõustun komisjoniga, et koostöö puudumine kujutab endast raskendavat asjaolu. Nimelt on liikmesriigid ELL artikli 4 lõike 3 alusel kohustatud komisjoniga lojaalselt koostööd tegema.