Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MACIEJ SZPUNAR
esitatud 11. aprillil 2019[1]

Kohtuasi C-543/17

Euroopa Komisjon
versus

Belgia Kuningriik

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – ELTL artikkel 258 – Direktiiv 2014/61/EL – Kiire elektroonilise side võrkude kasutuselevõtu kulud – ELTL artikli 260 lõige 3 – Direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamise kohustus – Rahalised sanktsioonid – Nõue määrata karistusmakse iga päeva kohta

I. Sissejuhatus

1. Käesolevas kohtuasjas palub Euroopa Komisjon Euroopa Kohtul „tuvastada, et kuna Belgia Kuningriik ei ole hiljemalt 1. jaanuariks 2016 vastu võtnud kõiki 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[2] täitmiseks või vähemalt ei ole komisjoni neist teavitanud, siis ei ole ta täitnud kohustusi, mis tulenevad selle direktiivi artiklist 13“.[3]

2. Lisaks palub komisjon Euroopa Kohtul „määrata direktiivi [2014/61] ülevõtmise meetmetest teatamata jätmise eest Belgia Kuningriigile ELTL artikli 260 lõike 3 alusel karistusmakse 54 639,36 eurot päevas alates kohtuotsuse kuulutamisest käesolevas kohtuasjas“.[4]

3. Käesolev liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi koosneb niisiis kahest osast, millest esimene puudutab liikmesriigi kohustuste rikkumist selle tavalises tähenduses, st direktiivi (osalist) üle võtmata jätmist, ja teine rahalist sanktsiooni[5] ELTL artikli 260 lõike 3 alusel. Menetluse esimene osa ei ole õiguslikult problemaatiline ning lisaks ei ole menetlusosaliste vahel selle üle vaidlust.[6] Kuid õiguslike probleemide üle, mis on tõstatatud teises osas, vaidlevad ühelt poolt komisjon ning teiselt poolt Belgia Kuningriik ja menetlusse astunud liikmesriigid.[7]

4. ELTL artikli 260 lõige 3 lisati Lissaboni lepinguga. Sellega kehtestati kord, mis annab Euroopa Kohtule võimaluse määrata liikmesriigile rahaline sanktsioon esmakordse otsusega, millega kohus tuvastab, et liikmesriik on rikkunud seadusandlikus menetluses vastu võetud direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamise kohustust.

1 Algkeel: prantsuse.

2 ELT 2014, L 155, lk 1.

3 Vt komisjoni 15. septembril 2017 esitatud hagiavalduse punkt 85.

4 Vt komisjoni hagiavalduse punkt 85.

5 Mõiste „rahaline sanktsioon“ on üldmõiste, mis hõlmab nii mõistet „põhisumma“ kui ka mõistet „karistusmakse“.

6 Ükski menetlusse astunud liikmesriik ei ole vaidlustanud komisjoni hagiavaldust selles osas.

7 Samuti vaieldakse selle üle õiguskirjanduses, nagu ma viitan alljärgnevalt.

5. Seni ei ole Euroopa Kohus võtnud seisukohta ELTL artikli 260 lõike 3 tõlgendamise suhtes. Euroopa Kohtu menetluses on juba olnud palju kohtuasju, milles komisjon on palunud kohaldada ELTL artikli 260 lõiget 3. Kuid need on siiani kõik lahendatud enne, kui on kuulutatud kohtuotsus asjaomase liikmesriigi ja komisjoni vahel, mistõttu viimane on kõikides nendes kohtuasjades hagist loobunud, mõnikord päris viimasel minutil.[8]

6. Käesolev kohtuasi võib seega võimaldada Euroopa Kohtul kõnealust sätet tõlgendada.[9]

7. ELTL artikli 260 lõike 3 tõlgendamine tekitab põhimõttelisi küsimusi liidu õiguskorra kohta. Minu peamine eesmärk või isegi minu peamine soov käesolevas kohtuasjas on anda Euroopa Kohtule märku, et igasugune kõnealuse mõiste tõlgendamine peab minema kaugemale iseenesestmõistetavast tõdemusest, et direktiivide kiire, täielik ja korrektne ülevõtmine on liidu õiguse ühetaolise kohaldamise jaoks määrava tähtsusega.

II. Õiguslik raamistik

8. Direktiivi 2014/61 artiklis 13 „Ülevõtmine“[10] on sätestatud:

„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.“

III. Vaidluse taust

A. Kohtueelne menetlus

9. Direktiivi 2014/61 artiklis 13 on ette nähtud, et liikmesriigid võtavad vastu ja avaldavad direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid 1. jaanuariks 2016 ning teatavad nendest komisjonile.

10. Kuna komisjon ei olnud nimetatud kuupäevaks saanud teadet riigisisestest õigusaktidest, millega kõnealune direktiiv oleks üle võetud, saatis ta 23. märtsil 2016 Belgia Kuningriigile ametliku kirja.

11. Kuna Belgia Kuningriigi vastusest ilmnes, et 11. juulil 2016 valmistati riigisiseseid õigusakte alles ette, saatis komisjon 30. septembril 2016 kõnealusele liikmesriigile põhjendatud arvamuse, kutsudes nimetatud liikmesriiki üles võtma vajalikke meetmeid, et täita selle nõuded kahe kuu jooksul arvamuse kättesaamisest.

8 Kuid kaks kohtujuristi on juba avaldanud arvamust ELTL artikli 260 lõike 3 tõlgendamise kohta. Vt kohtujurist Wathelet’ ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Poola (C-320/13, EU:C:2014:2441) ja kohtujurist Tanchevi ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Hispaania (ELTL artikli 260 lõige 3 – Eluasemekinnisvaraga seotud krediidilepingud) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 71). Esimeses kohtuasjas komisjon loobus hagist, teise menetlemine on aga Euroopa Kohtus pooleli.

9 Märgin sellega seoses, et kui kohtujurist Wathelet sai põhjendatult nentida, et liikmesriigid ei ole ELTL artikli 260 lõike 3 tõlgendamise suhtes huvi üles näidanud (vt tema ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Poola, C-320/13, EU:C:2014:2441, 3. joonealune märkus), ei saa seda nentida käesolevas kohtuasjas, kuna Belgia Kuningriigi toetuseks on menetlusse astunud kümme liikmesriiki.

10 Kuna poolte vahel ei ole erimeelsusi direktiivi 2014/61 sisu ülevõtmise osas, ei ole vaja tsiteerida direktiivi materiaalõiguslikke sätteid.

12. Kuna Belgia Kuningriigi vastamistähtaega pikendati, vastas ta põhjendatud arvamusele 21. veebruari ja 28. märtsi 2017. aasta kirjadega, milles teatas komisjonile, et direktiivi 2014/61 ülevõtmine on pooleli. Kirjadele olid lisatud ülevõtmismeetmete eelnõud ning 3. juuli 2008. aasta määruse avaliku teedevõrgu ehitustööde kohta pealinna Brüsseli piirkonnas (Belgia) (Ordonnance relative aux chantiers en voirie publique) konsolideeritud versioon.

13. Komisjon leidis, et tegemist on nii direktiivi 2014/61 täieliku ülevõtmise puudumisega kui ka kõnealuse direktiivi täieliku ülevõtmise meetmetest teatamata jätmisega ning et seega on Belgia Kuningriik rikkunud kõnealuse direktiivi artiklist 13 tulenevaid kohustusi, ning otsustas 13. juulil 2017 esitada hagi.

B. Menetlus Euroopa Kohtus

14. 15. septembril 2017 esitatud hagiavalduses heidab komisjon Belgia Kuningriigile ühelt poolt ette, et ta ei ole võtnud kõiki direktiivi 2014/61 ülevõtmiseks vajalikke meetmeid, ning teiselt poolt, et igal juhul ei ole Belgia Kuningriik neist komisjonile teatanud.

15. Kostja vastuses annab Belgia Kuningriik ülevaate direktiivi 2014/61 sätete ülevõtmise edenemisest, märkides, et suurem osa sätetest on Belgia õigusse üle võetud vastavalt pädevuse jaotusele föderaalriigi, piirkondade ja kogukondade vahel ning et vajalikud meetmed on võetud või on pooleli nende puhul, mida veel üle võetud ei ole.

16. Komisjon täpsustas oma repliigis, et vaatamata suurtele edusammudele, mida Belgia Kuningriik on teinud direktiivi 2014/61 ülevõtmisel pärast hagiavalduse esitamist, on siiski vaja võtta täiendavaid meetmeid direktiivi täielikuks ülevõtmiseks. Seda vajadust tunnistavad ka Belgia ametiasutused ise. Seetõttu, ehkki ta vähendas selle päevase karistusmakse suurust, mille ta palub Belgia Kuningriigile määrata, jäi komisjon oma nõuete juurde.

17. 5. veebruaril 2018 anti Saksamaa Liitvabariigile, Eesti Vabariigile, Iirimaale, Hispaania Kuningriigile, Prantsuse Vabariigile, Itaalia Vabariigile, Leedu Vabariigile, Ungarile ja Austria Vabariigile luba astuda menetlusse Belgia Kuningriigi nõuete toetuseks. 21. novembril 2018 anti Rumeeniale luba astuda menetlusse Belgia Kuningriigi nõuete toetuseks.

18. 22. jaanuaril 2019 peetud kohtuistungil esitasid oma suulised seisukohad Belgia valitsus ja komisjon ning Saksamaa, Eesti, Hispaania, Prantsuse, Itaalia, Ungari, Austria ja Rumeenia valitsus.

IV. Analüüs

19. Analüüsin kõigepealt Belgia Kuningriigile ELTL artikli 258 kohaselt ette heidetud rikkumiste küsimust (osa A) ning seejärel vaatlen keerukamat ELTL artikli 260 lõike 3 kohaste rahaliste sanktsioonide küsimust (osa B).

A. Rikkumised ELTL artikli 258 kohaselt

20. Komisjon heidab Belgia Kuningriigile ette, et ta ei võtnud direktiivi 2014/61 sätteid riigisisesesse õigusse üle 1. jaanuariks 2016 ehk kuupäevaks, mis on ette nähtud kõnealuse direktiivi artikli 13 lõikes 1 kõnealuse direktiivi järgimiseks vajalike õigus- ja haldusnormide vastuvõtmiseks ja avaldamiseks, ega teatanud ülevõtmissätetest komisjonile.

21. Belgia Kuningriik ei vaidle sellele etteheitele vastu.

22. Niisiis on tegemist „vaieldamatu rikkumisega“: Belgia Kuningriik ei võtnud direktiivi 2014/61 üle määratud tähtaja jooksul ega teatanud komisjonile ülevõtmise meetmetest, nagu on ette nähtud kõnealuse direktiivi artikli 13 lõikes 1.

23. Direktiivist tulenevate kohustuste rikkumise tuvastamiseks tuleb väljakujunenud kohtupraktika kohaselt hinnata rikkumise esinemist põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõppemisel liikmesriigis valitsenud olukorra põhjal.[11]

24. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et kuna Belgia Kuningriik ei ole ettenähtud tähtaja jooksul võtnud vastu vajalikke õigus- ja haldusnorme direktiivi 2014/61 täitmiseks või vähemalt ei ole ta komisjonile nendest teatanud, siis ei ole Belgia Kuningriik täitnud kohustusi, mis tulenevad selle direktiivi artiklist 13.

B. ELTL artikli 260 lõike 3 kohane rahaline sanktsioon

25. Käesoleva kohtuasja põhiküsimus puudutab kahtlemata ELTL artikli 260 lõike 3 tõlgendamist, st küsimust, kuidas tuleb nimetatud sätet kohaldada käesolevas kohtuasjas.

1. Direktiiv

26. ELTL artikli 288 kolmanda lõigu kohaselt on „[d]irektiiv […] saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele“. See liidu õigussüsteemile omane õigusakt on liikmesriikide õigusnormide ühtlustamise vahend.

27. Direktiiv on suurepärane sümboolne näide sellest, kuidas liikmesriikide õigussüsteemid on vastastikuses seoses liidu õiguskorraga. Niisiis on nõuetekohane ülevõtmine ülimalt oluline nii direktiivi soovitava toime tagamiseks kui ka selle ühetaoliseks kohaldamiseks kogu liidus.

28. Direktiivide kaheetapiline õigusloomemenetlus nõuab tõhusat kontrollimist. Kuna liikmesriigid peavad direktiivid üle võtma, võib direktiividest tuleneda nii erinevusi kui ka vigu.[12] Niisiis näitab senine kogemus, et teine etapp ei ole iseenesestmõistetav ning et liikmesriikidepoolne ülevõtmine läheb tihtipeale sujuvamalt tänu komisjoni süsteemsele kontrollile. Seetõttu jälgib komisjon pidevalt ülevõtmistegevust ning hindab seda statistiliselt.

29. Direktiivide liikmesriikide õigusesse ülevõtmise puhul eristatakse tavaliselt kolme peamist rikkumise tüüpi. Esimene seisneb ülevõtmise meetmetest teatamata jätmises (liikmesriik ei ole ette nähtud tähtaja jooksul komisjonile teatanud direktiivi ülevõtmiseks võetud meetmetest), teine nõuetele mittevastavuses (liikmesriigi poolt võetud ülevõtmismeetmed ei ole kooskõlas liidu direktiivide nõuetega) ja kolmas ebaõiges või nõuetele mittevastavas kohaldamises (ehkki direktiiv on formaalselt üle võetud, ei ole liikmesriikide ametiasutused seda kohaldanud nõuetekohaselt või ei ole seda üldse kohaldanud).

11 Vt näiteks 21. märtsi 2019. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (C-498/17, EU:C:2019:243, punktid 29 ja 30), 18. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Rumeenia (C-301/17, ei avaldata, EU:C:2018:846, punktid 42 ja 43) ja 23. novembri 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-314/15, ei avaldata, EU:C:2016:887, punktid 28 ja 29). Ka õiguskirjanduses toetatakse seda seisukohta; vt eelkõige Schermers, H. G., Waelbroeck, D., *Judicial Protection in the European Union*, 6. ed., The Hague/London/New York, Kluwer Law International, 2001, § 1256; Pechstein, M., teoses Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U. (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2017, Artikel 258 AEUV, punkt 42; ning Streinz, R., teoses Streinz, R. (Hrsg.), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 3. Aufl., München, C.H. Beck, 2018, Artikel 258 AEUV, punkt 34. Tuleb siiski märkida, et kohtuotsuste resolutsioonis kipub Euroopa Kohus kasutama lakooniliselt väljendit „ettenähtud tähtaja jooksul“, täpsustamata, kas tegemist on liidu seadusandja poolt direktiivis sätestatud või komisjoni põhjendatud arvamuses määratud tähtajaga.

12 Vt Haltern, U., *Europarecht, Dogmatik im Kontext, Band I*, 3. Aufl., Tübingen, Mohr Siebeck, 2017, punkt 872.

30. Tuleb rõhutada, et sellist liigitamist kohaldab komisjon ise.[13]

31. Selleks et täita õigesti oma ülesannet aluslepingute täitmise järelevalvajana ja kontrollida, kas liikmesriik on direktiivi sätted õigesti riigisisesesse õigusse üle võtnud, peab komisjon saama teavet liikmesriikide võetud ülevõtmismeetmetest.[14]

32. Üpris sagedasti ei täida liikmesriigid direktiivide ülevõtmise nõudeid ning direktiivide ebaõige ülevõtmine on üks kõige sagedasemaid ja kõige tõsisemaid liidu õiguse ebaõige kohaldamise juhte liikmesriikides.[15]

33. Direktiivides on nüüd sätestatud nõue viidata direktiivile riigisisestes ülevõtmise õigusaktides. Selle eraldiseisva viitamise nõude tõttu on ülevõtmise meetmed vajalikud isegi juhul, kui liikmesriigi õigusaktid vastavad juba sisuliselt direktiivi nõuetele. Selleks et lihtsustada ülevõtmise jälgimist, kohustasid direktiivid sageli juba enne Lissaboni lepingu jõustumist liikmesriike teatama ülevõtmise meetmetest.[16] Lisaks, selleks et ülevõtmise kontrollimine oleks lihtsam, nõuab komisjon regulaarselt, et liikmesriigid esitaksid talle vastavustabeli, kuhu on märgitud, kuidas konkreetse direktiivi iga säte on liikmesriigi õigusse üle võetud.[17]

34. Lissaboni lepinguga lisati ELTL artikli 260 lõikes 3 ette nähtud menetlus vahenditele, mis on komisjoni kasutuses nimetatud kontrolli teostamiseks.

2. ELTL artikli 260 lõike 3 eesmärk

35. Selleks et hästi mõista ELTL artikli 260 lõike 3 loogikat, on minu arvates kasulik teha tagasivaade ning paigutada kõnealune säte ajaloolisse ja süsteemsesse konteksti.

36. Selleks sooviksin väga lühidalt käsitleda kõnealuse sätte vaieldavat eesmärki.

37. Selle kohta on esitatud kaks seisukohta. Esiteks seisukoht, et kõnealuse sättega loodud süsteem on ette nähtud selleks, et otseselt karistada ülevõtmise meetmetest teatamata jätmise eest. Seda seisukohta kaitsevad eelkõige komisjon,[18] osa õiguskirjandusest[19] ning vaikimisi kohtujuristid Wathelet[20] ja Tanchev[21]. Selle lähenemisviisi kohaselt võib ülevõtmise meetmetest direktiivis ette nähtud aja jooksul teatamata jätmine iseenesest kaasa tuua rahaliste sanktsioonide määramise. Maksekohustus võib jõustuda kohe, st kohtulahendi kuulutamise kuupäeval, või hilisemal kuupäeval, mille määrab kindlaks Euroopa Kohus oma otsuses.

13 Vt eelkõige komisjoni 6. juuli 2017. aasta aruanne: Euroopa Liidu õiguse kohaldamise järelevalve. 2016. aasta aruanne (COM(2017) 370 final), punkt III, lk 18.

14 Just seetõttu on minu arvates ELTL artikli 260 lõikes 3 eraldi rõhutatud ülevõtmise meetmetest teatamist. Käsitlen seda küsimust alljärgnevalt ELTL artikli 260 lõike 3 analüüsimise raames.

15 Vt ka Ruffert, M., teoses Calliess, Chr., Ruffert, M. (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 5. Aufl., München, C.H. Beck, 2016, Artikel 288 AEUV, punkt 46.

16 Igal juhul on liikmesriikide kohustuse nõudmise korral teatada ülevõtmise meetmetest saanud alati tuletada ELL artikli 4 lõikest 3.

17 Vt eelkõige komisjoni 12. juuli 2004. aasta soovituse siseturgu mõjutavate direktiivide siseriiklikesse õigusaktidesse ülevõtmise kohta (ELT 2005, L 98, lk 47) lisa punkt 3.3 ja komisjoni 29. juuni 2009. aasta soovituse ühtse turu toimimise tõhustamise meetmete kohta (ELT 2009, L 176, lk 17) lisa punkti 3 alapunkt f. Selline tabel on lisaks kaasas kõikide riigisiseste eelnõudega rakendusmeetmete kohta nende saatmisel liikmesriigi parlamenti või valitsusele, et hõlbustada arutelusid, samuti kõikide teatistega, mis saadetakse komisjonile riigisiseste rakendusmeetmete kohta.

18 Vt komisjoni teatis Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 260 lõike 3 rakendamise kohta (ELT 2011, C 12, lk 1), punktid 6 ja 7.

19 Vt Wennerås, P., „Making effective use of Article 260 TFEU“, teoses András, J., Kochenov, D. (ed.), *The enforcement of EU law and values*, Oxford, OUP, 2017, lk 79–98, eelkõige lk 79; Kilbey, I., „The Interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC)“, *European Law Review*, 2010, lk 370–386, eelkõige lk 383 ja 384; Pechstein, M., teoses Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U. (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2017, Artikel 260 AEUV, punkt 18, ning Wunderlich, N., teoses von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A. (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. Aufl., Baden-Baden, Nomos, 2015, Artikel 260 AEUV, punkt 31.

20 Vt kohtujurist Wathelet' ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Poola (C-320/13, EU:C:2014:2441, punkt 114 jj).

21 Vt kohtujurist Tanchevi ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Hispaania (ELTL artikli 260 lõige 3 – Eluasemekinnisvaraga seotud krediidilepingud) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 67 jj).

38. Teiseks selgelt eristuv seisukoht, et ELTL artikli 260 lõikega 3 loodud süsteemi eesmärk on karistada Euroopa Kohtu sellise otsuse täitmata jätmise eest, mille kohaselt liikmesriik ei ole täitnud ülevõtmise meetmetest teatamise kohustust.[22] Selle lähenemise kohaselt jõustub rahaline sanktsioon, mille Euroopa Kohus on määranud rikkumise tuvastamise kohtuotsuses,[23] hilisemal kuupäeval, kuna rahalise sanktsiooni põhjuseks ongi kõnealuse otsuse täitmata jätmine. Selle lähenemisviisi puhul väidetakse, et ELTL artikli 260 lõike 3 *ratio legis* on see, et liikmesriigile võib määrata sanktsiooni kohe, st rikkumise tuvastamise kohtuotsuse tegemise kuupäeval, juhul kui rikkumine on ilmne, mis tähendab, et selle tuvastamine ei valmista mingeid raskusi. Vaid sellisel juhul on õigustatud ELTL artikli 260 lõikes 2 ette nähtud menetluse kiirendamine, nii et pole vaja teist korda Euroopa Kohtusse pöörduda.

39. Ma mõistan, et esimene lähenemisviis võib esmapilgul näida ahvatlevam kui teine. Igal juhul on tegemist lähenemisviisiga, mille poole kaldub intuitiivselt igaüks, kes on teadlik – et mitte öelda frustreeritud – statistikast selle kohta, kuidas liikmesriigid direktiive üle võtavad. Kuid põhjustel, mis ma esitan alljärgnevalt, olen veendunud, et teine lähenemisviis on õige.

a) Sõnastus

40. ELTL artikli 260 lõike 3 sõnastus annab esimesed viited.

41. Meenutagem, et nimetatud sätte teises lõigus on sätestatud, et „[k]ui kohus tuvastab rikkumise, võib ta asjassepuutuvale liikmesriigile määrata põhisumma või karistusmakse, mis ei ületa komisjoni määratud summat. Maksekohustus jõustub kohtuotsuses ettenähtud kuupäeval.“ Sellisest sõnastusest tuleneb minu arvates loogiliselt, et maksekohustus tekib tingimata kohtuotsuse kuulutamise kuupäevast hilisemal kuupäeval. Kuid ei saa välistada ka ELTL artikli 260 lõike 3 sellist tõlgendust, et maksekohustuse tekkimine langeb kokku kohtuotsuse kuulutamisega. Ehkki ma leian, et see teine tõlgendamisviis on ebatõenäolisem kui esimene, tuleb siiski nentida, et ELTL artikli 260 lõike 3 sõnastus ei ole päris üheselt mõistetav ega saa kinnitada, et vastus käesolevas asjas kõne all olevale küsimusele tuleneb ilma igasuguse kahtluseta kõnealuse sätte sõnastusest.

b) Ülesehitus

42. Ülesehituse seisukohast ei saa olla juhus, et kõnealune säte on paigutatud artiklisse, mis käsitleb Euroopa Kohtu otsuste täitmist ja täitmata jätmist, st ELTL artiklisse 260, mitte tavapärast liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastamise menetlust käsitlevasse artiklisse ehk ELTL artiklisse 258.

22 Vt *in extenso* Wahl, N., Prete, L., „Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU“, *European Law Reporter*, 2014, lk 170–189, eelkõige lk 175–177. Vt ka Van Rijn, Th., „Les Sanctions Pécuniaires de l'Article 260 TFUE: 5 ans après le Traité de Lisbonne“, *Cahiers de droit européen*, 2016, lk 557–589, eelkõige lk 588, ning Klamert, M., „Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten“, *Europarecht*, 2018, lk 159–174, eelkõige lk 162.

23 Rikkumine, mis puudutab muu hulgas ka ülevõtmise meetmetest teatamata jätmist.

43. Liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi menetlus on tavapärane „tsentraliseeritud“ õiguskaitsevahend tagamaks, et liikmesriigid rakendavad liidu õigust.[24] Selleks võimaldab ELTL artikkel 258 komisjonil anda asja pärast kohtueelse menetluse[25] luhtumist Euroopa Liidu Kohtusse ning ELTL artiklis 259, mida kohaldatakse harva, on ette nähtud samasugune menetlus[26] (teistele) liikmesriikidele.[27]

44. ELTL artiklis 260 on ette nähtud ELTL artiklite 258 ja 259 alusel tehtud kohtuotsuste tagajärjed ja täitmine.[28]

45. Selleks on ELTL artikli 260 lõikes 1 sätestatud, et kui Euroopa Kohus leiab, et liikmesriik ei ole täitnud oma kohustust, siis nõutakse sellelt liikmesriigilt Euroopa Kohtu otsuse täitmiseks vajalike meetmete võtmist.

46. ELTL artiklite 258 ja 259 ning ELTL artikli 260 lõike 1 sätted on pealegi identsed 1957. aasta Rooma lepingus sisaldunutega.[29]

47. ELTL artikli 260 lõige 2, mis lisati Maastrichti lepinguga, käsitleb rahaliste sanktsioonide määramise menetlust juhul, kui asjaomane liikmesriik ei ole võtnud meetmeid rikkumise tuvastamise kohtuotsuse täitmiseks.[30] See menetlus, nn rikkumisest tulenevate kohustuste rikkumise menetlus, on niisiis teine etapp, st see leiab aset üksnes juhul, kui on tehtud esimene, rikkumise tuvastamise kohtuotsus.

48. ELTL artikli 260 lõikes 3, mis lisati Lissaboni lepinguga ja mida Euroopa Kohus ei ole seni oma otsustes tõlgendanud,[31] on sätestatud, et kui komisjon esitab ELTL artikli 258 alusel hagi kohtusse põhjendusega, et asjassepuutuv 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 asjassepuutuv liikmesriik peab tasuma. Kui kohus tuvastab rikkumise, võib ta asjassepuutuvale liikmesriigile määrata põhisumma või karistusmakse, mis ei ületa komisjoni määratud summat. Maksekohustus jõustub kohtuotsuses ettenähtud kuupäeval.

49. ELTL artiklisse 260 sellise sätte lisamine, mis ei reguleeri kohtuotsuse täitmist, vaid kohustust, mille täitmist saab kontrollida ELTL artikli 258 kaudu, läheks vastuollu igasuguse ülesehitusliku loogikaga. Niisiis saab ELTL artikli 260 lõige 3 käsitleda vaid Euroopa Kohtu otsuse täitmata jätmist.

24 Seevastu „detsentraliseeritud“ rakendamine liikmesriikide kohtutes, kes kohaldavad liidu õigust üldkohaldatavana, toimub iga päev Euroopa Kohtu praktikast tulenevate põhimõtete – direktiivide sätete vahetu õigusmõju, direktiividega kooskõlas olev tõlgendamine ja riigi vastutuse tuvastamise hagi – koosmõju kaudu.

25 ELTL artikli 258 sõnastusest tuleneb, et kohtueelne menetlus seisneb selles, et komisjon esitab vähemalt kaks dokumenti: ametliku kirja („olles andnud asjassepuutuvale riigile võimaluse esitada oma seisukoht“) ning põhjendatud arvamuse.

26 Mõistagi on ELTL artikli 259 eesmärk erinev ELTL artikli 258 eesmärgist, kuna teine liikmesriik ei ole aluslepingute täitmise järelevalvaja, nagu seda on komisjon.

27 Kohtueelne menetlus erineb siiski pisut ELTL artiklis 259 sätestatust. Kahe menetluse vaheliste erinevuste kohta vt Wunderlich, N., teoses von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A., (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. Aufl., Baden-Baden, Nomos, 2015, Artikel 259 AEUV, punktid 8–12.

28 Vt Ehricke, U., teoses Streinz, R., (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 3. Aufl., München, C.H. Beck, 2017, Artikel 260 AEUV, punkt 1.

29 Välja arvatud see, et kõigis kolmes artiklis on asendatud väljend „käesolev leping“ sõnaga „aluslepingud“ ning väljendisse „Euroopa Kohus“ on lisatud sõna „Liidu“.

30 ELTL artikli 260 lõikest 2 tuleneb, et juhul kui komisjon on arvamusel, et asjassepuutuv liikmesriik ei ole võtnud vajalikke meetmeid kohtuotsuse täitmiseks, võib ta niisiis pärast seda, kui on andnud sellele riigile võimaluse esitada oma seisukohad, anda asja kohtusse. Seejuures näitab ta ära põhisumma või karistusmakse suuruse, mida ta peab asjaoludele vastavaks ja mille asjassepuutuv liikmesriik peab tasuma. Kui Euroopa Kohus leiab, et asjassepuutuv liikmesriik ei ole tema otsust täitnud, võib ta sellele määrata põhisumma või karistusmakse.

31 Vt käesoleva ettepaneku punkt 5.

c) Ettevalmistavad materjalid

50. ELTL artikli 260 lõike 3 kujunemislugu kinnitab minu pakutud lähenemisviisi.[32] Säte sellisena, nagu see on sõnastatud ELTL artikli 260 lõikes 3, pärineb Euroopa konvendi[33] raames moodustatud töörühmalt. Töörühma lõpparuanne sisaldab ettepanekuid,[34] mille kohaselt tuleks „[anda] komisjonile võimalus […] esitada Euroopa Kohtule *ühtaegu* (ühe ja sama kohtuasja raames) [ELTL artikli 258] alusel kohustuste rikkumise hagi ja sanktsiooni määramise nõue. Kui Euroopa Kohus määrab komisjoni nõudel samas kohtuotsuses sanktsiooni, oleks see sanktsioon kohaldatav pärast teatava tähtaja möödumist kohtuotsuse tegemisest,[35] kui asjaomane riik ei täida Euroopa Kohtu otsust […]. See võimaldaks suuresti lihtsustada ja kiirendada sanktsioonide määramise menetlust riigisisesest ülevõtmismeetmest teatamata jätmise[36] korral.“[37] [mitteametlik tõlge]. Konvendi presiidium kordas seda ettepanekut peaaegu sõna-sõnalt[38] seoses uue sätte eelnõuga:[39] „[…] Lõige 3 (uus) tuleneb ettepanekust, mille esitas töörühmale komisjon. See annab komisjonile võimaluse esitada Euroopa Kohtule ühtaegu (ühe ja sama kohtuasja raames) [ELTL artikli 258] alusel kohustuste rikkumise hagi ja sanktsiooni määramise nõue. Kui Euroopa Kohus määrab komisjoni nõudel samas kohtuotsuses sanktsiooni, oleks see sanktsioon kohaldatav pärast teatava tähtaja möödumist kohtuotsuse tegemisest, kui asjaomane riik ei täida Euroopa Kohtu otsust […]. See võimaldaks suuresti lihtsustada ja kiirendada sanktsiooni määramise menetlust riigisisesest ülevõtmismeetmest teatamata jätmise korral. […]“ [mitteametlik tõlge]

51. Nendest tsitaatidest nähtub minu arvates selgelt, et ELTL artikli 260 lõike 3 koostajad soovisid luua menetlust, mis puudutab kohtuotsuse täitmata jätmist.

52. Usaldaksin selles osas rohkem ELTL koostajate kavatsust, mis on minu arvates täiesti selge, kui tõlgendust, mille komisjon on välja pakkunud oma teatises ELTL artikli 260 lõike 3 rakendamise kohta. Mul on raske käesolevas asjas eelistada nn pehme õiguse akti, mille on vastu võtnud üks käesoleva menetluse pool, ettevalmistavatele materjalidele, mis, ei tasu unustada, on välja töötatud pretsedenditus Euroopa tulevikku käsitlevas konvendis.[40]

d) Rahaliste sanktsioonide olemus

53. Teen põhimõttelisema märkuse ELTL artikli 260 lõike 3 eesmärgi kohta. Rikkumismenetluse raames määratud rahalisi sanktsioone ei ole minu teada kunagi tõlgendatud karistuslikku laadi olevatena, karistusena liidu materiaalõiguse rikkumise eest.

32 Vt ka kohtujurist Tanchevi ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Hispaania (ELTL artikli 260 lõige 3 – Eluasemekinnisvaraga seotud krediidilepingud) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 59), kus ta teistsugustel põhjustel jõudis erinevale järeldusele kui see, mille mina pakun välja käesolevas kohtuasjas.

33 Euroopa Tulevikukonvent, mis asutati Laekeni deklaratsiooniga (vastu võetud 15. detsembril 2001).

34 Tsitaat, kaasa arvatud 35. ja 36. joonealune märkus. Muudetud on vaid joonealuste märkuste numbrid.

35 Mõnede arvates tuleks sanktsiooni (karistusmakse) suurus sel juhul arvutada nii, et see jõustub tagasiulatuvalt kohtuotsuse kuulutamise kuupäeval.

36 Praktikas eristatakse „teatamata jätmist“ – st kui liikmesriik ei ole ühtegi ülevõtmise meedet võtnud – ja nõuetele mittevastavat ülevõtmist – st kui liikmesriigi võetud ülevõtmismeetmed ei vasta komisjoni arvates direktiivile. Väljapakutud säte ei oleks teisel juhul kohaldatav.

37 Vt Euroopa Kohtu töökorralduse töörühma lõpparuanne, mille on avaldanud Euroopa konvendi sekretariaat 25. märtsil 2003 Brüsselis, CONV 636/03, punkt 28, kättesaadav järgmisel veebiaadressil: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030403/03c_fr.pdf.

38 Vt Euroopa konvendi presiidium, Articles sur la Cour de justice et le Tribunal de grande instance, avaldanud Euroopa konvendi sekretariaat 12. mail 2003 Brüsselis, CONV 734/03, lk 16, kättesaadav järgmisel veebiaadressil: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030520/734000fr.pdf.

39 Selle uue artikli 228 lõike 3, millest sai konvendi Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõu artikkel III-367, millest sai valitsustevahelise konverentsi põhiseaduse lepingu artikkel III-362, millest sai Lissabonis ELTL artikkel 260, sõnastus oli järgmine: „Kui komisjon esitab artikli 226 alusel hagi Euroopa Kohtusse põhjendusega, et asjassepuutuv liikmesriik ei ole täitnud raamseaduse ülevõtmise meetmetest teatamise kohustust, võib ta juhul, kui peab seda sobivaks, paluda sama hagiga määrata Euroopa Kohtul põhisumma või karistusmakse, juhul kui kohus peaks tuvastama rikkumise. Kui Euroopa Kohus rahuldab komisjoni taotluse, jõustub maksekohustus Euroopa Kohtu poolt kohtuotsuses ettenähtud kuupäeval.“

40 Teistsuguse vaatenurga esitab Gáspár-Szilági, S., „What constitutes „Failure to Notify“ National Measures?“, *European Public Law*, 2013, lk 281–294, eelkõige lk 285; tema arvates ettevalmistavad materjalid üksnes suurendavad segadust ELTL artikli 260 lõike 3 ümber ning on vastuolus komisjoni praktikaga.

54. Sellega seoses ei ole rikkumine ELTL artikli 260 lõike 2 kohase menetluse raames „enam lihtsalt algne aluslepingu rikkumine, mille Euroopa Kohus on tuvastanud [ELTL artikli 258] kohase menetluse raames (edaspidi „algne rikkumine"), vaid seda käsitatakse kui liitrikkumist, mis hõlmab nii algset rikkumist kui ka [ELTL artikli 260 lõikest 1] tuleneva konkreetse kohustuse – Euroopa Kohtu otsuse täitmise – rikkumist". [41]

55. Laiemalt võttes on selle kahekordse rikkumise taustal asjaolu, et liit on õigusel rajanev liit, [42] kus vajadus võtta arvesse ja täita kohtuotsuseid on esmajärgulise tähtsusega.

56. Kui nõustuda sellega, et direktiivi sätete üle võtmata jätmine ja ülevõtmise meetmetest teatamata jätmine on sellistena rahalise sanktsiooni põhjuseks, läheks see vastuollu kahekordse rikkumise loogikaga. Selline olukord oleks niisiis teataval määral järjekindlusetu, kuna ülevõtmise meetmetest teatamise kohustuse rikkumine on tihtipeale kergem rikkumine kui nii mõnigi teine rikkumine liidu õiguses.

e) Tulemus

57. ELTL artikli 260 lõige 3 näeb niisiis ette võimaluse määrata rahaline sanktsioon kiirendatud menetluse raames olukordades, mille puhul on selge, et liikmesriik on oma kohustusi rikkunud. Selle sätte eesmärk on eelkõige vältida ebavajalikku menetlust Euroopa Kohtus enne, kui on võimalik määrata rahaline sanktsioon. Kõnealuse menetluse eesmärk on vältida teist menetluste seeriat lihtsate, ülevõtmise meetmetest teatamata jätmise juhtumite puhul menetlusökonoomia kaalutlustel ning ressursside optimaalseks jaotamiseks. See eesmärk on saavutatud ELTL artikli 260 lõikega 3, lubades Euroopa Kohtul määrata rahalise sanktsiooni kohe menetluse esimeses etapis ning otsustada, et rahaline sanktsioon jõustub automaatselt hilisemal kuupäeval, kui ELTL artikli 258 alusel tehtud kohtuotsust ei täideta. [43]

3. ELTL artikli 260 lõikes 3 sõnastatud tingimused

a) Ülevõtmise meetmetest teatamise kohustus

58. Nüüd, kui ELTL artikli 260 lõike 3 eesmärk on määratletud, analüüsin järgmiseks nimetatud sättes sõnastatud tingimusi.

59. Niisiis tuleb tõlgendada väljendit „ülevõtmise meetmetest teatamise kohustus". Mida täpselt tähendab see väljend, mis esmapilgul ei paista olevat mitmeti mõistetav?

60. Eristada võib kolme seisukohta.

61. Esimese seisukoha kohaselt, mille on esitanud eelkõige Belgia valitsus, keda toetavad selles osas Belgia Kuningriigi toetuseks menetlusse astunud valitsused, hõlmab see väljend üksnes sellist olukorda, kus liikmesriik ei ole teinud üldse midagi direktiivi ülevõtmiseks riigisisesesse õigusse, ei ole seega määratud tähtaja jooksul võtnud meetmeid direktiivi ülevõtmiseks ega nendest ka komisjonile teada andnud.

41 Vt kohtujurist Fennelly ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Kreeka (C-197/98, EU:C:1999:597, punkt 19). Vt ka kohtujurist Wahli ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Saksamaa (C-95/12, EU:C:2013:333, 50. joonealune märkus).

42 Vt 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 31).

43 Jagan selles küsimuses lähenemisviisi, mille on esitanud Luca Prete väljaandes Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2017, lk 266–270, eelkõige lk 270.

62. Komisjon seevastu kaitseb teist seisukohta, mille kohaselt ELTL artikli 260 lõiget 3 kohaldatakse nii juhul, kui direktiivi pole absoluutselt üle võetud ega ülevõtmise meetmetest teatatud, kui ka juhul, kui ülevõtmine ja nendest meetmetest teatamine on toimunud *osaliselt*.

63. Kohtujuristid Wathelet[44] ja Tanchev[45] on esitanud kolmanda seisukoha, mille kohaselt ELTL artikli 260 lõiget 3 kohaldatakse kolmel juhul: täielik teatamata jätmine, teatamine meetmetest, millega võetakse direktiiv üle mittetäielikult, ning teatamine meetmetest, millega võetakse direktiiv üle ebaõigesti.

64. Ka õiguskirjanduses leidub selles osas erinevaid seisukohti.[46]

65. Tunnistan, et mind ei veena ükski esitatud seisukohtadest.

66. Esiteks on mul tõsiseid kahtlusi teise ja kolmanda seisukoha suhtes. Need põhinevad ELTL artikli 260 lõike 3 laial tõlgendusel ega võta minu arvates piisavalt arvesse kõnealuse sätte sõnastust, selle paigutust aluslepingu ülesehituses, selle ettevalmistavaid materjale ega eesmärki.

67. Need lähenemisviisid ei ole minu arvates eriti kasutuskõlblikud, kuna need nõuavad, et üksikasjalikult analüüsitaks küsimust, kas asjaomane liikmesriik on teatava direktiivi üle võtnud, ning see läheb vastuollu menetluse tõhususe ja kiiruse eesmärkidega.

68. Mina mõistan ELTL artikli 260 lõiget 3 nii, et selles ei ole sätestatud sisulist tingimust seoses direktiivi *üle võtmata jätmisega*, vaid on sätestatud menetluslik tingimus[47] seoses ülevõtmise meetmetest *teatamata* jätmisega.

69. Asjaolu, mis tingib karistusmakse või põhisumma määramise, on see, et liikmesriik on rikkunud teatamise kohustust. Kohustus, millele viidatakse ELTL artikli 260 lõikes 3, ei ole mitte kohustus võtta ülevõtmise meetmeid, vaid just nimelt kohustus nendest teatada.[48] See ei tähenda selle eitamist, et teatamise kohustus ja ülevõtmise kohustus on omavahel seotud nii, et teatamise kohustus viib ellu ülevõtmise kohustust.[49] Kuid see ei muuda ELTL artikli 260 lõike 3 sõnastust, milles ei viidata ülevõtmise meetmetele kui sellistele, vaid nendest teatamisele.

70. Niisiis tuleb ELTL artikli 260 lõike 3 esimese lõigu sõnastust mõista nii, et selles sättes on ette nähtud selged piirid komisjoni õigusele nõuda rahalise sanktsiooni määramist.

44 Kohtujurist Wathelet' ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Poola (C-320/13, EU:C:2014:2441, punkt 145).

45 Kohtujurist Tanchevi ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Hispaania (ELTL artikli 260 lõige 3 – Eluasemekinnisvaraga seotud krediidilepingud) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 71).

46 Vt eelkõige Everling, U., „Rechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon", *Europarecht*, 2009, Beiheft 1, lk 71–86; Wahl, N., Prete, L., *op. cit.*; Blanc, D., „Les procédures du recours en manquement, le traité, le juge et le gardien: entre unité et diversité en vue d'un renforcement de l'Union de droit", teoses St. Mahieu (éd.), *Contentieux de l'Union européenne*: *questions choisies*, Bruxelles, Larcier, 2014, lk 429–461; Wennerås, P., „Making Effective Use of Article 260 TFEU", teoses András, J., Kochenov, D. (ed.), *The Enforcement of EU Law and Values*, Oxford, OUP, 2017, lk 79–98; Radivojević, Z., Raičević, N., „Financial sanctions against Member States for infringement of EU law", *Procedural aspects of EU law*, Osijek, 2017, lk 171–191.

47 Või formaalne.

48 Vt selle kohta ka Simon, D., „Sanctions pécuniaires", *Revue Europe*, märts 2011, lk 15.

49 Seda seotust rõhutab eelkõige kohtujurist Tanchev oma ettepanekus kohtuasjas komisjon *vs.* Hispaania (ELTL artikli 260 lõige 3 – Eluasemekinnisvaraga seotud krediidilepingud) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 48).

71. Olukord, kus liikmesriik ei teata määratud tähtaja jooksul komisjonile ühestki ülevõtmise meetmest põhjendusel, et ta ei ole võtnud mingeid ülevõtmise meetmeid, sarnaneb olukorraga, millele on viidatud ELTL artikli 260 lõikes 2. Mõlemal juhul [50] on õiguslik olukord põhimõtteliselt selge. Õiguslik ebakindlus puudub täielikult ning seetõttu puudub ka vajadus saada Euroopa Kohtult (esmane) selgitav otsus. Seevastu osalise, puuduliku või nõuetele mittevastava ülevõtmise puhul ei ole tegemist lihtsate küsimustega, pigem vastupidi. [51]

72. Sellega seoses jagan arvamust, et „ülevõtmise täieliku/mittetäieliku või nõuetekohase/nõuetele mittevastava laadi eristamine ei ole asjakohane“. [52]

73. See, kui üritada eristada mittetäielikku ülevõtmist ja nõuetele mittevastavat ülevõtmist, ei muuda asja mitte ainult keerulisemaks, vaid viib ka eksiteele. [53] Kuna mittetäielik ülevõtmine on juba määratluse poolest nõuetele mittevastav ülevõtmine. [54] Lisaks tuleneb nõuetele mittevastav ülevõtmine tihti selliste riigisiseste meetmete puudumisest, millega rakendatakse või kajastatakse teatavaid osi direktiivist. Enamiku nõuetele mittevastava ülevõtmise juhtude puhul on võimalik tuvastada direktiivi sätete rohkem või vähem oluliste osade puudumine asjakohastes riigisisestes õigusnormides.

74. Üks peamisi argumente, mida kasutavad need, kes pooldavad mõtet, et ELTL artikli 260 lõige 3 hõlmab lisaks täielikule teatamata jätmisele ka osalist teatamata jätmist või isegi direktiivi ebaõiget ülevõtmist, on soovitava toime argument: vaid ELTL artikli 260 lõike 3 võimalikult lai tõlgendamine võimaldab väidetavalt tagada, et kõnealune säte on tõepoolest tõhus vahend, mis tagab direktiivide liikmesriikide poolt ülevõtmise ette nähtud tähtaja jooksul.

75. Selline argument võiks ehk olla kuidagimoodi veenev vaid juhul, kui see põhineks eeldusel, et ELTL artikli 260 lõike 3 eesmärk ei ole määrata sanktsioon Euroopa Kohtu otsuse täitmata jätmise eest, vaid ülevõtmise meetmetest teatamata jätmise eest. Seetõttu ei saa minu arvates soovitava toimega seotud kaalutlustega nõustuda.

76. Komisjon leiab lisaks, et „[k]ui liikmesriik on esitanud kõik vajalikud selgitused selle kohta, et *tema hinnangul* on direktiiv täielikult üle võetud, võib komisjon otsustada, et liikmesriik ei ole jätnud ülevõtmismeetmetest teatamise kohustust täitmata, millest tulenevalt [ELTL] artikli 260 lõiget 3 ei kohaldata“. [55]

77. Ehkki ma ei taha sugugi kahtluse alla seada komisjoni kaalutlusõigust liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastamise menetluse raames, märgin siiski, et komisjon näib laskvat end mõjutada liikmesriikide subjektiivsetest kaalutlustest. Kuid nii ELTL artikli 258 menetlus [56] kui ka ELTL artikli 260 menetlus [57] tuginevad liikmesriigi kohustuste rikkumise *objektiivsele* tuvastamisele.

50 St ELTL artikli 260 lõiked 2 *ja* 3.

51 Vt selle kohta ka Thiele, A., „Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon – (K)ein Schritt nach vorn?“, *Europarecht*, 2010, lk 30–51, eelkõige lk 35.

52 Vt kohtujurist Wathelet' ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Poola (C-320/13, EU:C:2014:2441, punktid 125–139). Vt ka kohtujurist Tanchevi ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Hispaania (ELTL artikli 260 lõige 3 – Eluasemekinnisvaraga seotud krediidilepingud) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 70).

53 Ka õiguskirjanduses on rõhutatud nõuetele mittevastava ülevõtmise ja mittetäieliku ülevõtmise eristamise keerukust: vt Wennerås, P., „Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: alive, but not kicking?“, *Common Market Law Review*, vol. 49, 2012, lk 145–176, eelkõige lk 167.

54 Vt ka Prete, L., *op. cit.*, lk 273.

55 Vt komisjoni teatis Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 260 lõike 3 rakendamise kohta (ELT 2011, C 12, lk 1), punkt 19. Kohtujuristi kursiiv.

56 Vt 1. veebruari 2001. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-333/99, EU:C:2001:73, punkt 33).

57 Vt 12. juuli 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-304/02, EU:C:2005:444, punkt 44).

78. Seetõttu ei saa minu arvates kuidagi nõustuda komisjoni seisukohaga, millega tegelikult kehtestatakse subjektiivne kriteerium, mis kaldub seostama ELTL artikli 260 menetlust moraali küsimusega.[58] Lisaks tähendaks komisjoni loogika järgimine seda, et vajalik oleks üksikasjalik analüüs seoses sisulise küsimusega, kas direktiiv on ikka üle võetud.

79. Analüüsida on jäänud veel seisukoht, mille kohaselt ELTL artikli 260 lõige 3 puudutab vaid olukordi, milles liikmesriik ei ole üldse midagi teinud.

80. Selline seisukoht, kui see ei hõlmaks olukordi, mil liikmesriik teatab komisjonile „ülevõtmise meetmetena" meetmetest, millel puudub igasugune seos üle võetava direktiiviga,[59] ei ole minu arvates veenev. Selline „näilik teatamine" on tegelikult teatamata jätmine. Juhul kui esimesest pilgust ja sisulise analüüsita tuleb välja, et meetmetel puudub igasugune seos direktiiviga, ei saa mõistlikult rääkida *ülevõtmise* meetmetest ELTL artikli 260 lõike 3 alusel.[60] Kui kohe ilmneb, et teatatud meetmed ei kujuta endast vähemalgi määral ülevõtmise meetmeid, on tegemist teatamata jätmisega.

81. Niisiis, juhul kui kohe „torkab silma", et teabel, mis on ülevõtmise meetmete kohta komisjonile esitatud, puudub igasugune seos direktiivi sätetega, võib seda pidada olukorraks, kus liikmesriik „ei ole täitnud teatamise kohustust" ELTL artikli 260 lõike 3 tähenduses.[61]

b) Kohaldamine käesoleval juhul

82. Nüüd tekib küsimus, kas ELTL artikli 260 lõikes 3 sõnastatud tingimused on käesoleval juhul täidetud, st kas nimetatud sätet kohaldatakse käesolevale kohtuasjale *ratione materiae*.

83. Arvan, et mitte.

84. Komisjon palub Euroopa Kohtul „määrata direktiivi [2014/61] ülevõtmise meetmetest teatamata jätmise eest Belgia Kuningriigile ELTL artikli 260 lõike 3 alusel karistusmakse 54 639,36 [eurot] päevas alates kohtuotsuse kuulutamisest käesolevas kohtuasjas".[62]

85. Seda summat vähendati järk-järgult Euroopa Kohtu menetluse käigus, sedamööda kuidas Belgia Kuningriik direktiivi järk-järgult üle võttis.

86. Kuupäev, mis võetakse aluseks rahalise sanktsiooni määramisel, on kuupäev, mil Euroopa Kohus hakkab asjaolusid uurima. Selline on seoses ELTL artikli 260 lõikega 2 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika,[63] mis minu arvates on täielikult ülekantav ELTL artikli 260 lõikele 3.[64]

58 Meenutan sellega seoses kohtujurist Roemeri tarku sõnu, millega ta rõhutas oma ettepanekus kohtuasjas komisjon *vs.* Prantsusmaa (7/71, EU:C:1971:107, lk 1035) et liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastamise menetluses „ei ole tegemist süü ega moraali küsimusega, vaid lihtsalt õigusliku olukorra kindlakstegemisega".

59 Just seda asjaolu käsitleb ELTL artikli 260 lõike 3 kitsast tõlgendamist puudutav kriitika. Vt näiteks Materne, T., *La procédure en manquement d'État*, Bruxelles, Larcier, 2012, lk 43, ja Van der Jeught, St., „L'action en manquement „renforcée": sanctions pécuniaires en cas de non-transposition des directives européennes", *Journal de droit européen*, 2011, lk 68–70, eelkõige lk 69.

60 Vt selle kohta ka Maśnicki, J., „Postępowanie z tytułu braku notyfikacji środków implementujących dyrektywy w świetle opinii rzecznika generalnego w sprawie C-320/13", *Europejski Przegląd Sądowy*, *vol.* 4, 2015, lk 16–23, eelkõige lk 20.

61 Selline järeldus peaks võimaldama vältida seda, et liikmesriik täidab teatamise kohustuse, teatades riigisisestest meetmetest, millel puudub igasugune seos direktiivi sätetega. Vt selle kohta ka Van Rijn, Th., *op. cit.*, lk 585.

62 Vt komisjoni hagiavalduse punkt 85.

63 Vt 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 17. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia (C-533/11, EU:C:2013:659, punktid 64 ja 74).

64 Vt selle kohta ka kohtujurist Wathelet' ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Poola (C-320/13, EU:C:2014:2441, punkt 63).

87. Kohtuistungil väitis komisjon Euroopa Kohtule, et tema arvates on ülevõtmises puudujääke veel vaid pealinna Brüsseli piirkonnas ning vaid teatavate sätete puhul, st direktiivi 2014/61 artikli 2 punktide 7[65], 8[66], 9[67] ja 11[68], artikli 4 lõike 5[69] ja artikli 8[70] puhul. Seda edasiminekut arvestades otsustas komisjon langetada rikkumise raskuse tasemele „1“ ning palub Euroopa Kohtul määrata Belgia Kuningriigile karistusmakse 6071,04 eurot päevas.

88. Belgia Kuningriik ei vaidle vastu etteheitele, et ülevõtmises on puudujääke.

89. Lisaks on Belgia Kuningriik teatanud komisjonile juba võetud ülevõtmismeetmetest. Komisjon aga väidab siiski, et kõnealune valitsus „ei ole täitnud“ direktiivi 2014/61 „ülevõtmise meetmetest teatamise kohustust“.

90. Kriteeriumide alusel, mida ma eelnevalt analüüsisin, ning arvestades, et kõnealune liikmesriik on komisjonile järk-järgult teatanud ülevõtmise meetmetest, ei saa järeldada, et Belgia Kuningriik ei ole täitnud teatamise kohustust.

91. Seega ei saa komisjoni nõue, mis on seotud ELTL artikli 260 lõikega 3, olla tulemuslik.

4. Rahalised sanktsioonid

92. Komisjon palub Euroopa Kohtul määrata Belgia Kuningriigile karistusmakse 6071,04 eurot päevas.

93. Ehkki ma ei näe vajadust avaldada oma arvamust päevase karistusmakse arvutamise täpse viisi kohta käesolevas kohtuasjas, kuna minu arvates ei ole ELTL artikli 260 lõige 3 käesolevas kohtuasjas kohaldatav, teen siiski kaks üldist laadi lühimärkust seoses rahaliste sanktsioonidega, juhuks kui Euroopa Kohus peaks jõudma järeldusele, et ELTL artikli 260 lõige 3 on käesolevas kohtuasjas kohaldatav.

94. Rahaliste sanktsioonide eesmärk on viia liikmesriigi õigus kooskõlla liidu õigusega ning hoida ära uusi rikkumisi.[71] Nende sanktsioonide eesmärk ei ole seotud moraaliga, vaid on puhtalt pragmaatiline.

95. Kõigepealt tuleb märkida, et *üldiselt*[72] on ELTL artikli 260 lõike 2 raames välja kujundatud põhimõtted kohaldatavad ka ELTL artikli 260 lõikele 3.[73] Sellega seoses teen kaks järgnevat märkust.

65 „Hoonesisene füüsiline taristu“.

66 „Kiiret ühendust toetav hoonesisene füüsiline taristu“.

67 „Põhjalikud renoveerimistööd“.

68 „Juurdepääsupunkt“.

69 Milles on ette nähtud, et liikmesriigid nõuavad, et võrguoperaatorid rahuldaksid mõistlikud taotlused vaadelda nende füüsilise taristu konkreetseid elemente kohapeal.

70 Milles on ette nähtud, et liikmesriigid tagavad, et kõik uued hooned ning hooned, milles tehakse põhjalikke renoveerimistöid, oleksid varustatud kiiret ühendust toetava hoonesisese füüsilise taristuga ning juurdepääsupunktiga.

71 Vt ka Sikora, A., *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa, Wolters Kluwer, 2011, lk 91.

72 Nagu ma alljärgnevalt selgitan, võib üks erand puudutada käesolevat kohtuasja.

73 Vt selle kohta ka Peers, S., „Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon“, *European Law Review*, vol. 18, 2012, lk 33–64, eelkõige lk 45.

96. Esiteks, kuna ELTL artikli 260 lõike 3, nagu ka ELTL artikli 260 lõike 2 eesmärk on määrata sanktsioon Euroopa Kohtu otsuse täitmata jätmise eest, võib komisjon kasutada sama rahaliste sanktsioonide arvutamise meetodit mõlema lõike raames.[74] Euroopa Kohus ei ole ühelgi juhul seotud komisjoni ettepanekutega sanktsiooni määramise suhtes[75] ega selle arvutamise viisi suhtes.[76]

97. Teiseks tekib küsimus, kas ELTL artikli 260 lõiget 2 käsitlev Euroopa Kohtu praktika, mis puudutab küsimust, kas Euroopa Kohus võib määrata rahalise sanktsiooni, mida komisjon ei ole palunud, on ülekantav ELTL artikli 260 lõikele 3.[77]

98. Arvan, et mitte.

99. Tõepoolest, erinevalt ELTL artikli 260 lõikest 2 on ELTL artikli 260 lõikes 3 oluline täiendus: viimati nimetatud sättes on täpsustatud, et Euroopa Kohus võib määrata liikmesriigile rahalise sanktsiooni „*mis ei ületa* komisjoni määratud summat".[78] Ehkki ELTL artikli 260 lõikes 3 ei ole mainitud määratava rahalise sanktsiooni valimist, vaid ainult summat,[79] mõjutab selline sõnastus rahalise sanktsiooni valikut. Minu jutu selgituseks: komisjon palub määrata karistusmakse 6071,04 eurot päevas. Juhul kui Euroopa Kohus otsustaks lisaks igapäevasele karistusmaksele määrata põhisumma tasumise, kuidas saaks ta tagada, et ta seejuures „ei ületa komisjoni määratud summat"? Karistusmakse summat vähendades? Kuna tegemist on karistusmaksega *päeva kohta*, st lõplik liikmesriigi poolt makstav summa sõltub rikkumise kestusest (jätkumisest) alates kuupäevast (pärast kuupäeva), mille Euroopa Kohus on oma otsuses kindlaks määranud, siis milline on selle summa ülempiir? Seda on võimatu kindlaks määrata.

100. Mõistan seega väljendit „ei ületa komisjoni määratud summat" nii, et ELTL artikli 260 lõige 3 annab Euroopa Kohtule pädevuse rahaliste sanktsioonide valdkonnas, keelates üldiselt suurema rahalise sanktsiooni määramise.[80]

V. Kohtukulud

101. Kodukorra artikli 138 lõike 3 kohaselt jäävad kummagi poole kohtukulud tema enda kanda, kui osa nõudeid rahuldatakse ühe poole, osa teise poole kasuks. Kuna üks nõue rahuldatakse komisjoni ja üks Belgia Kuningriigi kasuks, tuleb otsustada, et kumbki pool kannab ise oma kohtukulud.

102. Vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 140 lõikele 1 kannavad Saksamaa, Eesti, Iirimaa, Hispaania, Prantsuse, Itaalia, Leedu, Ungari, Austria ja Rumeenia valitsus ise oma kohtukulud.

74 Vt selle kohta kohtujurist Wathelet' ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Poola (C-320/13, EU:C:2014:2441, punkt 146 jj) ning kohtujurist Tanchevi ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Hispaania (ELTL artikli 260 lõige 3 – Eluasemekinnisvaraga seotud krediidilepingud) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 73).

75 Euroopa Kohus peab konkreetse juhtumi asjaolusid arvesse võttes igas asjas kaaluma, milliseid rahalisi sanktsioone tuleb antud juhul määrata: vt 11. detsembri 2012. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 115).

76 Komisjoni ettepanekud ei ole Euroopa Kohtu jaoks siduvad, vaid kujutavad endast ainult tarvilikku lähtepunkti. Samuti ei ole komisjoni teatistes sisalduvad suunised Euroopa Kohtu jaoks siduvad, vaid need aitavad tagada nimetatud institutsiooni tegevuse läbipaistvust, ettenähtavust ja õiguskindlust; vt 30. mai 2013. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Rootsi (C-270/11, EU:C:2013:339, punkt 41).

77 Nagu hästi teada, on Euroopa Kohus otsustanud, et rahalise sanktsiooni määramise otstarbekust ja antud juhul asjaoludele kõige sobivama sanktsiooni valikut saab hinnata vaid nende järelduste taustal, mida Euroopa Kohus teeb ELTL artikli 260 lõike 2 alusel tehtavas kohtuotsuses, ja seega ei kuulu need küsimused poliitika valdkonda; vt 12. juuli 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-304/02, EU:C:2005:444, punktid 90 ja 91.)

78 Kohtujuristi kursiiv.

79 Vt kohtujurist Tanchevi ettepanek kohtuasjas komisjon *vs.* Hispaania (ELTL artikli 260 lõige 3 – Eluasemekinnisvaraga seotud krediidilepingud) (C-569/17, EU:C:2019:271, punkt 77).

80 Vt selle kohta ka Prete, L., *op. cit.*, lk 282, ja Półtorak, N., teoses Kornobis-Romanowska, D., Łacny, J., Andrzej, W. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Tom III, Warszawa, Wolters Kluwer Polska, 2012, Art. 223–358, punkt 260.7.

VI. Ettepanek

103. Eespool toodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku langetada järgmine otsus:

1. Kuna Belgia Kuningriik ei võtnud ettenähtud tähtaja jooksul vastu kõiki 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 või vähemalt ei teavitanud neist Euroopa Komisjoni, siis ei ole Belgia Kuningriik täitnud kohustusi, mis tulenevad selle direktiivi artiklist 13.

2. Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.

3. Jätta Euroopa Komisjoni ja Belgia Kuningriigi kohtukulud nende endi kanda.

4. Jätta Saksamaa, Eesti, Iirimaa, Hispaania, Prantsuse, Itaalia, Leedu, Ungari, Austria ja Rumeenia valitsuse kohtukulud nende endi kanda.