



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

25. aprill 2024*

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – ELTL artikkel 258 – Liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse – Direktiiv (EL) 2019/1937 – Üle võtmata jätmine ja ülevõtmismeetmetest teatamata jätmine – ELTL artikli 260 lõige 3 – Põhisumma ja päevamääruga karistusmaksse väljamõistmise nõue – Karistuse suuruse kindlaksmääramise kriteeriumid – Raskuskoefitsiendi automaatne kohaldamine – Liikmesriigi maksevõime kindlaksmääramine – Demograafiline kriteerium

Kohtuasjas C-147/23,

mille ese on ELTL artikli 258 ja artikli 260 lõike 3 alusel 10. märtsil 2023 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: J. Baquero Cruz ja M. Owsiany-Hornung,

hageja,

versus

Poola Vabariik, esindaja: B. Majczyna,

kostja,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president A. Arabadjiev, kohtunikud T. von Danwitz, P. G. Xuereb, A. Kumin ja I. Ziemele (ettekandja),

kohtujurist: N. Emiliou,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

olles 14. märtsi 2024. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: poola.

otsuse

1 Euroopa Komisjon palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul:

- tuvastada, et kuna Poola Vabariik ei ole vastu võtnud õigus- ja haldusnorme, mis on vajalikud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2019. aasta direktiivi (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta (ELT 2019, L 305, lk 17) järgimiseks ega ole komisjonile neist normidest teatanud, on Poola Vabariik rikkunud selle direktiivi artikli 26 lõigetest 1 ja 3 tulenevaid kohustusi;
- mõista Poola Vabariigilt välja põhisumma, mille suurus vastab kahest järgmisest summast suuremale summale:
 - 13 700 eurot päevas, mis korrutatakse direktiivi 2019/1937 üle võtmiseks ette nähtud tähtaja lõppemise kuupäevale järgneva päeva ja rikkumise lõppemise kuupäeva vahel – või juhul, kui rikkumine ei ole lõppenud – käesolevas kohtuasjas kohtuotsuse kuulutamise kuupäeva vahel möödunud päevade arvuga;
 - minimaalne põhisumma 3 836 000 eurot;
- kui esimeses taandes tuvastatud rikkumine kestab kuni käesolevas kohtuasjas kohtuotsuse kuulutamiseni, määrata Poola Vabariigile karistusmaks 53 430 eurot iga hilinetud päeva eest alates selle kohtuotsuse kuulutamisest kuni ajani, mil Poola Vabariik täidab direktiivist 2019/1937 tulenevaid kohustusi, ja
- mõista kohtukulud välja Poola Vabariigilt.

Õiguslik raamistik

Direktiiv 2019/1937

2 Direktiivi 2019/1937 põhjenduses 1 on märgitud:

„[...] Kuid sageli ei julge potentsiaalsed rikkumisest teavitajad oma muredest või kahtlustest survemeetmete hirmus teatada. Sellega seoses tunnistatakse rikkumisest teavitajatele tasakaalustatud ja tõhusa kaitse tagamise olulisust üha suuremal määral nii liidu kui ka rahvusvahelisel tasandil.“

3 Direktiivi artiklis 1 on sätestatud:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on parandada liidu õiguse ja poliitika rakendamist teatud valdkondades, kehtestades liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kõrgetasemeliseks kaitsmiseks ühised miinimumstandardid.“

4 Direktiivi 2019/1937 artiklis 26 on ette nähtud:

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

[...]

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.“

2023. aasta teatis

5 Komisjoni teatise 2023/C 2/01 „Rahalised karistused rikkumismenetluses“ (ELT 2023, C 2, lk 1; edaspidi „2023. aasta teatis“) punktid 3 ja 4 käsitlevad vastavalt „karistusmaksed“ ja „põhisummat“.

6 Teatise punkti 3 teises lõigus on ette nähtud:

„Päevase karistusmaks summa arvutatakse järgmiselt:

- kindla suurusega summa korrutatakse raskus- ja kestuskoefitsiendiga;
- saadud tulemus korrutatakse liikmesriigi poolt kindlaksmääratud summaga (tegur n), mis kajastab asjaomase liikmesriigi maksevõimet.“

7 Teatise punkt 3.2, mis käsitleb raskuskoefitsiendi kohaldamist päevamääraga karistusmaksed arvutamisel, on sõnastatud järgmiselt:

„Raske rikkumisega on alati tegemist siis, kui liikmesriik ei täida kohtuotsust või jätab teatamata seadusandliku menetluse kohaselt vastu võetud direktiivi ülevõtmise meetmetest. Selleks et kohendada karistus juhtumi konkreetsete asjaoludega, määrab komisjon raskuskoefitsiendi järgmise kahe parameetri alusel: nende liidu õigusnormide tähtsus, mida rikuti või mis jäeti üle võtmata, ning rikkumise mõju üld- ja erihuvidele.

Võttes arvesse allpool esitatud kaalutlusi, määratakse rikkumise raskus kindlaks komisjoni määratud koefitsiendiga, mis jääb vahemikku 1–20.“

8 Teatise punkt 3.2.2 näeb ette:

„[ELTL] 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.

Juhul kui ülevõtmismeetmetest teatatakse ainult osaliselt, tuleb võtta arvesse seda, millises ulatuses on direktiiv üle võtmata, kui määratakse raskuskoefitsient, mis on väiksem kui 10. Lisaks võib arvesse võtta rikkumise mõju üld- ja erihuvidele [...].“

9 2023. aasta teatise punkt 3.3 „Kestuskoeffitsendi kohaldamine“ on sõnastatud järgmiselt:

„[...]

Kestuskoeffitsienti väljendatakse kordajana vahemikus 1–3. See arvutatakse määraga 0,10 kuus alates esimese kohtuotsuse kuupäevast või asjaomase direktiivi ülevõtmistähtaja möödumise kuupäevale järgnevast päevast.

[...]“.

10 Teatise punkt 3.4 „Liikmesriigi maksevõime“ näeb ette:

„[...]

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:

$$n \text{ factor} = \left(\frac{\text{GDP}_n}{\text{GDP}_{\text{avg}}} \right)^{2/3} \times \left(\frac{\text{Pop}_n}{\text{Pop}_{\text{avg}}} \right)^{1/3}$$

[...]

[...] [K]omisjon [on] otsustanud vaadata läbi teguri n arvutamise meetodi, mis nüüdsest põhineb 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 Teatise punktis 4.2 on põhisumma arvutamise meetodit täpsustatud järgmiselt:

„Põhisumma arvutatakse üldjoontes sarnaselt karistusmakse arvutamise meetodiga, see tähendab:

- kindla suurusega summa korrutatakse raskuskoeffitsiendiga,
- tulemus korrutatakse teguriga n ,
- tulemus korrutatakse rikkumise kestuse päevade arvuga [...]

[...]“.

12 Teatise punkt 4.2.1 näeb ette:

„Põhisumma arvutamiseks korrutatakse päevasumma rikkumise kestusega päevades. Rikkumise kestus päevades määratakse kindlaks järgmiselt:

[...]

– [ELTL] artikli 260 lõike 3 alusel esitatud hagide puhul on see nende päevade arv, mis jääb asjaomase direktiivi ülevõtmistähtaja möödumise kuupäevale järgneva päeva ja rikkumise lõppemise kuupäeva vahele, või juhul, kui rikkumist ei lõpetata, siis [ELTL] artikli 260 alusel tehtud kohtuotsuse kuulutamise kuupäeva vahele.

[...]“.

13 2023. aasta teatise punktis 4.2.2 on märgitud:

„Põhisumma arvutamisel kasutab komisjon sama raskuskoefitsienti ja tegurit n kui karistusmaks arvutamisel [...]

Põhisumma arvutamisel kasutatav kindla suurusega summa on väiksem kui karistusmaksete puhul. [...]

Põhisumma arvutamisel kasutatav kindla suurusega summa on sätestatud I lisa punktis 2.

[...]“.

14 Teatise I lisa „Euroopa Liidu Kohtule esitatavate rahaliste karistuste kindlaksmääramiseks kasutatavad andmed“ punktis 1 on ette nähtud, et teatise punktis 3 nimetatud kindla suurusega summa, mida kasutatakse karistusmaks arvutamisel, on 3000 eurot päevas, punktis 2 on märgitud, et teatise punktis 4.2.2 nimetatud kindla suurusega summa, mida kasutatakse põhisumma arvutamisel, on 1000 eurot päevas ehk kolmandik karistusmaks arvutamisel kasutatavast kindla suurusega summast, ning punktis 3 on märgitud, et tegur n on Poola Vabariigi puhul 1,37. I lisa punktis 5 on täpsustatud, et Poola Vabariigi jaoks on kindlaks määratud minimaalne põhisumma 3 836 000 eurot.

Kohtueelne menetlus

15 Komisjon saatis 27. jaanuaril 2022 Poola Vabariigile ametliku kirja, väites, et see liikmesriik ei ole talle teatanud direktiivi 2019/1937 ülevõtmiseks võetud meetmetest. Poola Vabariik piirdus oma 23. märtsi 2022. aasta vastuses nentimisega, et nende meetmete vastuvõtmine on pooleli.

16 Komisjon saatis 15. juulil 2022 Poola Vabariigile põhjendatud arvamuse, milles kutsus teda üles täitma direktiivist 2019/1937 tulenevaid kohustusi kahe kuu jooksul alates selle arvamuse kättesaamisest.

- 17 Poola Vabariik rõhutas oma 15. septembri 2022. aasta vastuses, et ministritel oli vaja direktiiviga 2019/1937 seotud küsimusi põhjalikult arutada, mistõttu kavandati parlamendi töö lõpetada 2022. aasta lõpuks ning direktiivi 2019/1937 järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid pidi Poola ametlikus väljaandes avaldatama 2023. aasta jaanuaris. Poola Vabariik täpsustas 11. jaanuari 2023. aasta e-kirjas, et avaldamine on plaanis 2023. aasta augustis.
- 18 Neil asjaoludel otsustas komisjon 15. veebruaril 2023 esitada Euroopa Kohtule käesoleva hagi.

ELTL artikli 258 rikkumine

Poolte argumendid

- 19 Komisjon tuletab meelde, et ELTL artikli 288 kolmanda lõigu kohaselt on liikmesriigid kohustatud võtma vastu direktiivide riigisisesele õiguskorda ülevõtmise tagamiseks vajalikud õigusnormid nendes direktiivides ette nähtud tähtaja jooksul ning teatama nendest viivitamata komisjonile.
- 20 Nimetatud institutsioon täpsustab, et nende kohustuste mis tahes rikkumist tuleb hinnata olukorra alusel, mis valitses liikmesriigis viimasele saadetud põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõpul.
- 21 Käesoleval juhul ei ole Poola Vabariik aga neid norme vastu võtnud ega teatanud komisjonile nende vastuvõtmisest enne 15. juuli 2022. aasta põhjendatud arvamuses määratud tähtaja möödumist.
- 22 Mõõndes kõnealust liikmesriigi kohustuste rikkumist, põhjendab Poola Vabariik direktiivi 2019/1937 oma õiguskorda ülevõtmisega viivitamist kõigepealt sellega, et direktiivi laia kohaldamisala arvestades võttis õigusloome kauem aega. Nimetatud direktiivi järgimiseks vajalike õigus- ja haldusnormide vastuvõtmiseks oli perekonna- ja sotsiaalpoliitika ministeeriumil vaja korraldada ulatuslikke avalikke konsultatsioone. Pealegi tehti direktiivi 2019/1937 ülevõtmise seaduse eelnõusse ministeeriumide konsultatsioonide käigus palju muudatusi.
- 23 Seejärel aeglustasid direktiivi 2019/1937 ülevõtmise seaduse väljatöötamise menetlust COVID-19 pandeemiast tingitud probleemid, mis häirisid õigusloome korraldust.
- 24 Lõpuks võttis sõda Ukrainas ja sellega kaasnenud pagulaste sissevool suure osa ressursidest, mis on selle seaduse väljatöötamise eest vastutaval perekonna- ja sotsiaalpoliitika ministeeriumil.
- 25 Komisjon märgib oma repliigis esiteks, et liidu seadusandja leidis, et kaheaastane ajavahemik on piisav, et liikmesriigid saaksid täita direktiivi 2019/1937 ülevõtmisega seotud kohustusi. Raskused, millele Poola Vabariik viitab, on seotud tema riigisisese õiguskorra sätete, praktika või olukordadega, mis väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa õigustada direktiivi ülevõtmisega hilinemist.
- 26 Teiseks saavad COVID-19 pandeemia ja Ukraina sõjaga seotud erilised asjaolud olla sellise viivituse põhjendamisel asjakohased üksnes tingimusel, et asjaomane liidu õigusakt näeb sellistel asjaoludel ette kõrvalekallete või erandite tegemise võimaluse või kui on täidetud vääramatu jõu kriteeriumid, millega aga käesoleval juhul tegemist ei ole. Lisaks saavad liikmesriigid vääramatu jõule tugineda ainult niikaua, kui see on vajalik asjaomasest olukorrast tulenevate takistuste ületamiseks, kuid see ajavahemik ei või kesta kauem kui kaks aastat. Käesolev hagi esitati aga

rohkem kui 13 kuud pärast direktiivis 2019/1937 ette nähtud kaheaastase ülevõtmistähtaja möödumist. Lõpuks algas Vene Föderatsiooni teine sissetung Ukrainasse 24. veebruaril 2022, st pärast ülevõtmistähtaja möödumist.

Euroopa Kohtu hinnang

- 27 Direktiivi 2019/1937 artikli 26 lõike 1 kohaselt pidid liikmesriigid jõustama selle direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 17. detsembriks 2021. Lisaks pidid liikmesriigid direktiivi artikli 26 lõike 3 kohaselt edastama komisjonile nende normide teksti.
- 28 Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb liikmesriigi kohustuste rikkumise esinemist hinnata komisjoni põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõppemisel liikmesriigis valitsenud olukorra põhjal ja hiljem toimunud muutusi ei saa Euroopa Kohus arvesse võtta (25. veebruari 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (isikuandmete kaitse direktiiv – karistusõiguse valdkond), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 15, ning 29. veebruari 2024. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (audiovisuaalmeedia teenused), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 29 Käesolevas asjas anti 15. juuli 2022. aasta põhjendatud arvamuses Poola Vabariigile kahekuuline tähtaeg selles arvamuses nimetatud kohustuste täitmiseks.
- 30 Käesolevas menetluses Poola Vabariigi esitatud kostja vastusest ja vasturepliigist ilmneb aga, et Poola Vabariik ei olnud 15. juuli 2022. aasta põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõpuks vastu võtnud direktiivi 2019/1937 täitmiseks vajalikke õigus- ja haldusnorme ega seega ei olnud liikmesriik selle tähtaja lõpuks nendest normidest komisjonile ka teatanud.
- 31 Ent nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktides 22–24, on Poola Vabariik seisukohal, et mitu asjaolu õigustavad selle direktiivi ülevõtmise tähtaja järgimata jätmist.
- 32 Esiteks väidab see liikmesriik, et direktiivi laia kohaldamisala arvestades võttis õigusloome kauem aega.
- 33 Sellega seoses tuleb märkida, et Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa liikmesriik tugineda oma riigi õiguskorras kehtivatele sätetele, tavadele või olukordadele, et õigustada liidu õigusest tulenevate kohustuste sellist täitmata jätmist nagu direktiivi üle võtmata jätmise selleks ette nähtud tähtaja jooksul (25. veebruari 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (isikuandmete kaitse direktiiv – karistusõiguse valdkond), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 34 Lisaks on liidu seadusandja direktiivi 2019/1937 artikli 26 lõike 1 sõnastuse kohaselt leidnud, et kaheaastane ülevõtmistähtaeg on piisav selleks, et liikmesriigid saaksid täita oma kohustusi.
- 35 Teiseks väidab Poola Vabariik, et selle direktiivi ülevõtmise menetluse aeglustumine oli tingitud raskustest, mida põhjustasid COVID-19 pandeemia ja Ukraina vastu suunatud agressiooni tõttu tekkinud pagulaste sissevool.
- 36 Kui aga eeldada, et Poola Vabariik leiab, et korralduslikud raskused, mis on seotud COVID-19 pandeemia ja Ukraina vastu suunatud agressioonist tingitud pagulaste sissevooluga, kujutavad endast vääramatut jõudu, mis takistas direktiivi 2019/1937 ülevõtmist selleks ette nähtud tähtaja jooksul, tuleb kõigepealt märkida, et liikmesriik viitab nendele sündmustele selle direktiivi

ülevõtmisega hilinemise põhjendusena esimest korda kostja vastuse etapis. Edasi tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et kuigi mõiste „väärmatu jõud“ ei eelda absoluutset võimatust, nõuab see siiski, et kõnealune mittevastavus oleks tingitud väärmatule jõule tugineva isiku tahtest sõltumatutest ebatavalistest ja ettenägematutest asjaoludest, mille tagajärgi ei oleks kogu rakendatud hoolsusele vaatamata olnud võimalik vältida, sest väärmatule jõule saab tugineda üksnes nende raskuste lahendamiseks vajaliku aja jooksul (8. juuni 2023. aasta kohtuotsus komisjon vs. Slovakkia (õigus lõpetada leping lõpetamistasu maksmata), C-540/21, EU:C:2023:450, punkt 81). Kuigi sellise ulatusega tervisekriis nagu COVID-19 pandeemia ning Ukraina vastu suunatud agressioonist tingitud pagulaste sissevool on Poola Vabariigi tahtest sõltumatud ebatavalised ja ettenägematud sündmused, peab see liikmesriik siiski tegutsema nõutava hoolsusega, teatades õigeaegselt komisjonile tekkinud raskustest ja seda vähemalt enne 15. juuli 2022. aasta põhjendatud arvamuses määratud tähtaja möödumist. Lõpuks on selge, et Poola Vabariik ei olnud direktiivi 2019/1937 veel üle võtnud ka käesoleva menetluse kirjaliku osa lõpuks, mis on peaaegu üks aasta pärast 15. juuli 2022. aasta põhjendatud arvamuses määratud tähtaja möödumist ja rohkem kui poolteist aastat pärast selle direktiivi artikli 26 lõikes 1 ette nähtud tähtaja möödumist.

- 37 Neil asjaoludel ei saa kõnealust liikmesriigi kohustuste rikkumist põhjendada ei pandeemia puhkemisega 2020. aastal ega raskustega, mis liikmesriigil tekkisid Ukraina vastu suunatud agressiooni tõttu, sest need on sündmused, mis – nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 45 ja 48 sisuliselt märkis – võisid mõjutada selle direktiivi ülevõtmise protsessi üksnes kaudselt.
- 38 Seega ei saa Poola Vabariik tulemuslikult tugineda nendele asjaoludele selleks, et põhjendada direktiivi 2019/1937 ülevõtmata jätmist selleks ette nähtud tähtaja jooksul. Seetõttu tuleb tõdeda, et kuna Poola Vabariik ei olnud 15. juuli 2022. aasta põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõpuks võtnud vastu direktiivi 2019/1937 järgimiseks vajalikke õigus- ja haldusnorme ega ole seega komisjonile neist normidest teatanud, on see liikmesriik rikkunud selle direktiivi artikli 26 lõigetest 1 ja 3 tulenevaid kohustusi.

Rahalised karistused ELTL artikli 260 lõike 3 alusel

Poolte argumendid

- 39 Olles leidnud, et Poola Vabariigile etteheidetav rikkumine kestis edasi ajal, mil komisjon esitas Euroopa Kohtule käesoleva hagi, teeb komisjon ELTL artikli 260 lõike 3 alusel ettepaneku mõista sellelt liikmesriigilt välja nii põhisumma kui ka päevamääraga karistusmaks.
- 40 Nende rahaliste karistuste suuruse kindlaksmääramisel tugineb komisjon 2023. aasta teatise punktis 2 osutatud üldpõhimõtetele ning sama teatise punktides 3 ja 4 sätestatud arvutusmeetodile. Eelkõige märgib komisjon, et karistuste kindlaksmääramine peab põhinema sellistel aluskriteeriumidel nagu rikkumise raskus, kestus ja vajadus tagada sanktsiooni hoiatav toime selleks, et rikkumine ei korduks.
- 41 Mis puudutab esimesena rikkumise raskust, siis märgib komisjon, et 2023. aasta teatise alusel kohaldatav koefitsient jääb vahemikku 1–20. Komisjon täpsustab, et kõnealuse teatise punkti 3.2.2 kohaselt kohaldab ta direktiivi ülevõtmismeetmetest teatamise kohustuse täielikult täitmata jätmise korral süstemaatiliselt raskuskoefitsienti 10, sest direktiivi üle võtmata jätmine ja

ülevõtmismeetmetest teatamata jätmine on sama raskusastmega, olenemata asjasse puutuva direktiivi sätete laadist. Selline automaatsus võimaldab tagada liikmesriikide võrdsuse aluslepingute ees vastavalt ELL artikli 4 lõikele 2.

- 42 Mis teisena puudutab rikkumise kestust, siis märgib komisjon, et 2023. aasta teatise punkti 3.3 kohaselt väljendatakse kestuskoefitsienti kordajana vahemikus 1–3 ning see arvutatakse määraga 0,10 kuus alates asjaomase direktiivi ülevõtmistähtaja möödumise kuupäevale järgnevast päevast kuni ajani, mil komisjon otsustab pöörduda Euroopa Kohtusse. Kuna see periood kestis käesolevas asjas 13 kuud, tuleb aluseks võtta kestuskoefitsient 1,3.
- 43 Mis kolmandana puudutab kriteeriumi seoses vajadusega tagada asjaomase liikmesriigi maksevõimet arvestades karistuse hoiatav toime, siis seda väljendab tegur n , mis on iga liikmesriigi puhul kindlaks määratud 2023. aasta teatise I lisa punktis 3. Selle arvutamise aluseks on asjaomase riigi SKP ja liidu liikmesriikide keskmise SKP suhe, mis on korrutatud asjaomase riigi rahvaarvu ja liidu liikmesriikide keskmise rahvaarvu suhtega. Esimest suhet kaalutakse kahe kolmandikuga, samas kui teist kaalutakse ühe kolmandikuga. Sellest tuleneb, et Poola Vabariigi tegur n on 1,37. Komisjoni sõnul võimaldab asjaomase liikmesriigi rahvaarvu arvessevõtmine selle teguri kindlaksmääramise teisese kriteeriumina säilitada teguri n mõistliku erinevuse liikmesriikide vahel ja tagada selle koefitsiendi teatava stabiilsuse vastavalt Euroopa Kohtu praktikale. Kuna komisjoni kasutatavaid andmeid ajakohastatakse igal aastal, võetakse ka nõuetekohaselt arvesse konkreetse liikmesriigi SKP kõikumisi.
- 44 Seega teeb komisjon esiteks seoses põhisumma arvutamisega 2023. aasta teatise punkti 4.2 alusel ettepaneku jääda raskuskoefitsiendi 10 juurde ja kohaldada tegurit n suurusega 1,37. Nende kahe elemendi korrutis tuleb korrutada teatise I lisa punktis 2 kindlaks määratud põhisumma arvutamisel kasutatava kindla suurusega summaga, milleks on 1000 eurot, mis vastab summale 13 700 eurot, korrutatuna nende päevade arvuga, mille vältel rikkumine kestis vastavalt teatise punktile 4.2.1. Komisjon märgib, et see põhisumma tuleb määrata tingimusel, et see on suurem kui 3 836 000 eurot, mis on 2023. aasta teatise I lisa punkti 5 kohaselt Poola Vabariigi jaoks kindlaks määratud minimaalne põhisumma.
- 45 Teiseks, mis puudutab karistusmakse suuruse kindlaksmääramist, siis teeb komisjon ettepaneku korrutada 2023. aasta teatise I lisa punktis 1 kindlaks määratud karistusmakse arvutamisel kasutatav kindla suurusega summa, mis on 3000 eurot päevas, raskuskoefitsiendiga 10, kestuskoefitsiendiga 1,3 ja teguriga n suurusega 1,37, mis vastab karistusmaksele summas 53 430 eurot päevas.
- 46 Lõpuks teeb komisjon ettepaneku asuda seisukohale, et maksekohustuse jõustumise kuupäev on käesolevas kohtuasjas tehtava kohtuotsuse kuulutamise kuupäev.
- 47 Poola Vabariik leiab, et komisjoni välja pakutud karistusmakse ja põhisumma on liiga suured ja ebaproportsionaalsed.
- 48 Esiteks märgib liikmesriik, et raskuskoefitsiendi 10 süstemaatiline kohaldamine direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamise kohustuse täielikult täitmata jätmise korral ei võimalda üldse arvestada õigusloomele omaste eriliste asjaolude ja riigisiseste õigusaktide seisuga. Käesoleval juhul vastavad direktiivi 2019/1937 eri sätted olemasolevates riigisisestes õigusaktides kehtivatele normidele, mida tuleb raskuskoefitsiendi kindlaksmääramisel arvesse võtta isegi juhul, kui neist ei ole komisjonile sellisena teatatud. Kõigepealt sisaldab Poola tööseadustik sätet, millega rakendatakse direktiivi 2019/1937 artiklit 19. Lisaks on Poola haldusmenetluse seadustikus ette

nähtud õigusrikkumistest teatamise kanalite loomine ning nendest rikkumistest teavitavate isikute kaitse. Lõpuks kohustab Poola pangandusseadus panku looma juhtimis- ja sisekontrollisüsteeme, mis võimaldavad õigusrikkumistest teatada ja tagavad nendest rikkumistest teavitavate isikute kaitse.

- 49 Raskuskoefitsiendi automaatne kindlaksmääramine ei võimalda aga arvesse võtta neid riigisiseste õigusaktide komponente ega tuvastatud rikkumise konkreetseid tagajärgi era- ja avalikele huvidele.
- 50 Lisaks märgib Poola Vabariik, et ta tegi komisjoniga kogu kohtueelse menetluse vältel koostööd, mistõttu peaks see asjaolu tema arvates viima raskuskoefitsiendi vähendamiseni.
- 51 Teiseks tooks teguri n arvutamise meetodisse demograafilise kriteeriumi lisamine kaasa selle, et rahaline sanktsioon ei kajastaks asjaomase liikmesriigi tegelikku finantssuutlikkust, mis oleks vastuolus Euroopa Kohtu praktikaga. Konkreetnes asjas rõhutab Poola Vabariik, et sellise demograafilise kriteeriumi kohaldamine toob kaasa teguri n põhjendamatu suurenemise.
- 52 Igal juhul leiab Poola Vabariik, et komisjoni taotletud rahaliste karistuste summad tuleks läbi vaadata, kuna selles liikmesriigis on majanduskasvu tempo kõvasti aeglustunud ja 2023. aastal oli kõrge inflatsioon.
- 53 Komisjon väidab oma repliigis seoses raskusteguriga kõigepealt, et kui Euroopa Kohus otsustab võtta arvesse liidu õigusnormide tähtsust, nagu väidab sisuliselt Poola Vabariik, oleks selle tagajärg see, et seda tegurit tuleks suurendada, sest direktiiv 2019/1937 on eriti oluline nii üld- kui ka erihuvide seisukohast. Lisaks ei ole riigisiseseid õigusnormid, millele Poola Vabariik tugineb, nimetatud raskusteguri kindlaksmääramisel asjakohased, kuna neist ei ole komisjonile teatatud kui selle direktiivi ülevõtmise meetmetest. Lõpuks ei mängi liikmesriigi viidatud lojaalne koostöö direktiivi ülevõtmise meetmetest täielikult teatamata jätmise korral mingit rolli ning igal juhul ei saa komisjoniga heas usus tehtav koostöö olla kergendav asjaolu, kuna tegemist on ELL artikli 4 lõikest 3 tuleneva kohustusega.
- 54 Poola Vabariik väidab oma vasturepliigis, et komisjon ei saa raskuskoefitsiendi kindlaksmääramisel eirata kohaldatavaid riigisiseseid õigusakte üksnes seetõttu, et talle ei ole neist teatatud. Lisaks on liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitset käsitleva seaduse eelnõu läbinud seadusloome järjestikused etapid.

Euroopa Kohtu hinnang

ELTL artikli 260 lõike 3 kohaldamine

- 55 ELTL artikli 260 lõike 3 esimeses lõigus on sätestatud, et kui komisjon esitab ELTL artikli 258 alusel hagi Euroopa Kohtusse põhjendusega, et asjasse puutuv liikmesriik ei ole täitnud seadusandliku menetluse kohaselt vastu võetud direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamise kohustust, võib see institutsioon juhul, kui ta peab seda sobivaks, näidata ära põhisumma või karistusmakse suuruse, mida ta peab asjaoludele vastavaks ja mille asjasse puutuv liikmesriik peab tasuma. ELTL artikli 260 lõike 3 teises lõigus on ette nähtud, et kui kohus tuvastab rikkumise, võib ta asjasse puutuvalle liikmesriigile määrata põhisumma või karistusmakse, mis ei ületa komisjoni määratud summat, kusjuures maksekohustus jõustub kohtuotsuses ette nähtud kuupäeval.

- 56 Kuna käesoleva kohtuotsuse punktist 38 nähtuvalt on tõendatud, et 15. juuli 2022. aasta põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõpuks ei olnud Poola Vabariik vastu võtnud direktiivi 2019/1937 ülevõtmiseks tema riigisisesele õiguse vajalikke õigus- ja haldusnorme ega seega neist komisjonile teatanud, siis kuulub selliselt tuvastatud liikmesriigi kohustuste rikkumine ELTL artikli 260 lõike 3 kohaldamisalasse.
- 57 Lisaks tuleb meenutada, et ELTL artikli 260 lõikes 3 sisalduva mehhanismi kehtestamise eesmärk ei ole ainult motiveerida liikmesriike võimalikult kiiresti lõpetama kohustuste rikkumist, mis sellise normi puudumisel võiks jääda püsima, vaid samuti lihtsustada ja kiirendada nende rahaliste karistuste määramise menetlust, mis puudutavad seadusandliku menetluse kohaselt vastu võetud direktiivi ülevõtmise riigisisestest meetmetest teatamise kohustuse rikkumist (29. veebruari 2024. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (audiovisuaalmeedia teenused), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 68 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 58 Selle eesmärgi saavutamiseks on ELTL artikli 260 lõikes 3 ette nähtud kahte liiki rahalised karistused, nimelt põhisumma ja päevamääraga karistusmaks.
- 59 Kui päevamääraga karistusmaks määramine näib eriti sobiv, et motiveerida liikmesriiki võimalikult kiiresti rikkumist lõpetama, siis põhisumma väljamõistmine põhineb pigem nende tagajärgede hindamisel, mida asjaomase liikmesriigi kohustuste täitmata jätmise avaldab erahuvidete ja avalikele huvidete eelkõige juhul, kui rikkumine on kestnud juba pikka aega (29. veebruari 2024. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (audiovisuaalmeedia teenused), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 70 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 60 Sellega seoses põhjendab komisjon taotletud rahaliste karistuste laadi ja suurust enda vastu võetud suuniseid arvestades, nagu suunised, mida sisaldavad tema teatised, mis küll ei ole Euroopa Kohtule siduvad, kuid aitavad tagada komisjoni tegevuse läbipaistvuse, ettenähtavuse ja õiguskindluse (vt selle kohta 13. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Sloveenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punkt 50).
- 61 Käesoleval juhul tugineb komisjon 2023. aasta teatisele, et põhjendada Poola Vabariigilt päevamääraga karistusmaks ja põhisumma väljamõistmist ning määrata kindlaks nende suurus.

Komisjoni pakutud rahaliste karistuste määramise otstarbekus

- 62 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab Euroopa Kohus rahalise karistuse otstarbekuse hindamisel igas tema menetluses olevas kohtuasjas juhtumi asjaolusid arvestades ning tema hinnangul vajalikust veenvuse ja hoiatavuse määrast lähtudes kindlaks määrama sobiva rahalise karistuse eelkõige selleks, et ära hoida liidu õiguse sarnase rikkumise kordumine (13. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Sloveenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punkt 71, ning 29. veebruari 2024. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (audiovisuaalmeedia teenused), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 72).
- 63 Esiteks, mis puudutab põhisumma määramist, siis vaatamata asjaolule, et Poola Vabariik tegi kohtueelses menetluses komisjoni talitustega koostööd ja teavitas neid raskustest, mis tal direktiivi 2019/1937 riigisisesele õiguse ülevõtmisel tekkisid, tuleb asuda seisukohale, et tuvastatud rikkumisega seotud õiguslikud ja faktilised asjaolud nende kogumis – st selle direktiivi ülevõtmiseks vajalikest õigus- ja haldusnormidest täielikult teatamata jätmise 15. juuli 2022. aasta põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõpuks ja isegi kuupäevani, mil Euroopa Kohus hindas faktilisi asjaolusid – osutavad sellele, et sarnase liidu õiguse rikkumise tulevikus

kordumise tõhusaks ärahoidmiseks tuleb võtta selline hoiatav meede nagu põhisumma määramine (vt analoogia alusel 25. veebruari 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (isikuandmete kaitse direktiiv – karistusõiguse valdkond), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 70, ning 29. veebruari 2024. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (audiovisuaalmeedia teenused), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 73).

- 64 Mis puudutab teiseks karistusmaks määramist, siis on niisuguse sanktsiooni määramine üldjuhul vajalik vaid siis, kui liikmesriigi kohustuste rikkumine, mille eest sanktsiooni rakendamine on selle karistusmaks eesmärk, vältab kuni ajani, mil Euroopa Kohus hindab faktilisi asjaolusid, kusjuures hinnang faktilistele asjaoludele tuleb lugeda antuks menetluse lõpetamise kuupäeval (29. veebruari 2024. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (audiovisuaalmeedia teenused), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 89). Tuleb täpsustada, et sellisel juhul nagu käesolevas asjas, kus kohtuistungit ei peetud, tuleb sellega seoses arvesse võtta kirjaliku menetluse lõpetamise kuupäeva.
- 65 Käesoleval juhul ei ole vaidlust selles, et Euroopa Kohtu menetluse kirjaliku osa lõpetamise kuupäevaks ehk 9. augustiks 2023 ei olnud Poola Vabariik direktiivi 2019/1937 oma riigisisesele õiguse ülevõtmiseks vajalikke õigus- ja haldusnorme vastu võtnud ega seega neist teatanud. Järelikult tuleb tõdeda, et kõnealuse liikmesriigi kohustuste rikkumine kestis kuni ajani, mil Euroopa Kohus hindas faktilisi asjaolusid.
- 66 Seetõttu leiab Euroopa Kohus, et Poola Vabariigilt päevamääruga karistusmaks väljamõistmine, mida komisjon taotles, on sobiv rahaline meede tagamaks, et liikmesriik lõpetaks tuvastatud rikkumise võimalikult kiiresti ja täidaks direktiivist 2019/1937 tulenevad kohustused. Kuna aga ei saa välistada, et käesolevas kohtuasjas kohtuotsuse kuulutamise päevaks on direktiivi ülevõtmine täielikult lõpule viidud, on asjakohane määrata karistusmaks vaid juhuks, kui rikkumine vältab kohtuotsuse kuulutamise päeval (vt analoogia alusel 25. veebruari 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (isikuandmete kaitse direktiiv – karistusõiguse valdkond), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 61, ja 29. veebruari 2024. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (audiovisuaalmeedia teenused), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 91).

Rahaliste karistuste suurus

– Rahaliste karistuste suuruse kindlaksmääramise meetod

- 67 ELTL artikli 260 lõike 3 kohaselt on ainult Euroopa Kohus pädev määrama liikmesriigile rahalist karistust. Selle sätte alusel algatatud menetluses on Euroopa Kohtul aga üksnes piiratud kaalutusõigus, sest kui Euroopa Kohus tuvastab liikmesriigi kohustuste rikkumise, on talle siduvad komisjoni ettepanekud selle kohta, mis laadi rahalise karistuse ta võib määrata ja milline on selle karistuse maksimaalne suurus, mille ta võib mõista (13. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Sloveenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punktid 49 ja 51).
- 68 Komisjoni ettepanekutega piiritletud kaalutusõigust teostades tuleb Euroopa Kohtul, nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 62, määrata liikmesriigile ELTL artikli 260 lõike 3 alusel määratavate rahaliste karistuste suurus kindlaks nii, et karistuse suurus oleks esiteks asjaoludele vastav ja teiseks toime pandud rikkumisega proportsionaalne. Sealjuures kuuluvad arvessevõetavate asjakohaste tegurite hulka eelkõige tuvastatud rikkumise raskus ja ajavahemik, mille jooksul rikkumine kestis, ning asjaomase liikmesriigi maksevõime (13. jaanuari 2021. aasta

kohtuotsus komisjon vs. Sloveenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punkt 74, ning 29. veebruari 2024. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (audiovisuaalmeedia teenused), C-679/22, EU:C:2024:178, punktid 74 ja 93).

- 69 Samas tuleb ka meenutada, et selle kaalutusõiguse raames ei ole komisjoni teatistes toodud suunised, milles on esitatud soovituslike eeskirjadena matemaatilised muutujad, Euroopa Kohtu jaoks siduvad, vaid need aitavad tagada komisjoni tegevuse läbipaistvuse, ettenähtavuse ja õiguskindluse, kui see institutsioon teeb Euroopa Kohtule ettepanekuid (vt selle kohta 11. detsembri 2012. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania, C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 116, ning 20. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka (riigiabi tagasinõudmine – ferronikkel), C-51/20, EU:C:2022:36, punktid 95 ja 110).
- 70 Esiteks nähtub tuvastatud rikkumise raskuse kohta 2023. aasta teatise punktist 3.2, et komisjoni arvates loetakse seadusandliku menetluse kohaselt vastu võetud direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamata jätmist alati raskeks rikkumiseks. Järelikult on selle rikkumise puhul raskuskoefitsiendi 10 automaatne kohaldamine põhjendatud.
- 71 Poola Vabariik vaidlustab selle koefitsiendi suuruse ja selle automaatse kohaldamise tuvastatud rikkumise asjaoludel.
- 72 Sellega seoses tuleb meenutada, et direktiivi täieliku ülevõtmise tagamiseks riigisiseste meetmete vastuvõtmise kohustus ja nendest meetmetest komisjonile teatamise kohustus on liikmesriikide peamised kohustused liidu õiguse täieliku tõhususe tagamisel ning seega tuleb nende kohustuste rikkumist käsitada kui ilmselgelt rasket rikkumist (vt selle kohta 29. veebruari 2024. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (audiovisuaalmeedia teenused), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 75 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 73 Käesoleval juhul tuleb rõhutada, et direktiiv 2019/1937 on liidu õiguse oluline instrument, kuna selle artikli 1 kohaselt koostoides põhjendusega 1 kehtestatakse direktiiviga ühised miinimumstandardid, mis tagavad liidu õiguse rikkumisest teavitavatele isikutele kõrgetasemelise ning tasakaalustatud ja tõhusa kaitse valdkondades, kus sellised rikkumised võivad avalikku huvi eriti kahjustada. Kehtestades süsteemi nende isikute kaitseks, kes teatavad liidu õiguse rikkumisest tööalases kontekstis, aitab see direktiiv ära hoida avalike huvide kahjustamist eriti tundlikes valdkondades, nagu riigihanked, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine, keskkonnakaitse või liidu finantshuvid. Seega on selle direktiivi sätetes nii avaliku kui ka erasektori üksustele ette nähtud kohustus luua asutusesisesed teavituskanalid ning rikkumisteadete vastuvõtmise ja nendega seotud järeelmeetmete menetlused, tagades samas liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute õigused ja tingimused, mille korral neil on õigus selleks ette nähtud kaitsele.
- 74 Direktiivi 2019/1937 sätete üle võtmata jätmine kahjustab aga igal juhul liidu õiguse järgimist ning selle ühetaolist ja tõhusat kohaldamist, kuna liidu õiguse rikkumistest ei pruugita anda teada, kui sellistest rikkumistest teadlikud isikud ei ole võimaliku survestamise eest kaitstud.
- 75 Samas peab liikmesriigile ELTL artikli 260 lõike 3 alusel määratud rahaliste karistuste suurus olema asjaoludele vastav ja toime pandud rikkumisega proportsionaalne, nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 68.

- 76 Sama raskuskoefitsiendi automaatne kohaldamine kõigil juhtudel, mil direktiivi ei ole täielikult üle võetud ja seega ei ole teatatud selle direktiivi ülevõtmise meetmetest, takistab paratamatult rahaliste karistuste suuruse kohandamist rikkumise eriomastele asjaoludele ja proportsionaalsete karistuste määramist.
- 77 Eelkõige, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktides 84–89, siis eeldades, et direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamise kohustuse rikkumist tuleb pidada sama raskusastmega rikkumiseks olenemata sellest, milline on asjaomane direktiiv, ei saa komisjon kohandada rahalisi karistusi vastavalt tagajärgedele, mida selle kohustuse täitmata jätmine avaldab era- ja avalikele huvidele, nagu on ette nähtud 2023. aasta teatise punktis 3.2.2.
- 78 Sellega seoses ei saa komisjon tugineda põhimõttele, mille kohaselt on liikmesriigid aluslepingute ees võrdsed, nagu see on sätestatud ELL artikli 4 lõikes 2, et põhjendada ühtse raskuskoefitsiendi automaatset kohaldamist juhul, kui direktiivi ei ole täielikult üle võetud ja seega ei ole teatatud selle ülevõtmiseks vajalikest meetmetest. Nimelt on selge, et liikmesriikidel lasuvate kohustuste täitmata jätmise tagajärjed asjasse puutuvatele era- ja avalikele huvidele ei pruugi varieeruda mitte ainult liikmesriigiti, vaid ka üle võtmata direktiivi normatiivsest sisust sõltuvalt. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt nõuab see põhimõtte eelkõige, et erinevaid olukordi ei käsitletaks ühtemoodi, välja arvatud juhul, kui selline kohtlemine on objektiivselt põhjendatud (19. detsembri 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Austria, C-51/18, EU:C:2018:1035, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 79 Järelikult ei saa komisjon rahaliste karistuste kindlaksmääramisel ainult automaatselt raskuskoefitsiendi kohaldades vabaneda oma kohustusest hinnata igas liikmesriigis ja iga üksikjuhtumi puhul tuvastatud rikkumise tagajärgi era- ja avalikele huvidele, võttes seejuures arvesse võimalikke kergendavaid või raskendavaid asjaolusid. Eelkõige on käesoleval juhul direktiivi 2019/1937 ülevõtmiseks vajalike õigus- ja haldusnormide vastuvõtmise kohustuse rikkumine eriti raske, sest – nagu on rõhutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 73 – selle direktiivi sätted – kuivõrd nende eesmärk on kaitsta isikuid, kes teavitavad liidu õiguse rikkumisest direktiiviga hõlmatud valdkondades – aitavad tagada liidu õiguse ühetaolise ja tõhusa kohaldamise.
- 80 Teiseks tuleb rikkumise kestuse hindamisel meenutada, et selle ajavahemiku alguse puhul, millest tuleb lähtuda põhisumma kindlaksmääramisel, ei tule liikmesriigi kohustuste rikkumise kestuse hindamisel aluseks võtta mitte kuupäeva, mil möödus komisjoni põhjendatud arvamuses määratud tähtaeg, vaid kuupäeva, mil möödus asjasse puutuvas direktiivis ette nähtud ülevõtmistähtaeg (29. veebruari 2024. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (audiovisuaalmeedia teenused), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 81 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 81 Kolmandaks, asjaomase liikmesriigi maksevõime kohta tuleneb kohtupraktikast, et – ilma et see piiraks komisjoni võimalust teha ettepanek mitmel kriteeriumil põhineva rahalise karistuse määramiseks, et eelkõige säiliks mõistlik erinevus liikmesriikide vahel – selle riigi maksevõime hindamisel ning piisavalt hoiatava ja proportsionaalse karistuse kindlaksmääramisel tuleb tugineda tema SKP-le kui peamisele tegurile, et tõhusalt vältida tulevikus sarnase liidu õiguse rikkumise kordumist (20. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka (riigiabi tagasinõudmine – ferronikkel), C-51/20, EU:C:2022:36, punktid 111, 116 ja 130, ning 28. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ühendkuningriik (gaasiõli erimärgistamine), C-692/20, EU:C:2023:707, punkt 115).

- 82 Sellega seoses on Euroopa Kohus korduvalt otsustanud, et arvesse tuleb võtta liikmesriigi SKP viimase aja arengut selle päeva seisuga, mil Euroopa Kohus hindab faktilisi asjaolusid (20. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka (riigiabi tagasinõudmine – ferronikkel), C-51/20, EU:C:2022:36, punkt 107 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 83 Käesoleval juhul on tegur n, mis väljendab asjaomase liikmesriigi maksevõimet võrreldes teiste liikmesriikide maksevõimega ja mida komisjon kohaldas 2023. aasta teatise punktide 3.4 ja 4.2 kohaselt, määratletud kui asjaomase liikmesriigi SKP kaalutud geomeetriline keskmine võrreldes liikmesriikide keskmise SKPga, mis moodustab teguri n arvutamisel kaks kolmandikku, ja asjaomase liikmesriigi rahvaarvu kaalutud geomeetriline keskmine võrreldes liikmesriikide rahvaarvu keskmisega, mis moodustab teguri n arvutamisel ühe kolmandiku, nagu tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktis 10 kirjeldatud võrrandist. Komisjon põhjendab seda teguri n arvutamise meetodit nii eesmärgiga säilitada liikmesriikide tegurite n vahel mõistlik erinevus, võrreldes arvutusega, mis põhineb üksnes liikmesriikide SKP-l, kui ka eesmärgiga tagada teguri n arvutamisel teatav stabiilsus, kuna rahvaarv igal aastal tõenäoliselt märkimisväärselt ei muutu.
- 84 Esimesena, kuigi on tõsi, et 2023. aasta teatisest tulenev teguri n arvutamise meetod võtab peamiselt arvesse asjaomase liikmesriigi SKPd, tuleb siiski tõdeda, et see meetod põhineb eeldusel, et liikmesriigi rahvaarvu suuruse ja maksevõime vahel esineb korrelatsioon, mis ei pruugi nii olla. Järelikult toob nimetatud meetodist tuleneva demograafilise kriteeriumi arvessevõtmine kaasa teguri n lahtisidumise asjaomase liikmesriigi tegelikust maksevõimest, mis võib viia sellise teguri n kindlaksmääramiseni, mis ei vasta tingimata liikmesriigi maksevõimele, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktides 119–121.
- 85 Teisena, kuigi demograafilise kriteeriumi arvessevõtmine teguri n kindlaksmääramisel selleks, et määrata kindlaks asjaomase liikmesriigi maksevõime, võimaldab säilitada liikmesriikide tegurite n teatava erinevuse, ei saa see eesmärk õigustada liikmesriigi maksevõime kindlaksmääramist kriteeriumide alusel, mis seda maksevõimet ei kajasta.
- 86 Seega ei saa asjaomase liikmesriigi maksevõime kindlaksmääramisel võtta teguri n arvutamise meetodis arvesse demograafilist kriteeriumi 2023. aasta teatise punktides 3.4 ja 4.2 ette nähtud viisil.

– *Põhisumma*

- 87 Käesoleva kohtuotsuse punktis 68 meenutatud kohtupraktika kohaselt peab Euroopa Kohus selleks, et arvutada põhisumma, mille võib liikmesriigilt ERTL artikli 260 lõike 3 alusel välja mõista, määrama selle põhisumma suuruse oma kaalutusõigust teostades kindlaks nii, et see oleks esiteks asjaoludele vastav ja teiseks toime pandud rikkumisega proportsionaalne. Arvesse võetavate asjakohaste tegurite hulka kuuluvad eelkõige tuvastatud rikkumise raskus ja ajavahemik, mille jooksul rikkumine kestis, ning asjaomase liikmesriigi maksevõime (29. veebruari 2024. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (audiovisuaalmeedia teenused), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 74 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 88 Kõigepealt, toimepandud rikkumise raskust ei saa kindlaks määrata raskuskoeffitsiendi automaatse kohaldamisega, nagu on täpsustatud käesoleva kohtuotsuse punktis 79.

- 89 Lisaks tuleb märkida, et käesoleva kohtuotsuse punktides 72–74 nimetatud põhjustel tuleb direktiivi 2019/1937 täielikuks ülevõtmiseks vajalike õigus- ja haldusnormide vastuvõtmise kohustuse ning nendest normidest komisjonile teatamise kohustuse rikkumist pidada eriti raskeks rikkumiseks.
- 90 Selle rikkumise raskust kinnitab ka asjaolu, et kirjaliku menetluse lõpuks ei olnud Poola Vabariik ikka veel vastu võtnud direktiivi 2019/1937 ülevõtmiseks vajalikke õigus- ja haldusnorme, nagu see liikmesriik ise oma kirjalikes seisukohtades möönis.
- 91 Samas väitis Poola Vabariik kostja vastuses, ilma et komisjon oleks talle selles osas vastu vaielnud, et tema õigusaktides on juba olemas teatavad reeglid, mis kaitsevad õigusrikkumistest teavitavaid isikuid ja mis on kooskõlas direktiivi 2019/1937 nõuetega.
- 92 Neil asjaoludel tuleb tõdeda, nagu märkis sisuliselt ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 144, et ei ole tõendatud, et käesolevas asjas tuvastatud rikkumise tagajärjed era- ja avalikele huvidele oleksid sama negatiivsed kui siis, kui direktiiv 2019/1937 oleks täielikult üle võtmata. Mis puudutab komisjoni väidet, et neid riigisiseseid õigusakte ei tule raskusteguri hindamisel arvesse võtta, kuna neist ei ole talle teatatud, siis piisab, kui tõdeda, et need argumendid ei ole asjakohased, kuna teatamata jätmine ei muuda asjaolu, et nimetatud õigusaktide olemasolu mõjutab neid huve.
- 93 Poola Vabariik on kostja vastuses siiski ise möönnud, et õigusnormid, mis kaitsevad õigusrikkumistest teavitavaid isikuid, on Poola õiguskorras laiali ega sisalda vastupidi direktiivi 2019/1937 artikli 26 lõikes 3 nõutule sõnaselget viidet nende isikute kaitsele.
- 94 Selliste liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitset käsitlevate selgete erinormide – nagu on ette nähtud direktiivis 2019/1937 – puudumine takistab aga nende isikute tõhusat kaitset ja võib seega seada kahtluse alla liidu õiguse ühetaolise ja tõhusa kohaldamise selle direktiiviga hõlmatud valdkondades.
- 95 Nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 73 meenutatud, aitab direktiiv 2019/1937 – kehtestades süsteemi nende isikute kaitseks, kes teavitavad liidu õiguse rikkumisest tööalases kontekstis – ära hoida avalike huvide kahjustamist eriti tundlikes valdkondades, nagu riigihanked, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine, keskkonnakaitse või liidu finantshuvid.
- 96 Ent nagu on käesoleva kohtuotsuse punktis 74 märgitud, on tõhusa kaitse puudumisel tõenäoline, et isikud, kes saavad teada liidu õiguse rikkumisest nendes valdkondades, ei pruugi sellest teavitada, kuna sel juhul võidakse neid survestada.
- 97 Seega, arvestades eesmärki, mis on sätestatud direktiivi 2019/1937 artiklis 1 koostoimes selle direktiivi põhjendusega 1, on selle direktiivi eesmärk – nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 73 – kehtestada ühised miinimumstandardid, mis tagavad liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kõrgetasemelise ning tasakaalustatud ja tõhusa kaitse, mistõttu on selle direktiivi täielikuks ja täpseks ülevõtmiseks vajalike õigus- ja haldusnormide vastu võtmata jätmine eriti raske rikkumine.
- 98 Lisaks, mis puudutab Poola Vabariigi väidet, et ta tegi kogu kohtueelse menetluse vältel komisjoniga koostööd, siis tuleb meenutada, et liikmesriikidel on ELL artikli 4 lõike 3 kohaselt igal juhul komisjoniga lojaalse koostöö tegemise kohustus, mis tähendab, et iga liikmesriik on kohustatud abistama seda institutsiooni tema ülesande täitmisel, mis ELL artikli 17 kohaselt

seisneb aluslepingute täitmise järelevalvajana selle tagamises, et liidu õigust kohaldatakse Euroopa Kohtu kontrolli all. Järelikult saab rikkumise raskusastme hindamisel kergendava asjaoluna arvesse võtta üksnes niisugust koostööd komisjoniga, mida iseloomustavad sammud, mis annavad tunnistust kavatsusest võimalikult kiiresti täita direktiivist tulenevad kohustused (vt selle kohta 28. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ühendkuningriik (gaasiõli erimärgistamine), C-692/20, EU:C:2023:707, punktid 106 ja 107 ning seal viidatud kohtupraktika).

- 99 Nagu nähtub aga käesoleva kohtuotsuse punktist 17, teatas Poola Vabariik käesoleval juhul oma 15. septembri 2022. aasta kirjas, et direktiivi 2019/1937 järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid avaldatakse Poola ametlikus väljaandes 2023. aasta jaanuaris või – nagu teatati 11. jaanuari 2023. aasta e-kirjas – lausa 2023. aasta augustis, mida aga ei tehtud. Neil asjaoludel ei saa võtta Poola Vabariigi koostööd komisjoniga kohtueelses menetluses arvesse kergendava asjaoluna.
- 100 Mis puudutab järgmisena rikkumise kestust, siis on selge, et Poola Vabariik ei olnud direktiivi 2019/1937 artikli 26 lõikes 1 ette nähtud ülevõtmistähtaaja lõpuks ehk 17. detsembriks 2021 vastu võtnud selle direktiivi ülevõtmiseks vajalikke õigus- ja haldusnorme ega seega ka nendest normidest komisjonile teatanud.
- 101 Kuna kirjalik menetlus Euroopa Kohtus lõpetati 9. augustil 2023, oli kõnealune liikmesriigi kohustuste rikkumine kirjaliku menetluse lõpetamise päevaks kestnud peaaegu üks aasta ja kaheksa kuud.
- 102 Lõpuks, Poola Vabariigi maksevõime kindlaksmääramisel ei tule – nagu on täpsustatud käesoleva kohtuotsuse punktides 84–86 – teguri n arvutamise meetodis selle liikmesriigi elanikkonna suurust arvesse võtta sellises ulatuses, nagu seda tegi komisjon 2023. aasta teatise alusel.
- 103 Neid kaalutlusi arvestades ja lähtudes kaalutusõigusest, mis Euroopa Kohtul on tulenevalt ELTL artikli 260 lõikest 3, mis näeb ette, et Euroopa Kohus ei või põhisumma määramisel ületada komisjoni määratud summat, tuleb asuda seisukohale, et hoidmaks tõhusalt ära seda, et tulevikus korduksid direktiivi 2019/1937 artikli 26 lõike 1 rikkumisega sarnased rikkumised, mis kahjustavad liidu õiguse täielikku tõhusust, tuleb määrata põhisumma suurusega 7 000 000 eurot.

– Päevamääraga karistusmaks

- 104 Euroopa Kohus peab oma kaalutusõigust kasutades määrama päevamääraga karistusmaks suuruse esiteks kindlaks nii, et see oleks asjaoludega vastavuses ning proportsionaalne liikmesriigi kohustuste tuvastatud rikkumise ja liikmesriigi maksevõimega, ning teiseks nii, et ELTL artikli 260 lõike 3 teise lõigu kohaselt ei ületaks see komisjoni määratud summat (29. veebruari 2024. aasta kohtuotsus komisjon vs. Iirimaa (audiovisuaalmeedia teenused), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 92 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 105 Kriteeriumid, mida Euroopa Kohus peab karistusmaks suuruse kindlaksmääramisel arvesse võtma, et tagada karistusmaks sunnijõud liidu õiguse ühetaolise ja tõhusa kohaldamise eesmärgil, on üldjuhul rikkumise kestus ja raskusaste ning kõnealuse liikmesriigi maksevõime. Nende kriteeriumide kohaldamisel peab Euroopa Kohus arvesse võtma eelkõige liikmesriigi kohustuste rikkumise tagajärgi asjasse puutuvatele avalikele ja erahuvidele ning seda, kuivõrd kiireloomuline on vajadus, et asjaomane liikmesriik täidaks oma kohustused (25. veebruari 2021. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (isikuandmete kaitse direktiiv – karistusõiguse valdkond), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 63 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 106 Mis puudutab kõigepealt kõnealuse rikkumise raskust, siis ei ole vaidlust selles, et 15. juuli 2022. aasta põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõpuks oli Poola Vabariik rikkunud direktiivi 2019/1937 artikli 26 lõikest 1 tulenevaid kohustusi, mistõttu tuleb ka käesoleva kohtuotsuse punktides 91–97 esitatud kaalutlusi arvestades asuda seisukohale, et liidu õiguse täielik tõhusus ei olnud ilmselgelt tagatud.
- 107 Mis puudutab seejärel rikkumise kestust, mida tuleb määratava karistusmaks suuruse kindlaksmääramisel arvesse võtta, siis tuleb tõdeda, et kõnealune liikmesriigi kohustuste rikkumine kestis pärast 15. juuli 2022. aasta põhjendatud arvamuses määratud tähtaja möödumist edasi.
- 108 Lõpuks, mis puudutab Poola Vabariigi maksevõime kindlaksmääramist, siis – nagu on täpsustatud käesoleva kohtuotsuse punktides 84–86 – ei tule teguri n arvutamise meetodis selle liikmesriigi rahvaarvu arvesse võtta sellises ulatuses, nagu seda tegi komisjon 2023. aasta teatise alusel.
- 109 Eeltoodut arvestades ja lähtudes kaalutusõigusest, mis Euroopa Kohtul on tulenevalt ELTL artikli 260 lõikest 3, mis näeb ette, et Euroopa Kohus ei või karistusmaks määramisel ületada komisjoni määratud summat, tuleb juhul, kui käesoleva kohtuotsuse punktis 38 tuvastatud rikkumine jätkub käesoleva kohtuotsuse kuulutamise päeval, mõista Poola Vabariigilt komisjoni kasuks karistusmaksena välja 40 000 eurot päevas alates sellest kuupäevast kuni ajani, mil liikmesriik on tuvastatud rikkumise lõpetanud.

Kohtukulud

- 110 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Poola Vabariik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb viimase kohtukulud jätta tema enda kanda ja mõista temalt välja komisjoni kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

- 1. Kuna Poola Vabariik ei olnud Euroopa Komisjoni 15. juuli 2022. aasta põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõpuks vastu võtnud õigus- ja haldusnorme, mis on vajalikud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2019. aasta direktiivi (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta järgimiseks, ega ole seega komisjonile neist normidest teatanud, siis on Poola Vabariik rikkunud selle direktiivi artikli 26 lõigetest 1 ja 3 tulenevaid kohustusi.**
- 2. Kuna Poola Vabariik ei olnud võtnud selle päeva seisuga, mil Euroopa Kohus hindas faktilisi asjaolusid, vajalikke meetmeid direktiivi 2019/1937 sätete ülevõtmiseks oma riigisisesse õigusse ega olnud seega sellistest meetmetest Euroopa Komisjonile teatanud, jätkas ta oma kohustuste rikkumist.**
- 3. Mõista Poola Vabariigilt Euroopa Komisjoni kasuks välja:**
 - põhisumma suurusega 7 000 000 eurot;
 - juhul, kui punktis 1 tuvastatud rikkumine vältab veel käesoleva kohtuotsuse kuulutamise päeval, karistusmaks suurusega 40 000 eurot päevas alates sellest kuupäevast kuni ajani, mil liikmesriik on tuvastatud rikkumise lõpetanud.
- 4. Jätta Poola Vabariigi kohtukulud tema enda kanda ja mõista temalt välja Euroopa Komisjoni kohtukulud.**

Allkirjad