



Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA NIKOLASA EMILIU [*NICHOLAS EMILOU*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2024. gada 14. martā¹

Lieta C-147/23

**Eiropas Komisija
pret**

Polijas Republiku

Dalībvalsts pienākumu neizpilde – LESD 258. pants – To personu aizsardzība, kuras ziņo par Savienības tiesību pārkāpumiem – Direktīva (ES) 2019/1937 – Šīs direktīvas netransponēšana – LESD 260. panta 3. punkts – Finanšu sankcijas – Kavējuma nauda – Naudas sods – Aprēķina metode, ko Komisija piemēro, ierosinot Tiesai noteikt finanšu sankcijas – Smaguma koeficients – Pilnīga direktīvas transponēšanas pasākumu nepaziņošana – Koeficienta 10 sistemātiska piemērošana – Dalībvalsts maksātspēja – Reizinātājs “n” – Dalībvalsts iedzīvotāju skaita ņemšana vērā

I. Ievads

1. Ja transportlīdzekļa vadītājs saņem soda kvīti par ātruma pārsniegšanu, viņš, iespējams, pieņem, ka šī naudas soda apmērs atspoguļo pārkāpuma smagumu un tādējādi būs samērīgs ar to, par cik kilometriem stundā viņš ir pārsniedzis ātruma ierobežojumu. Citā gadījumā uzņēmums, kuram ir uzlikts naudas sods par Eiropas Savienības konkurences noteikumu vai personas datu aizsardzības noteikumu pārkāpumu, līdzīgi cer (kā paredzēts Savienības tiesībās)², ka, nosakot šāda naudas soda apmēru, cita starpā tiks ņemts vērā pārkāpuma smagums un ilgums, kā arī uzņēmuma spēja samaksāt naudas sodu, pamatojoties uz tā kopējo apgrozījumu. Tomēr ne transportlīdzekļa vadītājs, ne uzņēmuma administrācija šajos divos piemēros nevarētu iedomāties, ka viņu naudas soda apmērs varētu palielināties tāpēc, ka viņu māsaimniecībā dzīvojošo personu skaits vai uzņēmumā nodarbināto personu skaits pārkāpuma izdarīšanas brīdī ir salīdzinoši lielāks nekā vidējam transportlīdzekļa vadītājam vai citam uzņēmumam.

2. Vai ir jāpiemēro atšķirīga loģika, ja dalībvalstij tiek uzlikta finanšu sankcijas par to, ka tā nav paziņojusi Eiropas Komisijai par pasākumiem, kas vajadzīgi, lai transponētu direktīvu? Vai šo sankciju apmērs var būt atkarīgs no attiecīgās dalībvalsts iedzīvotāju skaita?

3. Tas būtībā ir viens no šīs lietas pamatjautājumiem.

¹ Oriģinālvaloda – angļu.

² Šajā nozīmē skat. Padomes Regulas Nr. 1/2003 (2002. gada 16. decembris) par to konkurences noteikumu īstenošanu, kas noteikti LESD [101. un 102.] pantā (OV 2003, L 1, 1. lpp.), 23. pantu un Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (ES) 2016/679 (2016. gada 27. aprīlis) par fizisku personu aizsardzību attiecībā uz personas datu apstrādi un šādu datu brīvu apriti un ar ko atceļ Direktīvu 95/46/EK (Vispārīgā datu aizsardzības regula) (OV 2016, L 119, 1. lpp.; turpmāk tekstā – “VDAR”) 83. pantu.

4. Konkrētāk, šis jautājums rodas saistībā ar prasību sakarā ar pienākumu neizpildi, ko Komisija saskaņā ar LESD 258. pantu ir cēlusi pret Polijas Republiku, pamatojoties uz to, ka tā nav pieņēmusi un nav Komisijai paziņojusi pasākumus, kas vajadzīgi, lai transponētu Direktīvu (ES) 2019/1937 par to personu aizsardzību, kuras ziņo par Savienības tiesību aktu pārkāpumiem³ (turpmāk tekstā – “Trauksmes cēlēju direktīva”). Polijas Republika neapstrīd šo pienākumu neizpildi. Tomēr tā iebilst pret finanšu sankciju apmēru, ko Komisija ierosina Tiesai piemērot. Šajā ziņā tā apšaubu Komisijas piemēroto aprēķina metožu divus elementus. Tā uzskata, ka viens no šiem elementiem sistemātiski rada lielākas finanšu sankcijas dalībvalstīm, kuru iedzīvotāju skaits – kā Polijā – ir lielāks nekā citās dalībvalstīs.

5. Šajā kontekstā Tiesai ir jāinterpretē LESD 260. panta 3. punkts, kura pirmajā teikumā Komisijai piešķirtas tiesības noteikt tādu finanšu sankciju apmēru, ko tā uzskata par atbilstošu, uzsākot tiesvedību pret dalībvalsti saskaņā ar LESD 258. pantu par to, ka tā nav paziņojusi pasākumus, kas vajadzīgi, lai transponētu direktīvu, kura pieņemta saskaņā ar likumdošanas procedūru.

II. Atbilstošās tiesību normas

1. Trauksmes cēlēju direktīva

6. Trauksmes cēlēju direktīvas 26. pantā ir noteikts:

“1. Dalībvalstīs stājas spēkā normatīvi un administratīvi akti, kas vajadzīgi, lai izpildītu šīs direktīvas prasības līdz 2021. gada 17. decembrim.

2. Atkāpjoties no 1. punkta, attiecībā uz privāto tiesību juridiskajām personām, kurās ir 50 līdz 249 darba ņēmēji, dalībvalstīs līdz 2023. gada 17. decembrim stājas spēkā normatīvie un administratīvie akti, kas vajadzīgi, lai izpildītu pienākumu izveidot 8. panta 3. punktā noteiktos iekšējos ziņošanas kanālus.

3. Kad dalībvalstis pieņem 1. un 2. punktā minētos noteikumus, tajos ietver atsauci uz šo direktīvu vai šādu atsauci pievieno to oficiālajai publikācijai. Dalībvalstis nosaka, kā izdarāma šāda atsauce. Dalībvalstis tūlīt dara zināmus Komisijai minēto noteikumu tekstu.”

2. 2023. gada paziņojums⁴

7. 2023. gada paziņojumā ir ietvertas aprēķina metodes, ko Komisija piemēro, ierosinot Tiesai piemērot finanšu sankcijas saistībā ar tiesvedību par pienākumu neizpildi. Šīs finanšu sankcijas var būt gan kavējuma nauda, gan naudas sods, gan abi.

8. Minētā paziņojuma sadaļā ar nosaukumu “Vispārīgie principi” Komisija norāda, ka “piemērotajām finanšu sankcijām būtu jābalstās uz trim pamatkritērijiem:

- pārkāpuma smagums;
- pārkāpuma ilgums;

³ Eiropas Parlamenta un Padomes 2019. gada 23. oktobra direktīva (OV 2019, L 305, 17. lpp.).

⁴ Komisijas paziņojums “Finanšu sankcijas pārkāpumu procedūrās” (OV 2023, C 2, 1. lpp.).

– nepieciešamība nodrošināt, ka finanšu sankcija attur no turpmākiem pārkāpumiem.”

9. 2023. gada paziņojuma 3.2.2. punkta nosaukums ir “Transponēšanas pasākumu nepaziņošana (LESD 260. panta 3. punkts)”. Tā pirmajā daļā ir noteikts:

“Attiecībā uz prasībām, kas tiek celtas saskaņā ar LESD 260. panta 3. punktu, Komisija sistemātiski piemēro smaguma koeficientu 10, ja par transponēšanas pasākumiem nav paziņots vispār. Savienībā, kuras fundaments ir tiesiskums, visas leģislatīvās direktīvas ir jāuzskata par vienlīdz svarīgām, un dalībvalstīm tās ir pilnībā jātransponē šajās direktīvās noteiktajos termiņos.”

10. 2023. gada paziņojuma 3.4. punkta, kas attiecas uz kavējuma naudu, nosaukums ir “Dalībvalsts maksātspēja”. Tajā ir noteikts:

“Kavējuma naudas summai būtu jābūt tādai, lai šis sods būtu reizē gan samērīgs, gan atturošs. Kavējuma naudas atturošajai iedarbībai ir divi aspekti. Sodam ir jābūt pietiekami lielam, lai nodrošinātu, ka:

- dalībvalsts izbeidz pārkāpumu (tātad sodam ir jābūt lielākam par labumu, kuru dalībvalsts gūst no pārkāpuma);
- dalībvalsts neatkārtos pārkāpumu.

Soda līmenis, kas nepieciešams, lai tas iedarbotos atturoši, ir atkarīgs no katras dalībvalsts maksātspējas. Šo atturošo ietekmi atspoguļo reizinātājs “n”. Tas ir svērtais ģeometriskais vidējais lielums, ko veido attiecīgās dalībvalsts iekšzemes kopprodukts (IKP) [..] attiecībā pret visu dalībvalstu IKP vidējo lielumu, ar svērumu divi, un attiecīgās dalībvalsts iedzīvotāju skaits attiecībā pret visu dalībvalstu iedzīvotāju vidējo skaitu, ar svērumu viens. Tātad attiecīgās dalībvalsts maksātspēja attiecībā pret citu dalībvalstu maksātspēju tiek aprēķināta pēc šīs formulas:

$$\text{Reizinātājs "n"} = \left(\frac{\text{IKP}_n}{\text{IKP}_{\text{vid}}} \right)^{2/3} \times \left(\frac{\text{iedz}_n}{\text{iedz}_{\text{vid}}} \right)^{1/3}$$

[..]

[R]eizinātāja “n” aprēķināšanas metod[e] [..] tagad [..] galvenokārt balstās uz dalībvalstu IKP un pakārtoti – uz dalībvalstu iedzīvotāju skaitu kā demogrāfisko kritēriju, kas dalībvalstu vidū pieļauj samērīgas novirzes. Ņemot vērā dalībvalstu iedzīvotāju skaitu vienas trešdaļas apmērā reizinātāja “n” aprēķinā, dalībvalstu reizinātāja “n” atšķirības tiek samērīgi samazinātas salīdzinājumā ar aprēķinu, kura pamatā ir tikai dalībvalstu IKP. Tādējādi tiek arī ieviests stabilitātes elements reizinātāja “n” aprēķinā, jo ir maz ticams, ka iedzīvotāju skaits gada laikā būtiski mainītos. Turpretī dalībvalsts IKP var uzrādīt lielākas svārstības no gada uz gadu, jo īpaši ekonomikas krīzes periodos. Tajā pašā laikā, tā kā dalībvalsts IKP šajā formulā atbilst divām trešdaļām, tas joprojām ir noteicošais faktors valsts maksātspējas novērtējumā.”

11. 2023. gada paziņojuma 4.2.2. punkta, kas attiecas uz naudas sodiem, nosaukums ir “Citi naudas soda aprēķina metodes elementi”. Tajā ir norādīts, ka, “[a]prēķinot naudas sodu, Komisija piemēro to pašu smaguma koeficientu un to pašu fiksēto reizinātāju “n” kā kavējuma naudas aprēķina gadījumā”.

12. Katras dalībvalsts reizinātājs “n” ir noteikts 2023. gada paziņojuma I pielikuma 3. punktā.

III. Pirmstiesas procedūra

13. 2022. gada 27. janvārī Komisija nosūtīja Polijas Republikai oficiālu brīdinājuma vēstuli, kurā norādīts, ka Polija nav paziņojusi Komisijai par pasākumiem, kas pieņemti, lai transponētu Trauksmes cēlēju direktīvu. Atbildē, kas sniegta 2022. gada 23. martā uz oficiālo brīdinājuma vēstuli, Polijas Republika vien norādīja, ka šādi pasākumi valsts līmenī tiek noteikti.

14. Komisija 2022. gada 15. jūlijā nosūtīja Polijas Republikai argumentētu atzinumu, aicinot to divu mēnešu laikā no argumentētā atzinuma oficiālās paziņošanas dienas izpildīt pienākumus, kas izriet no Trauksmes cēlēju direktīvas.

15. Polijas Republika 2022. gada 15. septembra atbildē norādīja: ņemot vērā nepieciešamību pēc padziļinātas starpministriju apspriešanās par jautājumiem, uz kuriem attiecas šī direktīva, tā plāno, ka valsts līmenī notiekošais parlamentārais darbs tiks pabeigts 2022. gada beigās. Pēc tam tā informēja Komisiju, ka tā plāno 2023. gada augustā publicēt informāciju par pasākumiem, kas paredzēti, lai transponētu Trauksmes cēlēju direktīvu.

16. Komisija 2023. gada 15. februārī nolēma pret Polijas Republiku ierosināt Tiesā tiesvedību par pienākumu neizpildi saskaņā ar LESD 258. panta otro daļu.

IV. Tiesvedība Tiesā un lietas dalībnieku prasījumi

17. Prasības pieteikumā, kas iesniegts 2023. gada 10. martā, Komisijas prasījumi Tiesai ir šādi:

– atzīt, ka, nepieņemot normatīvos un administratīvos aktus, kas vajadzīgi, lai transponētu Trauksmes cēlēju direktīvu, un nedarot šos aktus zināmus Komisijai, Polijas Republika nav izpildījusi šajā direktīvā paredzētos pienākumus;

– piespriest Polijas Republikai samaksāt Komisijai:

a) naudas sodu, kas atbilst vienai no šīm divām summām, atkarībā no tā, kura summa ir lielāka:

– 13 700 EUR dienā no Trauksmes cēlēju direktīvas transponēšanas termiņa beigām līdz dienai, kad tiek izbeigts apgalvotais pārkāpums, vai, ja pārkāpums turpinās, līdz sprieduma pasludināšanas dienai šajā lietā;

– minimālo summu 3 836 000 EUR;

b) gadījumā, ja apgalvotais pārkāpums turpinās līdz sprieduma pasludināšanai šajā lietā, kavējuma nauda 53 430 EUR par katru no Trauksmes cēlēju direktīvas izrietošo pienākumu izpildes nokavējuma dienu, sākot no šī sprieduma pasludināšanas dienas līdz dienai, kad šie pienākumi būs izpildīti;

– piespriet Polijas Republikai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

18. Polijas Republika pēc tam, kad tai tika pienācīgi paziņots par tiesvedības uzsākšanu, 2023. gada 31. maijā iesniedza iebildumu rakstu. Tās prasījumi Tiesai ir šādi:

– pilnībā noraidīt prasību;

– pakārtoti – nepiemērot naudas sodu un kavējuma naudu;

– pakārtoti tam – būtiski samazināt finanšu sankciju summas, ko ierosina Komisija;

– piespriet Komisijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

19. Tiesa lūdza šīs lietas dalībniekus iesniegt rakstveida apsvērumus otrajā kārtā. Replika un atbilde uz repliku tika iesniegtas attiecīgi 2023. gada 3. jūlijā un 2023. gada 9. augustā.

20. Tiesas sēde netika rīkota.

V. Juridiskā analīze

21. Savienības likumdevējs 2019. gadā pieņēma Trauksmes cēlēju direktīvu pēc tam, kad atklātu gadījumu virkne visā Eiropas Savienībā (no kuriem īpaši jāatzīmē tos, kas attiecas uz “*Lux Leaks* skandālu”) ⁵ pievērsa lielu sabiedrības un mediju uzmanību, liecinot, ka šajā jomā ir vajadzīgi Savienības tiesību akti. Šīs direktīvas mērķis ir nodrošināt “līdzsvarotu un efektīvu” aizsardzību personām, kas ziņo par Savienības tiesību aktu pārkāpumiem, par kuriem tās ieguvušas informāciju saistībā ar darbu un kuri “kaitē sabiedrības interesēm” ⁶. Kā norādīts šīs direktīvas 1. pantā, tās mērķis ir “stiprināt Savienības tiesību aktu un politiku izpildi” konkrētās jomās, kas ir svarīgas sabiedrības interesēm, nosakot kopīgus minimālos standartus, kuri paredz šīm personām “augsta līmeņa aizsardzību” ⁷.

22. Saskaņā ar Trauksmes cēlēju direktīvas 26. panta 1. punktu dalībvalstīm bija jāpieņem “normatīvie un administratīvie akti”, kas vajadzīgi, lai līdz 2021. gada 17. decembrim izpildītu šīs direktīvas prasības ⁸. Tām saskaņā ar šī panta 3. punktu bija arī uzdots šajos transponēšanas pasākumos iekļaut atsauci uz Trauksmes cēlēju direktīvu. Turklāt tām bija jāpaziņo par šiem pasākumiem Komisijai (kā tas parasti jādara attiecībā uz visām direktīvām).

⁵ “*Lux Leaks* skandāls” attiecas uz 2014. gadā atklātajiem vairāk nekā 300 “nodokļu atvieglojumiem” (nodokļu režīmi), ko Luksemburgas nodokļu iestādes bija piemērojušas uzņēmumiem un sabiedrībām, un uz vēlākām tiesvedībām, kuras uzsāktas pret noteiktām personām, kas iesaistītas atklāšanā.

⁶ Skat. Trauksmes cēlēju direktīvas 1. apsvērumu un 4. pantu “Darbības joma attiecībā uz personām”.

⁷ Trauksmes cēlēju direktīvā ietvertie noteikumi aptver plašu jomu klāstu, un tie attiecas gan uz publiskā, gan privātā sektora nozarēm. Tie ietver stingru aizliegumu jebkāda veida represijām pret trauksmes cēlējiem. Šīs direktīvas vispārīgo komentāru skat. Abazi, V., “The European Union Whistleblower Directive: A “game changer” for whistleblowing protection?”, *Industrial Law Journal*, 49. sēj., 4. izdevums, 2020, 640.–656. lpp.

⁸ Izņemot pasākumus, kas vajadzīgi, lai izpildītu pienākumu izveidot iekšējos ziņošanas kanālus saskaņā ar Trauksmes cēlēju direktīvas 8. panta 3. punktu attiecībā uz privātā sektora juridiskām personām ar 50 līdz 249 darbiniekiem, attiecībā uz kuriem dalībvalstīm tika piešķirti papildu divi gadi (līdz 2023. gada 17. decembrim) (skat. minētās direktīvas 26. panta 2. punktu).

23. Šī lieta ir daļa no sešu lietu sērijas⁹, kas attiecas uz vairāku dalībvalstu iespējamu šo pienākumu neizpildi.

24. Kā jau norādīju ievadā iepriekš, šī tiesvedība būtībā attiecas uz “neapstrīdētu valsts pienākumu neizpildi” (*manquement non contesté*). Polijas Republika neapstrīd, ka tā Polijas tiesībās nav transponējusi Trauksmes cēlēju direktīvu. Tā arī neapstrīd, ka *a fortiori* nav paziņojusi Komisijai nevienu tās transponēšanas pasākumu. Tomēr tā norāda vairākus attaisnojošus iemeslus, kādēļ tas nav izdarīts. Turklāt tā apstrīd finanšu sankciju apmēru, ko Komisija ierosina Tiesai piemērot.

25. Vispirms paskaidrošu, kāpēc, manuprāt, Tiesa var noraidīt Polijas Republikas norādītos attaisnojošos iemeslus (A). Pēc tam pievērsīšos kritikai, ko šī dalībvalsts vērš pret Komisijas ierosināto finanšu sankciju apmēru šajā lietā, un, konkrētāk, pret metodēm, ko Komisija izmantojusi, lai aprēķinātu šo apmēru, kā tās detalizēti izklāstītas 2023. gada paziņojumā (B). Šim jautājumam ir nozīme visās sešās lietās, kas minētas iepriekš 23. punktā, kā arī, vispārīgāk, visās lietās, kurās Komisija nosaka finanšu sankciju apmēru, ko tā piedāvā Tiesai piemērot tiesvedībā saistībā ar pienākumu neizpildi.

A. Par Polijas Republikas norādītajiem Trauksmes cēlāju direktīvas netransponēšanu attaisnojošajiem iemesliem

1. Lietas dalībnieku argumenti

26. Polijas Republika būtībā norāda trīs attaisnojošos iemeslus direktīvas netransponēšanai un līdz ar to arī to pasākumu nepaziņošanai, kas vajadzīgi, lai Polijas tiesībās transponētu Trauksmes cēlāju direktīvu tās 26. panta 1. punktā noteiktajā termiņā.

27. Pirmkārt, tā skaidro, ka, ņemot vērā Trauksmes cēlēju direktīvas plašo darbības jomu un tās būtisko ietekmi uz plašu nozaru loku, ir bijusi vajadzīga ilgāka apspriešanās procedūra valsts līmenī. Minētās apspriešanās procedūras gaitā daudzas ieinteresētās personas tika aicinātas vai lūdza iespēju iesniegt savus apsvērumus. Dažas no šo ieinteresēto personu apsvērumos paustajām šaubām prasīja padziļinātu analīzi, tādējādi aizkavējot šīs direktīvas transponēšanas pasākumu noteikšanu.

28. Polijas Republikas otrais un trešais attaisnojošais iemesls attiecas uz Covid-19 pandēmiju un notiekošo militāro konfliktu Ukrainā. Pirmkārt, Polijas Republika skaidro, ka Covid-19 pandēmija apgrūtināja klātienes sanāksmju organizēšanu un apspriešanās procedūras norisi. Tā arī norāda, ka prioritāte bija jāpiešķir citiem, steidzamākiem tiesību aktiem, kas saistīti ar Covid-19 pandēmijas pārvaldību un ierobežošanu.

29. Otrkārt, Polijas Republika norāda, ka Ģimenes un sociālās politikas ministrijai (kas bija atbildīga par Trauksmes cēlēju direktīvas transponēšanu Polijas tiesību aktos) bija jāuzņemas būtiska loma, pieņemot valsts noteikumus par Ukrainas bēgļu integrāciju Polijas sociālā nodrošinājuma sistēmā un viņu uzņemšanas apstākļiem Polijā pēc kara sākuma Ukrainā. Nepieciešamība ātri rīkoties un mobilizēt resursus šajos jautājumos vēl vairāk aizkavēja Trauksmes cēlēju direktīvas transponēšanu Polijas tiesību aktos.

⁹ Skat. lietas C-149/23 Komisija/Vācija, C-150/23 Komisija/Luksemburga, C-152/23 Komisija/Čehijas Republika, C-154/23 Komisija/Igaunija un C-155/23 Komisija/Ungārija. Visas šīs lietas pašlaik tiek izskatītas Tiesā.

30. Ņemot vērā šos apstākļus, Polijas Republika apgalvo, ka Trauksmes cēlēju direktīva netika transponēta nevis tādēļ, ka tās likumdošanas procesā būtu nepilnības, bet gan nepieciešamības dēļ piešķirt prioritāti citiem steidzamiem jautājumiem veselības, drošības un sabiedriskās kārtības jomā.

31. Komisija nepieņem Polijas Republikas minēto pamatojumu.

32. Pirmkārt, tā uzskata, ka Polijas Republika nevar atsaukties uz Trauksmes cēlēju direktīvas sarežģītību, lai attaisnotu kavēšanos šīs direktīvas transponēšanā valsts tiesībās. Savienības tiesību aktu sarežģītība nerada “neparastu vai neparedzamu” šķērslī dalībvalstu pienākumu ievērošanai attiecībā uz direktīvu transponēšanu. Dalībvalstis nevar arī atsaukties uz grūtībām, kas radušās apspriešanās procedūras laikā valsts līmenī, lai pamatotu direktīvas netransponēšanu.

33. Otrkārt, Komisija uzskata, ka Polijas Republika nevar apgalvot, ka tā nav transponējusi Trauksmes cēlēju direktīvu tās 26. panta 1. punktā noteiktajā termiņā Covid-19 pandēmijas dēļ. Pandēmija var būt attaisnojums tikai divos gadījumos: pirmām kārtām, ja attiecīgajā Savienības tiesību aktā ir atļautas atkāpes vai izņēmumi ar pandēmiju saistīto grūtību dēļ vai, otrām kārtām, ja ir izpildītas prasības, lai aizstāvībā varētu atsaukties uz nepārvaramu varu (*force majeure*). Komisija uzskata, ka šajā lietā nav nevienas no šīm situācijām.

34. Visbeidzot, Komisija norāda, ka Ukrainā notiekošais militārais konflikts sākās 2022. gada 24. februārī, proti, pēc tam, kad bija beidzies Trauksmes cēlēju direktīvas transponēšanas termiņš. Attiecīgi tā apgalvo, ka Polijas Republika nevar atsaukties uz šī konflikta sekām, lai attaisnotu šīs direktīvas netransponēšanu tās 26. panta 1. punktā noteiktajā termiņā. Jebkurā gadījumā šīs sekas būtu pārāk netiešas vai attālas, lai aizstāvībā varētu atsaukties uz *force majeure*.

2. Izvērtējums

35. Polijas Republikas šajā tiesvedībā izvirzītie trīs attaisnojošie iemesli nekādā ziņā nav ne jauni, ne unikāli. Manuprāt, tos bez lielām grūtībām var noraidīt.

36. Kā norāda Komisija, Tiesa jau vairākkārt ir nospriedusi, ka dalībvalsts nevar aizbildināties ar iekšējās tiesību sistēmas normām, praksi vai situāciju (proti, iekšējām grūtībām), lai attaisnotu direktīvā noteikto pienākumu un termiņu neievērošanu¹⁰. It īpaši nav nozīmes tam, vai dalībvalsts to nav izdarījusi politisko debašu dēļ¹¹, vai tādēļ, ka ir radusies nepieciešamība uzsākt apspriežu procedūras valsts līmenī¹².

37. Turklāt Tiesa konsekventi ir noraidījusi pamatojumu par attiecīgās direktīvas iespējamo sarežģītību¹³. Šajā ziņā tā uzsvēra, ka gadījumā, ja direktīvas īstenošanai paredzētais termiņš izrādās pārāk īss, vienīgā ar Savienības tiesībām saderīgā un attiecīgajai dalībvalstij pieejamā rīcība ir saņemt no kompetentās Savienības iestādes termiņa pagarinājumu¹⁴.

¹⁰ Šajā saistībā skat. it īpaši spriedumu, 2001. gada 20. septembris, Komisija/Francija (C-468/00, EU:C:2001:482, 10. punkts).

¹¹ Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2013. gada 30. maijs, Komisija/Zviedrija (C-270/11, EU:C:2013:339, 54. punkts).

¹² Šajā nozīmē skat. spriedumus, 2001. gada 20. septembris, Komisija/Francija (C-468/00, EU:C:2001:482, 8.–10. punkts) un 2008. gada 26. februāris, Komisija/Luksemburga (C-273/07, EU:C:2008:122, 8.–10. punkts).

¹³ Skat. spriedumu, 1997. gada 17. jūlijs, Komisija/Spānija (C-52/96, EU:C:1997:382, 8.–11. punkts).

¹⁴ Skat. spriedumu, 2020. gada 16. jūlijs, Komisija/Īrija (Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas novēršana) (C-550/18, EU:C:2020:564, 46. punkts).

38. Ņemot vērā šo judikatūru, man šķiet pilnīgi acīmredzami, ka Polijas Republika nevar atsaukties uz grūtībām, kas izriet no Trauksmes cēlēju direktīvas plašās piemērošanas jomas, tās sarežģītības vai dažu ieinteresēto personu izteiktajām šaubām un to ietekmes uz apspriešanās procedūras ilgumu valsts līmenī, lai attaisnotu šī instrumenta netransponēšanu (pirmais attaisnojošais iemesls).

39. Attiecībā uz otro Polijas Republikas izvirzīto attaisnojošo iemeslu, kurā būtībā ir norādīts, ka nelabvēlīgā situācija saistībā ar Covid-19 pandēmiju tai traucējusi transponēt Trauksmes cēlēju direktīvu noteiktajā termiņā, jānorāda, ka Savienības likumdevējs šo direktīvu pieņēma tikai dažus mēnešus pirms pirmā Covid-19 vīrusa uzliesmojuma.

40. Varu droši pieņemt, kā Tiesa to ir darījusi citos gadījumos¹⁵, ka tāda mēroga veselības apdraudējums kā Covid-19 pandēmija ir ārpus dalībvalstu kontroles un ka tā ir gan ārkārtēja, gan neparedzama. Tomēr, manuprāt, tas nenozīmē, ka Polijas Republika var atsaukties uz Covid-19 pandēmijas iestāšanos, lai šajā lietā aizbildinātos ar *force majeure* kā aizstāvības līdzekli, kas to atbrīvotu no pienākumiem atbilstoši Trauksmes cēlēju direktīvas 26. pantam.

41. Ir taisnība, ka Tiesa principā ir atzinusi *force majeure* kā aizstāvības pamatu, tostarp lietās, kas attiecas uz direktīvas netransponēšanu¹⁶. Tomēr šāds aizstāvības pamats var tikt pieņemts tikai tad, ja pastāv “ārēji apstākļi”, kas attiecīgo transponēšanas pasākumu pieņemšanu padara “neiespējamu”. Pat ja šī definīcija neparedz “absolūtu neiespējamību”, tā tomēr prasa “neparastus sarežģījumus”, kas, neraugoties uz pienācīgu rūpību, šķiet “nenovēršami”¹⁷. Tas ir augsts sliekšnis, kas skaidri ierobežo gadījumus, kuros dalībvalstis var sekmīgi atsaukties uz aizsardzības pamatu, kas balstīts uz *force majeure*. Turklāt šāds aizstāvības pamats dalībvalstij vairs nav pieejams, ja tās bezdarbības laikposms pārsniedz brīdi, kad beigusies šo ārējo apstākļu ietekme¹⁸.

42. Šajā ziņā man šķiet, ka apstākļi, ka prioritāte bija jāpiešķir tiesību aktu priekšlikumiem par Covid-19 pandēmijas pārvaldību un ierobežošanu un ka šajā laikā klātienes sanāksmju organizēšana, lai transponētu Trauksmes cēlēju direktīvu, vienkārši bija apgrūtināta, nepakļāva šīs direktīvas transponēšanai nepieciešamo pasākumu noteikšanu “pārmērīgām grūtībām”, no kurām nevarētu izvairīties pat tad, ja būtu ievērota pienācīga piesardzība, vismaz ne visā attiecīgajā laikposmā.

43. Atgādinu, ka Trauksmes cēlēju direktīvas 26. panta 1. punktā dalībvalstīm noteikts pienākums pieņemt “normatīvos un administratīvos aktus”, kas vajadzīgi, lai izpildītu minētās direktīvas prasības līdz 2021. gada 17. decembrim, proti, aptuveni gadu un deviņus mēnešus pēc Covid-19 pandēmijas sākuma. Polijas Republikai tika piešķirti vēl deviņi mēneši (kas atbilst laikam no minētā termiņa beigām līdz Komisijas argumentētajā atzinumā noteiktā divu mēnešu termiņa beigām), lai izpildītu šo pienākumu, bet tā to vienalga nav izdarījusi. Dienā, kad Komisija uzsāka šo tiesvedību, Polijas Republika joprojām nebija paredzējusi pasākumus, kas vajadzīgi, lai transponētu šo tiesību aktu.

¹⁵ Skat. spriedumu, 2023. gada 8. jūnijs, Komisija/Slovākija (Tiesības izbeigt līgumu, nemaksājot par to maksu) (C-540/21, EU:C:2023:450, 83. punkts).

¹⁶ Skat. spriedumu, 2000. gada 6. jūlijs, Komisija/Beļģija (C-236/99, EU:C:2000:374, 21.–24. punkts).

¹⁷ Šajā nozīmē skat. spriedumus, 1987. gada 17. septembris, Komisija/Grieķija (70/86, EU:C:1987:374, 8. punkts) un 2010. gada 8. jūlijs, Komisija/Itālija (C-334/08, EU:C:2010:414, 46. un 47. punkts).

¹⁸ Šajā nozīmē skat. spriedumus, 1985. gada 11. jūlijs, Komisija/Itālija (101/84, EU:C:1985:330, 16. punkts) un 2023. gada 8. jūnijs, Komisija/Slovākija (Tiesības izbeigt līgumu, nemaksājot par to maksu) (C-540/21, EU:C:2023:450, 81. punkts un tajā minētā judikatūra). Skat. arī ģenerāladvokāta N. Vāla [N. Wahl] secinājumus lietā Komisija/Vācija (C-527/12, EU:C:2014:90, 47.–53. punkts).

44. Nav jābūt valdības iekšējās darbības ekspertam, lai novērotu, ka izmaiņas likumdošanas darba kārtībā vai ministriju darba kārtības prioritātēs nav nekas neparasts. Tā tas ir pat tad, ja notikumi, kas noved pie šīm izmaiņām (piemēram, vīrusa uzliesmojums), ir neparedzami. Pamatojoties uz argumentāciju spriedumā Komisija/Itālija¹⁹, kurā Tiesa atgādināja, ka *force majeure* kā aizstāvības pamatam ir nepieciešams, lai attiecīgā akta neizpilde būtu izskaidrojama ar neparastiem un neparedzamiem apstākļiem (un tāpat tas nav pieejams, ja rūpīga un piesardzīga persona būtu varējusi veikt nepieciešamās darbības, lai nepieļautu sekas, kas izriet no šiem apstākļiem), uzskatu, ka Polijas Republika vēl pirms Trauksmes cēlēju direktīvas 26. panta 1. punktā paredzētā termiņa beigām varēja mazināt Covid-19 pandēmijas radītos traucējumus un veikt nepieciešamos piesardzības pasākumus, lai nodrošinātu, ka jautājums par minētās direktīvas transponēšanu tomēr tiek risināts. Turklāt tā būtu varējusi atrast alternatīvas klātienē tikšanās reizēm.

45. Šādos apstākļos Polijas Republikas norādītie apstākļi, manuprāt, izriet nevis no *force majeure* situācijas, bet gan no “iekšējiem sarežģījumiem”²⁰. Pretējs secinājums, ko, manuprāt, ir grūti aizstāvēt, nozīmētu, ka dalībvalstis būtībā tiktu atbrīvotas no pienākuma veikt transponēšanas pasākumus attiecībā uz visām direktīvām, kuru transponēšanas periods kaut kādā ziņā pārklāties ar Covid-19 pandēmijas laikposmu.

46. Mani nepārlicina arī trešais Polijas Republikas norādītais attaisnojošais iemesls, kas attiecas uz kara Ukrainā ietekmi. Kā norāda Komisija, karš Ukrainā sākās 2022. gada februārī, savukārt Trauksmes cēlēju direktīvas 26. panta 1. punktā noteiktais termiņš beidzās 2021. gada 17. decembrī (pirms šī kara sākuma). Manuprāt, no tā izriet, ka Polijas Republika nevar attaisnot to, ka Trauksmes cēlēju direktīva nav transponēta šajā tiesību aktā paredzētajā termiņā, atsaucoties uz šī konflikta ietekmi.

47. Protams, nav izslēgts, ka karš Ukrainā vēlāk varēja ietekmēt Polijas Republikas spēju izpildīt savu pienākumu transponēt Trauksmes cēlēju direktīvu un pēc tam paziņot Komisijai par attiecīgajiem transponēšanas pasākumiem. Tomēr pat attiecībā uz minēto laikposmu, kas bijis pēc šī konflikta sākuma, šaubos, ka var pieņemt Polijas Republikas minēto trešo attaisnojošo iemeslu.

48. Polijas Republikas argumentācija šajā sakarā ir, saudzīgi izsakoties, diezgan vāja. Faktiski dalībvalsts nenorāda neko citu, kā vien to, ka transponēšanas pasākumu noteikšana vēlākajā laikposmā vēl vairāk aizkavējusies tādēļ, ka Ģimenes lietu un sociālās politikas ministrijai bija jāpiešķir prioritāte priekšlikumiem par Ukrainas bēgļu integrāciju Polijas sociālā nodrošinājuma sistēmā un viņu uzņemšanas nosacījumiem Polijā. Šis arguments, manuprāt, ir jānoraida to pašu iemeslu dēļ, kas izklāstīti šo secinājumu 44. un 45. punktā. Šajā ziņā jākonstatē, ka Polijas Republika nepaskaidro, piemēram, kāpēc šīs direktīvas transponēšanu nevarēja nodrošināt cita ministrija, ja to nevarēja izdarīt Ģimenes lietu un sociālās politikas ministrija.

49. Šādos apstākļos mani nepārlicina neviens no trim Polijas Republikas norādītajiem attaisnojošajiem iemesliem.

¹⁹ Spriedums, 2010. gada 4. marts (C-297/08, EU:C:2010:115, 80.–86. punkts).

²⁰ Skat. pēc analogijas spriedumu, 2000. gada 6. jūlijs, Komisija/Belģija (C-236/99, EU:C:2000:374, 21.–24. punkts).

B. Par finanšu sankciju apmēru un Komisijas izmantotajām aprēķina metodēm

50. Galvenais jautājums šajā lietā ir par LESD 260. panta 3. punkta interpretāciju un aprēķina metodēm, ko Komisija izmanto, lai noteiktu to finanšu sankciju apmēru, kuras tā var ierosināt Tiesai piemērot atbilstoši šai tiesību normai.

51. LESD 260. panta 3. punktu Komisija ir raksturojusi kā “inovatīvu instrumentu”, kas ieviests ar Līgumu par Eiropas Savienības darbību, ar mērķi “nodrošināt efektīvu risinājumu plaši izplatītajai problēmai saistībā ar direktīvu novēlotu transponēšanu”²¹. Saskaņā ar tā pirmo teikumu, “ja Komisija saskaņā ar [LESD] 258. pantu ierosina lietu Tiesā par to, ka attiecīgā dalībvalsts nav izpildījusi pienākumu paziņot par direktīvas, kas pieņemta saskaņā ar likumdošanas procedūru, transponēšanas pasākumiem, tā var, ja uzskata par vajadzīgu, noteikt tās sodanaudas vai kavējuma naudas apjomu, kas attiecīgajai dalībvalstij jāmaksā un ko tā uzskata par piemērotu šādos apstākļos”²².

52. LESD 260. panta 3. punkta otrajā teikumā ir norādīts, ka, ja Tiesa secina, ka pastāv šāds pārkāpums, tā var piespriest attiecīgajai dalībvalstij samaksāt naudas sodu un/vai kavējuma naudu.

53. Kā Tiesa ir nospriedusi, šai tiesību normai būtībā ir dubulta funkcija. Pirmkārt, tās mērķis ir piešķirt Komisijai īpašas prerogatīvas, lai nodrošinātu Savienības tiesību efektīvu piemērošanu. Otrkārt, tās mērķis ir nodrošināt Tiesai iespēju pildīt tiesas spriešanas funkciju – vienā tiesvedībā noteikt, vai attiecīgā dalībvalsts ir izpildījusi pienākumu paziņot attiecīgās direktīvas transponēšanas pasākumus, un vajadzības gadījumā noteikt finanšu sankcijas, kuras tā uzskata par piemērotākajām²³.

54. Manuprāt, divi LESD 260. panta 3. punkta aspekti ir pelnījuši papildu uzmanību.

55. Pirmkārt, Tiesa ir skaidri norādījusi, ka LESD 260. panta 3. punkts nav aplūkojams nošķirti, bet gan saistībā ar Komisijas atbilstoši LESD 258. pantam ierosināto tiesvedību par pienākumu neizpildi²⁴. Vienkāršāk izsakoties, LESD 260. panta 3. punkta “pievienotā vērtība” ir tāda, ka – atšķirībā no pārkāpumiem, uz kuriem attiecas tikai LESD 258. pants, – pārkāpumiem, uz kuriem attiecas abas tiesību normas, nav nepieciešama otra, atsevišķa procedūra finanšu sankciju piemērošanai²⁵. LESD 260. panta 3. punkts ļauj Tiesai ar to pašu spriedumu, kurā tā konstatē pienākuma paziņot transponēšanas pasākumus neizpildi, uzlikt naudas sodu un/vai kavējuma naudu. Tāpēc Tiesa ar LESD 260. panta 3. punktu ieviestās sistēmas mērķi ir raksturojusi ne tikai kā mērķi veicināt to, lai dalībvalstis šo pienākumu izpildītu pēc iespējas ātrāk, bet arī kā mērķi vienkāršot un paātrināt finanšu sankciju piemērošanas procedūru²⁶.

²¹ Skat. Komisijas paziņojuma – LESD 260. panta 3. punkta īstenošana (OV 2011, C 12, 1. lpp.) – 11. punktu.

²² Ar LESD 206. panta 3. punktu ir precizēts, ka attiecīgā direktīva ir jāpieņem “saskaņā ar likumdošanas procedūru”. Tas neattiecas uz nelegislatīvām direktīvām.

²³ Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2020. gada 16. jūlijs, Komisija/Irija (Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas novēršana) (C-550/18, EU:C:2020:564, 55. punkts un tajā minētā judikatūra).

²⁴ Tas ir tāpēc, ka finanšu sankciju piemērošana saskaņā ar LESD 260. panta 3. punktu ir tikai pienākumu neizpildes procedūras palīgmehānisms, ar kuru tiek nodrošināta šīs procedūras efektivitāte (skat. spriedumu, 2020. gada 16. jūlijs, Komisija/Rumānija (Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas novēršana) (C-549/18, EU:C:2020:563, 49. punkts un tajā minētā judikatūra).

²⁵ Pilnības labad vēlos norādīt, ka, lai gan LESD 260. panta 3. punktā nekas nav teikts par to, vai attiecīgās dalībvalsts pienākums izpildīt sankcijas “stājas spēkā” sprieduma pasludināšanas dienā (bez jebkāda turpmāka termiņa pagarinājuma), Tiesa jau vairākkārt ir noteikusi, ka sankcijas stājas spēkā nekavējoties (skat., piemēram, spriedumu Komisija/Belģija (LESD 260. panta 3. punkts – Ātrdarbīgi tīkli), C-543/17, EU:C:2019:573). Diskusijas doktrīnā par šo jautājumu skat. Materne, T., *La procédure en gestion d'État, Guide pratiques*, 2. izd., Bruylant, 483. lpp.

²⁶ Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2020. gada 16. jūlijs, Komisija/Irija (Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas novēršana) (C-550/18, EU:C:2020:564, 74. punkts un tajā minētā judikatūra).

56. Otrkārt, Komisija norādīja, ka aprēķina metodes, ko tā šajā ziņā izmanto, būtībā ir tādas pašas kā LESD 260. panta 2. punktā minētās metodes. Šī pēdējā minētā tiesību norma pilnvaro Komisiju ierosināt un Tiesai noteikt finanšu sankcijas atšķirīgā situācijā, proti, ja dalībvalsts neveic nepieciešamos pasākumus, lai izpildītu Tiesas spriedumu²⁷. Tomēr, tā kā pēc būtības viena un tā paša veida sankcijas var noteikt saskaņā ar abām tiesību normām un tā kā šādā novērtējumā ir jāievēro vieni un tie paši principi, Tiesa ir apstiprinājusi Komisijas pieeju un nospriedusi, ka judikatūra par LESD 260. panta 2. punktu pēc analogijas attiecas uz LESD 260. panta 3. punktu²⁸.

57. Tomēr šim apgalvojumam ir viena nianse: uz Tiesas vērtēšanas pilnvarām saskaņā ar pēdējo minēto tiesību normu attiecas ierobežojums, kam nav ekvivalenta saskaņā ar LESD 260. panta 2. punktu. Proti, lai gan saskaņā ar abiem noteikumiem Tiesa var atkāpties no Komisijas priekšlikumiem, LESD 260. panta 3. punktā (atšķirībā no LESD 260. panta 2. punkta) ir paredzēts, ka Tiesas galīgais lēmums par finanšu sankciju apmēru nedrīkst pārsniegt Komisijas norādīto apmēru²⁹.

58. Ņemot vērā šos precizējumus, atgādinu, ka Komisija 2023. gada paziņojumā ir izklāstījusi divas atšķirīgas aprēķinu metodes: naudas sodam un kavējuma naudai. Naudas sods tiek noteikts, lai dalībvalsti sodītu par pārkāpuma turpināšanu līdz Tiesas sprieduma pasludināšanai vai līdz pilnīgai pienākuma izpildei, ja tā notiek agrāk. Kavējuma naudas mērķis, savukārt, ir mudināt dalībvalsti izbeigt pārkāpumu pēc iespējas ātrāk pēc Tiesas sprieduma pasludināšanas, un tā principā ir pamatota tikai tad, ja pārkāpums ir turpinājies līdz faktu pārbaudei Tiesā³⁰.

59. Abas metodes ir balstītas uz pamatsummu reizināšanu ar trīs elementiem. Pirmie divi elementi ir pārkāpuma smagums (ko atspoguļo smaguma koeficients) un ilgums (ko atspoguļo ilguma koeficients vai to dienu skaits, kurās pārkāpums turpinājies vai turpinās). Trešo Komisija kvalificē kā “reizinātāju “n”, kas atspoguļo attiecīgās dalībvalsts maksātspēju”.

60. Kā norādīju šo secinājumu 17. punktā, šajā lietā Komisija ir aprēķinājusi naudas soda apmēru kā vienu no šādām divām summām: 13 700 EUR dienā no Trauksmes cēlēju direktīvas transponēšanas termiņa beigām līdz dienai, kad tiek izbeigts apgalvotais pārkāpums, vai, ja pārkāpums turpinās, līdz dienai, kad tiek pasludināts spriedums šajā lietā, vai minimālā summa 3 836 000 EUR atkarībā no tā, kura summa ir lielāka. Šī iestāde arī lūdz Tiesu piespriest Polijas Republikai samaksāt kavējuma naudu 53 430 EUR par katru no Trauksmes cēlēju direktīvas izrietošo pienākumu izpildes nokavējuma dienu, sākot no šī sprieduma pasludināšanas dienas līdz dienai, kad šie pienākumi būs izpildīti.

61. Polijas Republika apgalvo, ka šīs sankcijas ir pārmērīgas un nesamērīgas. Konkrētāk, tā apstrīd divus Komisijas izmantoto aprēķina metožu elementus, kas aprakstīti 2023. gada paziņojumā: pirmkārt, smaguma koeficientu, kas saskaņā ar minētajā paziņojumā izklāstītajām

²⁷ Šajā ziņā jāpiebilst: tā kā LESD 260. panta 2. punkts ir vērst uz to, kas būtībā ir “salikts pārkāpums” vai “dubults pārkāpums” (dalībvalsts sākotnējais pārkāpums un LESD 258. pantā noteiktā Tiesas sprieduma nepildīšana), LESD 260. panta 3. punkts attiecas uz vienu atsevišķu pārkāpumu (konkrētāk, direktīvas netransponēšanu) (skat. Wahl, N., un Prete, L., “Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU”, *European Law Reporter*, 6. izdevums, 2014, 170.–189. lpp, 173. lpp.).

²⁸ Skat. spriedumu, 2021. gada 25. februāris, Komisija/Spānija (Komisija/Spānija (Personas datu direktīva – Krimināltiesību joma) (C-658/19, EU:C:2021:138, 56. punkts un tajā minētā judikatūra).

²⁹ Šis ierobežojums ietekmē ne tikai pašu apmēru, bet arī Tiesas izvēli attiecībā uz tādu sankciju veidu (naudas sods vai kavējuma nauda, vai abi), kādu tā uzskata par atbilstošu (skat. spriedumu, 2020. gada 16. jūlijs, Komisija/Rumānija (Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas novēršana) (C-549/18, EU:C:2020:563, 52. punkts). Ņemot vērā iepriekš minēto, jāatzīmē – kā norādīts 2023. gada paziņojumā –, ka Komisija “sistemātiski ierosina Tiesai piemērot gan naudas sodu, gan kavējuma naudu”.

³⁰ Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2021. gada 25. februāris, Komisija/Spānija (Personas datu direktīva – Krimināltiesību joma) (C-658/19, EU:C:2021:138, 55. punkts un tajā minētā judikatūra).

pamatnostādnēm ir vienāds visās situācijās, kad attiecīgā dalībvalsts pilnībā nepaziņo par pasākumiem, kas vajadzīgi direktīvas transponēšanai (1), un, otrkārt, reizinātājs “n”, kas daļēji pamatojas uz dalībvalsts iedzīvotāju skaitu (2). Polijas Republikas uzdotie jautājumi par šiem diviem elementiem neattiecas tikai uz šo lietu, bet liek kopumā apšaubīt 2023. gada paziņojumā Komisijas izklāstīto aprēķina metožu piemērotību. Vispirms pievērsīšos šiem vispārīgajiem jautājumiem, pirms izteikšu vērtējumu par to, vai finanšu sankciju apmērs, ko Komisija paredzējusi šajā tiesvedībā, ir pārmērīgs vai nesamērīgs (3).

1. Vispārīgs jautājums (i): Komisijas piemērotais smaguma koeficients

a) Lietas dalībnieku argumenti

62. Komisija atgādina, ka smaguma koeficients, kas atspoguļo pārkāpuma smagumu, ir noteikts vērtību skalā no 1 līdz 20. Tā piebilst, kā norādīts 2023. gada paziņojumā, ka tā “sistemātiski” piemēro koeficientu 10 gadījumos, kad pilnībā netiek pildīts pienākums paziņot par transponēšanas pasākumiem. Šī lieta attiecas uz šādu pilnīgu pienākumu neizpildi. Līdz ar to Komisija ir piemērojusi smaguma koeficientu 10.

63. Komisija skaidro, ka saskaņā ar Tiesas judikatūru³¹ pienākums transponēt direktīvas un paziņot Komisijai par transponēšanas pasākumiem ir “pamatpienākums”, kas palīdz nodrošināt Savienības tiesību efektivitāti. Pilnīga šī pienākuma neizpilde ir jāuzskata par “neapšaubāmi smagu”. Komisija uzskata, ka tas pamato smaguma koeficienta 10 sistemātisku piemērošanu visos šādos gadījumos.

64. Komisija piebilst, ka visas direktīvas, kas pieņemtas saskaņā ar likumdošanas procedūru, ir jāuzskata par vienlīdz nozīmīgām, un dalībvalstīm ir jāveic to pilnīga transponēšana tajās noteiktajos termiņos. Tā uzskata, ka attiecīgās direktīvas būtībai nevajadzētu ietekmēt smaguma koeficienta noteikšanu.

65. Komisija piebilst, ka smaguma koeficienta 10 sistemātiska piemērošana visos gadījumos saistībā ar pienākuma paziņot par transponēšanas pasākumiem pilnīgu neizpildi stiprina tiesisko drošību. Šāda sistemātiska piemērošana arī padara paredzamākas Komisijas ierosinātās finanšu sankcijas un nodrošina vienlīdzīgu attieksmi pret dalībvalstīm.

66. Turklāt Komisija uzskata, ka šī koeficienta piemērošana šajā lietā katrā ziņā ir pamatota. Šajā ziņā tā apgalvo, pirmkārt, ka Trauksmes cēlēju direktīvai ir būtiska nozīme, lai veicinātu Savienības tiesību efektīvu piemērošanu vairākās svarīgās jomās, un ka tādēļ šīs direktīvas netransponēšana var ietekmēt citus Savienības tiesību aktus (tos, kas pieņemti jomās, kuras ietilpst minētās direktīvas materiālajā piemērošanas jomā). Otrkārt, tā apgalvo, ka trauksmes cēlēju efektīvas aizsardzības neesamība dalībvalstī varētu apdraudēt viņu pamattiesību aizsardzību, kas pastiprinātu pārkāpuma smagumu. Treškārt, Komisijai neesot zināmas nekādas Polijas tiesību normas, kurām būtu tādi paši mērķi kā Trauksmes cēlēju direktīvai vai kurās būtu atspoguļots tās saturs. Ceturtkārt, tas, ka Polijas Republika ir sadarbojusies ar Komisiju pirmstiesas procedūras laikā, nevarot mazināt tās pienākumu neizpildi.

³¹ Skat. spriedumu, 2021. gada 13. janvāris, Komisija/Slovēnija (FITD II) (C-628/18, EU:C:2021:1, 75. punkts).

67. Polijas Republika apgalvo, ka smaguma koeficienta 10 sistemātiska piemērošana visās lietās par transponēšanas pasākumu paziņošanas pienākuma pilnīgu neizpildi ļauj Komisijai apiet savu pienākumu katrā lietā veikt iespējamo pārkāpumu smaguma padziļinātu novērtējumu.

68. It īpaši Polijas Republika apgalvo, ka šajā lietā Komisija nav ņemusi vērā faktu, ka Polijas tiesības trauksmes cēlējiem jau sniedz noteikta veida aizsardzību un ka tāpēc tādas direktīvas netransponēšanai, kas attiecas uz šādu personu aizsardzību, ir bijusi ierobežota ietekme uz interesēm, kuru aizsardzībai šis instruments ir paredzēts. Tā uzskata, ka, nosakot smaguma koeficientu, šis fakts būtu jāuzskata par atbildību mīkstinošu faktoru; pretējā gadījumā Komisijas piemērotais koeficients būtu balstīts tikai uz pārkāpuma potenciālajām sekām (nevis tā reālajām sekām).

69. Polijas Republika tāpat norāda, ka atbildību mīkstinošs faktors ir arī tas, ka dalībvalsts pirmstiesas procedūras laikā patiesi sadarbojusies (kā to darījusi Polija) ar Komisiju³².

b) Izvērtējums

70. Tiesa ir precizējusi, ka finanšu sankcijām, kas dalībvalstīm ir uzliktas par Savienības tiesībās paredzēto pienākumu neizpildi, ir jābūt “atbilstošām attiecīgajos apstākļos” un “samērīgām gan ar [konstatēto pārkāpumu, gan] attiecīgās dalībvalsts maksātspēju”³³. Komisija norāda, ka tā 2023. gada paziņojumā ir pienācīgi ņemusi vērā šīs prasības³⁴.

71. Ņemot vērā šos elementus, saprotu, ka Komisijas piemērotā smaguma koeficienta mērķis ir it īpaši nodrošināt, lai Komisijas saskaņā ar LESD 260. panta 3. punktu noteiktā naudas soda un/vai kavējuma naudas apmērs būtu samērīgs ar pārkāpuma smagumu, kas novērtēts, ņemot vērā attiecīgos apstākļus. Faktiski tas ir vienīgais elements no 2023. gada paziņojumā izklāstītajām aprēķina metodēm, kas varot atspoguļot pārkāpuma smagumu vai nopietnību³⁵.

72. Šajā kontekstā ir jārisina jautājums par to, vai Komisija var sistemātiski piemērot smaguma koeficientu 10, ja iespējamais pārkāpums, pamatojoties uz kuru tā ierosina Tiesai piemērot finanšu sankcijas atbilstoši LESD 260. panta 3. punktam, ir pienākuma paziņot par transponēšanas pasākumiem pilnīga neizpilde. Šo jautājumu Tiesa nekad nav izskatījusi. Proti, pirms 2023. gada paziņojuma Komisija šādās situācijās sistemātiski nepiemēroja vienu un to pašu koeficientu³⁶.

73. Pilnīgas skaidrības labad vēlos norādīt, ka LESD 260. panta 3. punktu piemēro, ja “attiecīgā dalībvalsts nav izpildījusi pienākumu paziņot par direktīvas, kas pieņemta saskaņā ar likumdošanas procedūru, transponēšanas pasākumiem”. Tādējādi šīs tiesību normas piemērošanas joma attiecas ne tikai uz pilnīgu “paziņošanas” pienākuma neizpildi, bet arī uz

³² Šajā ziņā tā atsauca uz spriedumiem, 2013. gada 25. jūnijs, Komisija/Čehijas Republika (C-241/11, EU:C:2013:423) un 2013. gada 17. oktobris, Komisija/Belģija (C-533/11, EU:C:2013:659).

³³ Attiecībā uz kavējuma naudu skat. spriedumus, 2000. gada 4. jūlijs, Komisija/Grieķija (C-387/97, EU:C:2000:356, 90. punkts), un 2021. gada 25. februāris, Komisija/Spānija (Personas datu direktīva – Krimināltiesību joma) (C-658/19, EU:C:2021:138, 62. punkts); attiecībā uz naudas sodu skat. spriedumus, 2020. gada 16. jūlijs, Komisija/Īrija (Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršana) (C-550/18, EU:C:2020:564, 81. punkts), un 2021. gada 25. februāris, Komisija/Spānija (Personas datu direktīva – Krimināltiesību joma) (C-658/19, EU:C:2021:138, 73. punkts).

³⁴ Skat. 2023. gada paziņojuma 2. punktu.

³⁵ Citi Komisijas piemēroto aprēķina metožu elementi (proti, pamatsumma, ilguma koeficients vai dienu skaits, kuru laikā pārkāpums turpinājies vai turpinās, un reizinātājs “n”) nav balstīti uz pārkāpuma smagumu.

³⁶ Skat. Komisijas paziņojuma – LESD 260. panta 3. punkta īstenošana (OV 2011, C 12, 1. lpp.) 25. punktu.

situācijām, kurās dalībvalsts par transponēšanas pasākumiem paziņo daļēji vai nepareizi. Tomēr, lai gan Komisija 2023. gada paziņojumā nav norādījusi, kāds smaguma koeficients ir jāpiemēro šajā otrajā gadījumā³⁷, tā norāda, ka pirmajā gadījumā tā sistemātiski piemēro koeficientu 10.

74. Kā paskaidrošu turpmāk, uzskatu, ka šāda pieeja ir atbilstīga (un saderīga ar samērīguma principu), ja un tikai tad, ja visus pārkāpumus, uz kuriem tā attiecas, var uzskatīt par tādiem, kuriem ir vienāda smaguma pakāpe, pirmkārt, salīdzinājumā ar citiem pārkāpumu veidiem un, otrkārt, salīdzinājumā savā starpā. Taču, manuprāt, šajā gadījumā tā tas nav.

1) Pirmais iemesls: pienākuma noteikt transponēšanas pasākumus un attiecīgi paziņot par tiem pilnīga neizpilde ne vienmēr ir smagāka par cita veida pārkāpumiem

75. Hipotētiski pieņemot, Komisijas pieeja (sistemātiski piemērot smaguma koeficientu 10) varētu aptvert divu veidu situācijas: pirmkārt, ja attiecīgā dalībvalsts ir veikusi nepieciešamos transponēšanas pasākumus (pilnībā vai daļēji), bet vienkārši nav par tiem paziņojusi, un, otrkārt, ja šī dalībvalsts attiecīgo direktīvu vispār nav transponējusi.

76. Šajā saistībā atgādinu, ka ģenerālvokāts M. Špunars [*M. Szpunar*] ir paskaidrojis, ka LESD 260. panta 3. punktā minētais pienākums nav pienākums noteikt transponēšanas pasākumus, bet gan pienākums par tiem paziņot³⁸. No tā izriet, ka ar to, ka dalībvalsts nav “paziņojusi” transponēšanas pasākumus (pretstatā tam, ka tā vispār nav noteikusi šādus pasākumus), pietiek, lai piemērotu LESD 260. panta 3. punktu.

77. Ņemot to vērā, varu droši pieņemt (tāpat kā, šķiet, arī Komisija to darījusi), ka pirmais scenārijs praksē ir maz ticams. Lielākajā daļā situāciju (ja ne visās) iemesls, kādēļ dalībvalsts nepaziņo par transponēšanas pasākumiem, ir tas, ka tā nav arī noteikusi šādus pasākumus. Proti, ir grūti iedomāties, kāpēc dalībvalsts, kura ir “pareizi izpildījusi savu pienākumu” un kura ir noteikusi pasākumus, kas vajadzīgi, lai transponētu direktīvu, par tiem neziņotu Komisijai. Tādējādi man šķiet acīmredzami, ka tad, ja šī iestāde runā par pilnīgu “paziņošanas” neesamību, tā domā pilnīgu transponēšanas pienākuma neizpildi (nevis tikai pilnīgu paziņošanas pienākuma neizpildi) atbilstoši tās uztverei par LESD 260. panta 3. punktu kā tiesību normu, ar ko ievieš mehānismu, kura mērķis ir nodrošināt, “lai efektīvi atrisinātu vispārējo problēmu saistībā ar direktīvu novēlotu transponēšanu”³⁹.

78. Šādos gadījumos attiecīgā dalībvalsts faktiski ir atbildīga par divkārtšu pārkāpumu. Tā ne tikai nav paziņojusi par transponēšanas pasākumiem, bet arī nav noteikusi šādus pasākumus (pirmā pienākuma neizpilde izriet no otrās).

79. No pirmā acu uzmetiena šāda divkārtša pārkāpuma esamība, kā to apgalvo Komisija, var šķist diezgan nopietna. Tomēr tieši šeit kļūst redzams Komisijas “viena universāla mēra” risinājuma trūkums – tas acīmredzami ir pārāk vienkāršots. Saskaņā ar šo pieeju Komisija “novērsīs” vienu pārkāpuma veidu (pienākuma noteikt transponēšanas pasākumus un attiecīgi paziņot par tiem

³⁷ Skat. šo secinājumu 85. punktu.

³⁸ Šajā nozīmē skat. ģenerālvokāta M. Špunara secinājumus lietā Komisija/Belģija (LESD 260. panta 3. punkts – Ātrdarbīgi tikli) (C-543/17, EU:C:2019:322, 69. punkts).

³⁹ Skat. šo secinājumu 51. punktu.

pilnīga neizpilde) kā būtiski smagāku par cita veida pārkāpumiem, tostarp daudziem no tiem, uz kuriem attiecas LESD 260. panta 2. punkts. Šādi rīkojoties, tā neņem vērā faktu, ka tā tas ne vienmēr ir⁴⁰.

80. Lai ilustrētu šo aspektu, var atsaukties uz to, ka Čehijas Republika nav transponējusi atsevišķus Direktīvas 2003/41/EK noteikumus par papildpensijas kapitāla uzkrāšanas institūciju darbību un uzraudzību⁴¹, kurus Tiesa izvērtēja spriedumā Komisija/Čehijas Republika⁴². Šī neizpilde bija ne vien daļēja, bet arī neefektīva. Darbība, kuru reglamentēja šīs tiesību normas (šajā gadījumā – arodpensiju nodrošināšana), Čehijas Republikā nepastāvēja. Turpretī pārkāpums, ko Tiesa konstatēja iepriekš minētajā spriedumā Komisija/Francija⁴³, kas attiecās uz to, ka Francijas Republika nav izpildījusi noteiktus kontroles pienākumus attiecībā uz Francijas kuģu zvejas darbībām (pārkāpums, kas ietilpst tagadējā LESD 260. panta 2. punkta piemērošanas jomā), bija daudz smagāks, ņemot vērā sekas, ko tas radīja skartajām sabiedriskajām un privātajām interesēm⁴⁴.

2) Otrais iemesls: pienākuma noteikt transponēšanas pasākumus un attiecīgi paziņot par tiem pilnīgai neizpildei ir atšķirīgas smaguma pakāpes

81. Otrais iemesls, kāpēc uzskatu Komisijas pieeju par neatbilstošu, ir tas, ka ne visi LESD 260. panta 3. punktā paredzētie transponēšanas pasākumu noteikšanas un līdz ar to paziņošanas pienākuma pilnīgas neizpildes gadījumi paši var tikt uzskatīti par vienlīdz smagiem.

82. Neilgi pēc tam, kad šī jaunā tiesību norma tika ieviesta LESD, Komisija paskaidroja, ka tās mērķis ir veicināt direktīvu ātru transponēšanu dalībvalstīs, ko tā uzskata par “būtiski svarīgu” ne tikai saistībā ar Savienības tiesību aktos paredzēto “vispārējo interešu aizsardzību”, bet arī un it īpaši tāpēc, lai aizsargātu Savienības pilsoņus, kuriem saskaņā ar šiem tiesību aktiem ir individuālas tiesības⁴⁵.

83. Pēc tam Tiesa skaidri atzina, ka, piemērojot LESD 260. panta 3. punktu, naudas soda uzlikšana ir jāpamato (kā tas ir arī LESD 260. panta 2. punkta gadījumā) ar novērtējumu par attiecīgās dalībvalsts neizpildes “ietekmi uz sabiedrības un privātajām interesēm”⁴⁶. Tie paši apsvērumi (kā arī tas, cik steidzami attiecīgo dalībvalsti ir nepieciešams pamudināt izpildīt savus pienākumus) ir būtiski, lai noteiktu kavējuma naudas apmēru⁴⁷.

84. Manuprāt, Komisijas lēmums, kas norādīts 2023. gada paziņojumā, sistemātiski piemērot koeficientu 10 visos gadījumos, kad dalībvalsts pilnībā nepieņem un tādēļ “nepaziņo” Komisijai par transponēšanas pasākumiem, ir pretrunā ar šo iepriekšējo pieeju un judikatūru. Paskaidrošu šo apsvērumu.

⁴⁰ Šajā nozīmē skat. ģenerālvokāta M. Špunara secinājumus lietā Komisija/Belģija (LESD 260. panta 3. punkts – Ātrdarbigie tīkli) (C-543/17, EU:C:2019:322, 56. punkts). Skat. arī Wahl, N., un Prete, L., “Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU”, *European Law Reporter*, 6. izdevums, 2014, 170.–189. lpp., 173. lpp.

⁴¹ Eiropas Parlamenta un Padomes direktīva (2003. gada 3. jūnijs) (OV 2003 L 235, 10. lpp.).

⁴² Skat. spriedumu, 2013. gada 25. jūnijs (C-241/11, EU:C:2013:423, 53. punkts).

⁴³ Spriedums, 2005. gada 12. jūlijs (C-304/02, EU:C:2005:444)

⁴⁴ Šajā nozīmē skat. Wahl, N., un Prete, L., “Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU”, *European Law Reporter*, 6. izdevums, 2014, 170.–189. lpp., 173. lpp.

⁴⁵ Skat. Komisijas paziņojuma – LESD 260. panta 3. punkta īstenošana (OV 2011, C 12, 1. Lpp.) 7. punktu.

⁴⁶ Skat. spriedumu, 2021. gada 25. februāris, Komisija/Spānija (Personas datu direktīva – Krimināltiesību joma) (C-658/19, EU:C:2021:138, 54. punkts un tajā minētā judikatūra).

⁴⁷ Pēc analogijas skat. spriedumu, 2022. gada 20. janvāris, Komisija/Grieķija (Valsts atbalsta atgūšana – FERRONICKEL) (C-51/20, EU:C:2022:36, 96. punkts).

85. Šajā dokumentā Komisija pamato savu jauno pieeju, norādot, ka “visas legīslatīvās direktīvas ir jāuzskata par vienlīdz svarīgām, un dalībvalstīm tās ir pilnībā jātransponē šajās direktīvās noteiktajos termiņos”⁴⁸. Tā piebilst, ka “tas, cik svarīgi ir nodrošināt, lai dalībvalstis transponētu legīslatīvās direktīvas šajās direktīvās noteiktajos termiņos, vienlīdz attiecas uz visām legīslatīvajām direktīvām”⁴⁹. Savukārt tā skaidro, ka transponēšanas pasākumu paziņošanas pienākuma daļējas (nevis pilnīgas) neizpildes gadījumā smaguma koeficients ir noteikts mazāks par 10 un pienācīgi tiek ņemta vērā pārkāpuma ietekme uz “vispārējām un konkrētām interesēm”.

86. No šiem apgalvojumiem secinu, ka Komisija uzskata, ka LESD 260. panta 3. punkta piemērošanas kontekstā jautājums par to, kādas konkrētas intereses un tiesības ir skartas pārkāpuma rezultātā, ir būtisks tikai tajos gadījumos, kas neattiecas uz transponēšanas pasākuma paziņošanas pienākuma pilnīgu neizpildi.

87. Palieku ar neatrisinātu jautājumu: ja, kā apgalvo Komisija, finanšu sankciju, kuras tā var ierosināt Tiesai piemērot atbilstoši LESD 260. panta 3. punktam, galīgais mērķis ir “aizsargāt vispārējās intereses”, kas noteiktas ar Savienības tiesību aktiem, un “Savienības pilsoņu individuālās tiesības”, kā ir iespējams, ka šo sankciju apmērs *netiek* pielāgots atkarībā no tā, cik lielā mērā šīs intereses un tiesības attiecīgais pārkāpums ietekmē vai, iespējams, varētu ietekmēt visos gadījumos, uz kuriem attiecas šī tiesību norma?

88. Šajā ziņā šo secinājumu 21. punktā jau esmu norādījis, ka ir vispārpieņemts (kā par to liecina, piemēram, pašas Trauksmes cēlēju direktīvas materiālā piemērošanas joma), ka dažām Savienības tiesību jomām ir lielāka nozīme sabiedrības interesēs nekā citām. Tas, ka dalībvalsts pilnībā nav transponējusi direktīvu vienā no šīm jomām, principā un it īpaši, ja tās mērķis ir piešķirt Savienības pilsoņiem individuālas tiesības, ir smagāks pārkāpums nekā tas, ka tā pati dalībvalsts nav transponējusi direktīvu citā jomā⁵⁰.

89. Tādēļ, manuprāt, nevar vienkārši apgalvot, ka visām direktīvām, kas pieņemtas saskaņā ar likumdošanas procedūru, ir vienāda nozīme. Piekritu, ka dalībvalstu pienākums savlaicīgi noteikt transponēšanas pasākumus “vienādi” attiecas uz visām šīm direktīvām. Tomēr cita lieta ir apgalvot, kā to dara Komisija, ka visiem šiem instrumentiem ir jābūt vienlīdzīgiem, jo tiem visiem ir vienāda nozīme⁵¹. Tas, ka pārkāpums pēc sava rakstura ir smags, nenozīmē, ka dažās situācijās tas ir smagāks nekā citās situācijās.

90. Vēlos izteikt vēl divas piezīmes.

91. Pirmkārt, šo secinājumu neietekmē tas, ka Tiesa ir nospriedusi, ka “pienākums veikt valsts pasākumus, lai nodrošinātu direktīvas pilnīgu transponēšanu, un pienākums paziņot par šiem pasākumiem Komisijai ir dalībvalstu pienākumi, kas ir būtiski”⁵². Šajā saistībā jāatsaucas uz iepriekš izklāstītiem apsvērumiem.

⁴⁸ Skat. 2023. gada paziņojuma 3.2.2. punktu.

⁴⁹ Skat. šī paziņojuma 2.2. punktu.

⁵⁰ To paturot prātā, piekritu tam, ka pat jomā, kas tiek uzskatīta par tādu, kurai ir vispārsvarīga nozīme sabiedrības interesēs, ir iespējams, ka Savienības likumdevējs pieņem direktīvu jautājumā, kas ir salīdzinoši mazsvarīgs (piemēram, ļoti tehnisks jautājums), un otrādi. Tādējādi pārkāpuma smagums ir jāvērtē katrā gadījumā atsevišķi.

⁵¹ Iespējams, ka, pamatojoties uz līdzīgiem apsvērumiem, Komisija jau savā pirmajā paziņojumā par LESD 260. panta 3. punktu norādīja, ka noteikumi un vispārīgie kritēriji, ko tā ir formulējusi attiecībā uz šo noteikumu, ir jāpiemēro “katrā gadījumā atsevišķi” un ka katra finanšu sankcija vienmēr ir jāpielāgo konkrētā gadījuma apstākļiem (skat. Komisijas paziņojuma – LESD 260. panta 3. punkta īstenošana, OV 2011, C 12, 1. lpp.) 10. punktu).

⁵² Skat. spriedumu, 2021. gada 13. janvāris, Komisija/Slovēnija (FITD II) (C-628/18, EU:C:2021:1, 75. punkts).

92. Jāpiebilst, ka Komisijas sniegtais pamatojums šajā lietā, saskaņā ar kuru sistemātiska smaguma koeficienta 10 piemērošana nodrošina vienlīdzīgu attieksmi starp dalībvalstīm, man šķiet īpaši nepārliecinošs. Nav saprotams, kā smaguma koeficienta pielāgošana tādiem faktoriem kā attiecīgās direktīvas nozīmīgums varētu apdraudēt vienlīdzīgu attieksmi starp dalībvalstīm.

93. Otrkārt, 2023. gada paziņojumā Komisija norāda, ka attiecībā uz LESD 260. panta 2. punktu attiecīgā pārkāpuma nozīmīgums ir jānosaka, ņemot vērā “attiecīgo noteikumu būtību un tvēruma plašumu”. Vēl papildināts, ka “pārkāpumi, kas skar pamattiesības vai četras [...] pamatbrīvības, parasti būtu jāuzskata par sevišķi smagiem, un par tiem būtu jāpiemēro attiecīga barguma kavējuma nauda”⁵³. Turklāt tiek paskaidrots, ka ietekme uz vispārējām un konkrētām interesēm būtu jānosaka katrā gadījumā atsevišķi, tostarp ņemot vērā Savienības līdzekļu zaudējumu, nopietnu kaitējumu Savienības finanšu interesēm, pārkāpuma ietekmi uz veidu, kādā Savienība darbojas, būtisku vai neatgriezenisku kaitējumu cilvēku veselībai vai videi, jebkādu iespējamu finansiālu labumu, ko dalībvalsts gūst neatbilstības dēļ, un pārkāpuma skarto iedzīvotāju skaitu.

94. Neredzu iemeslu, kāpēc šiem pašiem pamatprincipiem un faktoriem nevarētu būt nekādas nozīmes, nosakot smaguma koeficientu, ja pārkāpums ir pienākuma noteikt transponēšanas pasākumus un attiecīgi paziņot par tiem LESD 260. panta 3. punkta izpratnē pilnīga neizpilde.

95. Šajā sakarā vēlos vēl piebilst, ka jau pirmajā paziņojumā par LESD 260. panta 3. punktu Komisija faktiski bija norādījusi, ka smaguma koeficients ir jānosaka saskaņā ar noteikumiem un kritērijiem, kas piemērojami pārkāpumiem, uz kuriem attiecas LESD 260. panta 2. punkts, no kā izriet, ka šim koeficientam vienkārši jābūt no 1 līdz 20⁵⁴. Iemesli atkāpei no šīs pieejas (izņemot to, ka visām direktīvām, kas pieņemtas saskaņā ar likumdošanas procedūru, ir vienāda nozīme) 2023. gada paziņojumā nav izklāstīti.

96. Atzīmēju, ka šajā lietā Polijas Republika apgalvo, ka ir jāņem vērā divi atbildību mīkstinoši faktori: pirmkārt, fakts, ka trauksmes cēlējus jau aizsargā Polijas tiesību akti, un, otrkārt, Polijas Republika ir patiesi sadarbojusies ar Komisiju pirmstiesas procedūras laikā.

97. Šo jautājumu aplūkošu vēlāk (skat. šo secinājumu 3. iedaļu). Pagaidām tikai vēlētos norādīt, ka uzskatu, ka Komisijai visos gadījumos būtu jāparedz iespēja smaguma koeficientu pielāgot, ņemot vērā attiecīgos atbildību mīkstinošos un/vai pastiprinošos faktoros.

3) Secinājums

98. No iepriekš minētajiem apsvērumiem, manuprāt, izriet, ka Tiesai būtu jāatzīst, ka sistemātiska smaguma koeficienta 10 piemērošana visos gadījumos, kad pilnībā nav izpildīts pienākums paziņot par pasākumiem, kas vajadzīgi, lai transponētu direktīvu, uz kuru attiecas LESD 260. panta 3. punkts, nav piemērota, lai noteiktu finanšu sankcijas, kas būtu pietiekami atturošas un samērīgas ar attiecīgo pārkāpumu.

⁵³ Skat. 2023. gada paziņojuma 3.2.1.1. punktu.

⁵⁴ Skat. Komisijas paziņojuma – LESD 260. panta 3. punkta īstenošana (OV 2011, C 12, 1. lpp.) 25. punktu, kurā ir atsauce uz Komisijas paziņojuma – EK Līguma 228. panta piemērošana (SEC/2005/1658) 16.6. punktu.

2. *Vispārīgs jautājums ii): reizinātāja “n” aprēķina metode*

a) *Lietas dalībnieku argumenti*

99. Komisija uzskata, ka reizinātāja “n” mērķis ir ņemt vērā dalībvalstu maksātspēju un tādējādi nodrošināt, ka finanšu sankcijām, kas noteiktas, piemērojot LESD 260. panta 3. punktu, ir atturoša ietekme. Divas trešdaļas no šā koeficienta veido dalībvalstu IKP (salīdzinājumā ar vidējo IKP visās dalībvalstīs), un vienu trešdaļu – tās iedzīvotāju skaits (salīdzinājumā ar vidējo iedzīvotāju skaitu visās dalībvalstīs).

100. Komisija norāda, ka saskaņā ar 2023. gada paziņojuma I pielikuma 3. punktu tā šajā gadījumā ir piemērojusi reizinātāju “n” 1,37.

101. Komisija piebilst, ka, šajā paziņojumā nosakot reizinātāja “n” aprēķina metodi, tā ir pienācīgi ņēmusi vērā Tiesas spriedumu Komisija/Grieķija (Valsts atbalsta atgūšana – *FERRONICKEL*)⁵⁵. No minētā sprieduma 116. punkta tā secina, ka, lai gan dalībvalstu IKP ir jābūt galvenajam faktoram, lai novērtētu to maksātspēju, tas neskar Komisijas iespēju ierosināt finanšu sankcijas, pamatojoties uz vairākiem kritērijiem, it īpaši lai saglabātu saprātīgu atšķirību starp dalībvalstīm.

102. Komisija uzskata, ka faktora, kas balstīts uz dalībvalstu iedzīvotāju skaitu, iekļaušana reizinātāja “n” aprēķina metodē precīzi atbilst šim mērķim. Tā apgalvo, ka demogrāfiskais kritērijs arī nodrošina reizinātāja “n” stabilitāti laika gaitā, jo ir mazāk ticams, ka dalībvalsts iedzīvotāju skaits ik gadu būtiski mainīsies salīdzinājumā ar tās IKP.

103. Turklāt Komisija apgalvo, ka 2023. gada paziņojumā pieņemtā reizinātāja “n” aprēķina metode atbilst norādēm, ko ģenerāladvokāts Dž. Pitrucella [*G. Pitruzzella*] sniedzis secinājumos lietā Komisija/Grieķija (Valsts atbalsta atgūšana – *FERRONICKEL*)⁵⁶, kurā viņš norādīja, ka “mērķi saglabāt zināmu samērīgumu starp koeficientiem, kas tiek piemēroti dažādām dalībvalstīm,” var sasniegt, izmantojot “demogrāfisko kritēriju, kas ļautu relativizēt rezultātus, kurus iegūst, ņemot vērā vienkāršo vai salīdzinošo IKP”.

104. Polijas Republika nepiekrīt Komisijai. Tā uzskata, ka demogrāfiskais kritērijs, kas izmantots reizinātāja “n” aprēķināšanai, nav saderīgs ar šī faktora vispārējo mērķi, proti, ņemt vērā dalībvalstu maksātspēju, vienlaikus nodrošinot, ka tām piemērotās finanšu sankcijas ir pietiekami atturošas.

105. Polijas Republika arī apgalvo, ka Komisijas izmantotā reizinātāja “n” aprēķināšanas metode rada nekoncektīvus rezultātus, jo dalībvalstu maksātspēja var tikt novērtēta vai nu kā pārāk augsta, vai pārāk zema atkarībā no to attiecīgā iedzīvotāju skaita, un tas tā nebūtu, ja reizinātājs “n” būtu balstīts tikai uz to IKP.

106. Polijas Republika arī apgalvo, ka ir jāapsver tas, ka dalībvalstu reizinātājs “n” var būt atšķirīgs, ņemot vērā to, ka ne visām dalībvalstīm ir vienāda maksātspēja. Kopumā tā apgalvo, ka Komisijas pieejas rezultātā tiek piemērotas nesamērīgas finanšu sankcijas dalībvalstīm ar mazāku IKP, bet lielāku iedzīvotāju skaitu.

⁵⁵ Skat. spriedumu, 2022. gada 20. janvāris (C-51/20, EU:C:2022:36).

⁵⁶ C-51/20, EU:C:2021:534, 37. punkts.

107. Visbeidzot Polijas Republika norāda, ka ģenerālvokāts M. Vatelē [*M. Wathelet*] secinājumos lietā Komisija/Grieķija⁵⁷ ir norādījis, ka “nav izslēgts, ka atsevišķām dalībvalstīm ar noteiktu iedzīvotāju skaitu ir mazāka maksātspēja nekā citām dalībvalstīm ar mazāku iedzīvotāju skaitu” un ka tādēļ šim kritērijam “nav nozīmes, aprēķinot kavējuma naudu”.

108. Šajā ziņā Polijas Republika norāda, ka kopš 2017. gada (ievērojot ģenerālvokāta M. Vatelē secinājumus lietā Komisija/Grieķija), Tiesa, nosakot dalībvalsts maksātspēju, nekad nav ņēmusi vērā citus elementus kā tikai IKP. Turklāt atsauce uz “demogrāfisko kritēriju” ģenerālvokāta Dž. Pitrucella secinājumos lietā Komisija/Grieķija (Valsts atbalsta atgūšana – *FERRONICKEL*) būtu jāsaprot tikai kā norāde, ka varētu būt lietderīgi dalīt dalībvalstu IKP ar to iedzīvotāju skaitu, lai iegūtu precīzāku priekšstatu par to maksātspēju.

109. Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, Polijas Republika apgalvo, ka Komisijas piemērotajam reizinātājam “n” vajadzētu būt balstītam uz dalībvalstu maksātspēju, ko atspoguļo vienīgi to IKP.

b) Izvērtējums

110. Metode, ko Komisija izmanto, lai aprēķinātu reizinātāju “n” pārkāpumiem, uz kuriem attiecas LESD 260. panta 2. punkts, ir tāda pati kā tiem, uz kuriem attiecas LESD 260. panta 3. punkts.

111. Sākotnēji šīs metodes pamatā bija divi elementi: attiecīgās dalībvalsts IKP, no vienas puses, un balsu skaits, kas šai dalībvalstij bija Padomē kvalificēta vairākuma balsošanai, no otras puses⁵⁸. Tomēr noteikumi par kvalificētu balsu vairākumu balsošanai Padomē ir mainījušies pēc tam, kad 2017. gada 1. aprīlī stājās spēkā jaunais “dubultā balsu vairākuma noteikums”, kas ieviests ar LESD 16. panta 4. punktu. Tiesa izskatīja šo pārmaiņu sekas 2018. gada 14. novembra spriedumā Komisija/Grieķija⁵⁹, kurā tā nosprieda, ka šī jaunā sistēma neparedz apmierinošus kritērijus, lai noteiktu dalībvalstu maksātspēju, un līdz ar to tā faktiski nevar aizstāt iepriekšējo svērtā balsojuma sistēmu. Tā arī norādīja, ka katrā ziņā kopš 2017. gada 1. aprīļa Tiesa ir ņēmusi vērā tikai attiecīgās dalībvalsts IKP, lai izvērtētu tās maksātspēju.

112. Komisija 2019. gadā publicēja jaunu paziņojumu (“2019. gada paziņojums”)⁶⁰, kurā tika iekļauta reizinātāja “n” pārskatīta aprēķina metode. Šajā jaunajā metodē joprojām bija iekļauts komponents, kas nebija saistīts ar attiecīgās dalībvalsts IKP. Tomēr šis komponents vairs nebija balstīts uz balsu skaitu Padomē, bet gan uz pārstāvju vietu skaitu Eiropas Parlamentā.

113. 2022. gada 20. janvāra spriedumā Komisija/Grieķija (Valsts atbalsta atgūšana – *FERRONICKEL*)⁶¹ Tiesa vēlreiz ir norādījusi, ka, lai novērtētu šīs dalībvalsts maksātspēju, ir jābalstās uz attiecīgās dalībvalsts IKP kā noteicošo faktoru, un ka, lai sasniegtu mērķi noteikt

⁵⁷ C-93/17, EU:C:2018:315, 139. punkts.

⁵⁸ Skat. Komisijas paziņojuma – EK Līguma 228. panta īstenošana (SEC/2005/1658) D iedaļu “Dalībvalsts maksātspējas ņemšana vērā”. Pilnīgas skaidrības labad piebilde, ka reizinātājs “n” pirmo reizi tika ieviests dokumentā ar nosaukumu “Komisijas informācija – 1997. gada 28. februāra EK līguma 171. pantā paredzētās kavējuma naudas aprēķināšanas metode” (OV 1997, C 63, 2. lpp.), bet tikai 2005. gadā to sāka piemērot arī naudas sodu aprēķināšanai.

⁵⁹ C-93/17, EU:C:2018:903 (139.–141. punkts).

⁶⁰ Komisijas paziņojums – Izmaiņas vienreizēju soda maksājumu un dienas kavējuma naudas aprēķina metodē, kuras Komisija ierosinājusi saistībā ar pārkāpumu procedūrām Eiropas Savienības Tiesā (OV 2019, C 70, 1. lpp.).

⁶¹ C-51/20, EU:C:2022:36 (113.–115. punkts).

pietiekami atturošas finanšu sankcijas, ne vienmēr ir jāņem vērā attiecīgās dalībvalsts institucionālā ietekme Eiropas Savienībā, jo šis elements nav saistīts ar attiecīgā pārkāpuma pazīmēm.

114. 2023. gada paziņojums tika pieņemts pēc šī sprieduma.

115. Minētajā paziņojumā reizinātāju “n” Komisija apraksta kā vidējo svērto ģeometrisko rādītāju, kas “galvenokārt” balstās uz dalībvalstu IKP un “pakārtoti” – uz iedzīvotāju skaitu “kā demogrāfisko kritēriju, kas dalībvalstu vidū pieļauj samērīgas novirzes”.

116. Piekrītu Polijas Republikas viedoklim, ka šis “demogrāfiskais kritērijs” nav piemērots, lai noteiktu dalībvalstu relatīvo maksātspēju. Šim secinājumam ir trīs galvenie iemesli.

117. Pirmkārt, varētu apgalvot, ka šo secinājumu 111.–113. punktā izklāstītie elementi neizslēdz iespēju Komisijai, nosakot reizinātāja “n” aprēķina metodi, ņemt vērā citus faktoros vai parametrus. Patiesībā, kā Komisija norāda 2023. gada paziņojumā, Tiesa 2022. gada 20. janvāra spriedumā Komisija/Grieķija (Valsts atbalsta atgūšana – *FERRONICKEL*)⁶² (spriedums, kas lika Komisijai pārskatīt minētā koeficienta aprēķināšanas metodi un pieņemt minēto paziņojumu) atzina, ka tas, ka attiecīgās dalībvalsts IKP bija galvenais rādītājs, lai novērtētu tās maksātspēju, ir spēkā, “neskarot” Komisijas iespēju “pieņemt uz vairākiem kritērijiem balstītas finansiālas sankcijas, lai tostarp ļautu saglabāt saprātīgu atšķirību starp dažādām dalībvalstīm”.

118. Tomēr, manuprāt, šie elementi pierāda, ka Tiesa faktiski pieprasa korelāciju starp dalībvalstu IKP un reizinātājiem “n”, kas tām attiecīgi ir piešķirti⁶³. Ja dalībvalstij, kuras IKP ir salīdzinoši zemāks par citas dalībvalsts IKP, tiktu piešķirts reizinātājs “n”, kas ir augstāks nekā šādi citai dalībvalstij, un otrādi, vienkārši vairs nevarētu uzskatīt, ka šis reizinātājs atspoguļo dalībvalstu attiecīgo maksātspēju.

119. Tieši šeit atklājas nepilnība Komisijas 2023. gada paziņojumā izvēlētās reizinātāja “n” aprēķina metodē. 2023. gada paziņojuma I pielikumā ir norādīts, ka tajā uzskaitītie reizinātāji “n” aprēķināti, pamatojoties uz dalībvalstu IKP 2020. gadā. Ņemot vērā dalībvalstu IKP minētajā gadā⁶⁴ un reizinātājus “n”, ko Komisija piešķirusi katrai dalībvalstij, redzams, ka:

- Luksemburgas IKP ir augstāks nekā Lietuvai, Bulgārijai, Horvātijai un Slovēnijai, taču reizinātājs “n”, ko Komisija piemēro Luksemburgai, ir mazāks nekā reizinātājs “n”, ko tā piemēro šīm pārējām dalībvalstīm;
- Nīderlandes IKP ir ievērojami lielāks nekā Polijas IKP, bet to reizinātāji “n” ir praktiski vienādi (1,39 pret 1,37);
- turpretī Polijas IKP ir tikai nedaudz lielāks nekā Zviedrijai, taču to reizinātāji “n” ievērojami atšķiras (1,37 pret 0,83).

⁶² C-51/20, EU:C:2022:36 (116. punkts).

⁶³ Šajā ziņā piebilde, ka Tiesa vairākos spriedumos ir uzsvērusi, ka attiecībā uz konkrētās dalībvalsts maksātspēju ir jāņem vērā šīs dalībvalsts iekšzemes kopprodukta (IKP) nesēnās attīstības tendences laikā, kad Tiesa veic faktu pārbaudi (skat. it īpaši spriedumus, 2020. gada 16. jūlijs, Komisija/Rumānija (Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas novēršana) (C-549/18, EU:C:2020:563, 85. punkts), un Komisija/Īrija (Nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas novēršana) (C-550/18, EU:C:2020:564, 97. punkts). Turklāt Tiesa uzskatīja, ka finanšu sankciju apmērs ir jāsamazina situācijās, kad attiecīgā dalībvalsts ir ekonomiskās krīzes situācijā (un tās IKP ir ievērojami samazinājies) (skat. spriedumu, 2012. gada 19. decembris, Komisija/Īrija (C-374/11, EU:C:2012:827, 44. punkts)).

⁶⁴ Pamatojoties uz *Eurostat* norādītajām vērtībām vietnē: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP__custom_1799513/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=d8b13929-28c2-478f-8c40-492f2c166c77.

120. Turklāt, ja nolemj analizēt reizinātājus “n”, kas noteikti 2023. gada paziņojumā, ņemot vērā dalībvalstu IKP uz vienu iedzīvotāju 2020. gadā⁶⁵, nevis to IKP (jo nav šaubu, ka IKP uz vienu iedzīvotāju ļauj labāk salīdzināt dalībvalstu attiecīgo maksātspēju), tiek novēroti vēl nekonsekvēntāki rezultāti:

- Dānijas IKP uz vienu iedzīvotāju ir augstāks nekā Vācijai, bet Vācijas reizinātājs “n” ir gandrīz 12 reizes lielāks nekā Dānijai (6,16 pret 0,52);
- turpretī Īrijai un Dānijai ir piešķirti līdzīgi reizinātāji “n” (0,55 pret 0,52), lai gan Īrijas IKP ir gandrīz 1,5 reizes lielāks nekā Dānijas IKP;
- tāpat Nīderlandei un Polijai ir līdzīgi reizinātāji “n” (1,39 un 1,37), taču pastāv ļoti liela atšķirība starp to IKP uz vienu iedzīvotāju (Nīderlandes IKP uz vienu iedzīvotāju ir gandrīz četras reizes lielāks nekā Polijai);
- Itālijai un Kiprai ir līdzīgi IKP uz vienu iedzīvotāju, bet Itālijas reizinātājs “n” ir 3,41, savukārt Kipras reizinātājs “n” ir 0,05 (tātad Itālijas reizinātājs “n” ir aptuveni 68 reizes lielāks nekā Kiprai);
- Luksemburgā ir viens no viszemākajiem reizinātājiem “n”, bet tās IKP uz vienu iedzīvotāju ir vislielākais, salīdzinot ar visām dalībvalstīm.

121. Ņemot vērā šos elementus, man šķiet acīmredzami, ka 2023. gada paziņojumā uzskaitītie reizinātāji “n” neatpoguļo dalībvalstu attiecīgo maksātspēju (neatkarīgi no tā, vai šī spēja tiek novērtēta, ņemot vērā IKP vai IKP uz vienu iedzīvotāju). Manuprāt, arguments – ko minēja daži autori⁶⁶ un dalībvalstis⁶⁷ laikā, kad reizinātāja “n” aprēķina metode joprojām bija balstīta uz balsstiesībām Padomē vai uz pārstāvju skaitu Eiropas Parlamentā, – saskaņā ar kuru šis reizinātājs ne vienmēr sniedza patiesu priekšstatu par dalībvalstu maksātspēju, jo ar to dažu dalībvalstu maksātspēja tika novērtēta vai nu par augstu, vai par zemu, joprojām noteikti ir spēkā⁶⁸.

122. Tas man liek minēt otro iemeslu, kādēļ uzskatu, ka reizinātāja “n” aprēķināšanas metode, kas izklāstīta 2023. gada paziņojumā, nav piemērota. Šķiet skaidrs, ka, nosakot šo metodi, Komisijas nolūks bija ne tikai īstenot Tiesas 2022. gada 20. janvāra spriedumu Komisija/Grieķija (Valsts atbalsta atgūšana – *FERRONICKEL*)⁶⁹, kurā Tiesa izteica kritiku par iepriekšējo aprēķina metodi (proti, 2019. gada paziņojumā izklāstīto metodi), bet arī nodrošināt, lai finanšu sankciju summas, ko tā ierosinātu Tiesai, pēc iespējas vairāk atbilstu vērtībām, kas iegūtas saskaņā ar šo iepriekšējo metodi.

⁶⁵ Pamatojoties uz *Eurostat* norādītajām vērtībām vietnē:
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en.

⁶⁶ Šajā ziņā skat. Kornezov, A., “Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. Predictability, or How to “Bridge the Gaps””, 20. sēj., Nr. 3, *Columbia Journal of European Law*, 2014, 307.–331. lpp., 329. lpp.

⁶⁷ Šajā ziņā skat. spriedumu, 2021. gada 25. februāris, Komisija/Spānija (Personas datu direktīva – Krimināltiesību joma) (C-658/19, EU:C:2021:138, 49. punkts), kurā Spānijas Karaliste apgalvoja, ka reizinātājs “n”, kas tai piešķirts 2019. gada paziņojumā, to klasificēja kā ceturto vietu starp dalībvalstīm maksātspējas ziņā, lai gan, ja šis koeficients tiktu aprēķināts, pamatojoties tikai uz IKP, Spānija tiktu klasificēta 14. vietā.

⁶⁸ Skat. arī ģenerālvokāta N. Fennelija [*N. Fennelly*] secinājumus lietā Komisija/Grieķija (C-197/98, EU:C:1999:597, 39.–43. punkts).

⁶⁹ C-51/20, EU:C:2022:36.

123. Proti, jau 2019. gada paziņojuma pieņemšanas posmā Komisija uzsvēra, ka dalībvalstu IKP kā vienīgā kritērija izmantošanas rezultātā rastos starpība starp augstāko reizinātāju “n” un zemāko reizinātāju “n”, kas, pēc Komisijas domām, ir nepieņemami⁷⁰. Viegli varu iedomāties, ka Komisijai varēja būt līdzīgas bažas, kad tā ierosināja 2023. gada paziņojumā iekļaut demogrāfisko kritēriju savā jaunajā aprēķina metodē, nevis balstīties tikai uz valsts IKP vai IKP uz vienu iedzīvotāju. Patiešām, salīdzinot minētā paziņojuma I pielikumā uzskaitītos reizinātājus “n” ar 2019. gada paziņojuma I pielikumā uzskaitītajiem rādītājiem, jākonstatē, ka starp tiem nav būtisku atšķirību.

124. Šajā ziņā, protams, piekritu Komisijai, ka nodrošināt to, lai reizinātājs “n” būtu līdzīgā vērtību diapazonā, pārejot no vienas metodes uz otru, un lai tas zināmā mērā būtu stabils laika gaitā, nav pilnīgi kļūdaini mērķis. Tomēr man šķiet, ka stabilitāti varētu viegli panākt ar citiem, piemērotākiem līdzekļiem. Vispirms Komisija varētu ņemt vērā dalībvalstu IKP vai IKP uz vienu iedzīvotāju vairāku gadu laikā un balstīties uz to vidējo vērtību, piemēram, piecu gadu laikposmā. Turklāt, lai nodrošinātu, ka atšķirības starp reizinātājiem “n” dažādās dalībvalstīs nav pārāk lielas un ka tās zināmā mērā saglabājas vienā un tajā pašā vērtību diapazonā kā pašlaik (t.i., no 0,03 līdz 6,16), Komisija varētu samazināt vērtības, kas iegūtas, pamatojoties uz IKP vai IKP uz vienu iedzīvotāju vidējo rādītāju, lai tās precīzi iekļautos šajā diapazonā.

125. Atļaujiet paskaidrot. Saskaņā ar manis ierosināto pieeju dalībvalstij, kuras IKP vai IKP uz vienu iedzīvotāju ir visaugstākais, tiktu noteikts reizinātājs “n” 6,16. Visām pārējām dalībvalstīm tiktu piešķirts reizinātājs “n”, kas atspoguļo to salīdzināmo IKP vai IKP uz vienu iedzīvotāju, bet kas nepārsniedz šo vērtību. Piemēram, ja Luksemburgai ir vislielākais IKP uz vienu iedzīvotāju, tās reizinātājs “n” varētu būt 6,16. Reizinātājs “n”, kas piešķirts Nīderlandei, kuras IKP uz vienu iedzīvotāju (2020. gadā) bija aptuveni puse no Luksemburgas IKP, būtu tuvu 3.

126. Manuprāt, pretēji tam, ko apgalvo Komisija, ģenerālvokāts Dž. Pitruccella domājis par līdzīgiem apsvērumiem, kad secinājumos lietā Komisija/Grieķija (Valsts atbalsta atgūšana – *FERRONICKEL*)⁷¹ viņš norādīja, ka “mērķi saglabāt zināmu samērīgumu starp koeficientiem, kas tiek piemēroti dažādām dalībvalstīm,” var sasniegt, izmantojot dažādas metodes, piemēram, “pamatojoties uz demogrāfisku kritēriju, kas ļautu relativizēt rezultātus, kurus iegūst, ņemot vērā vienkāršo vai salīdzinošo IKP”. Proti, nesaprotu, kā šo fragmentu varētu lasīt Komisijas piedāvātajā nozīmē, ņemot vērā, ka šo pašu secinājumu 35. punktā ģenerālvokāts Pitruccella norāda, ka, viņaprāt, “IKP (vienkāršais, proti, uz vienu iedzīvotāju vai salīdzinošais) [...] pats par sevi var sniegt atbilstošu norādi par attiecīgās dalībvalsts maksātpēju”.

127. Trešais iemesls, kura dēļ uzskatu, ka Komisijas izmantotā reizinātāja “n” aprēķina metode nav piemērota, ir saistīts ar dažām plašākām pārdomām par attiecīgās dalībvalsts iedzīvotāju skaita nozīmīgumu posmā, kad tiek noteikta tās spēja maksāt finanšu sankcijas.

128. Kā norādīju iepriekš (tāpat kā ģenerālvokāts Pitruccella) uzskatu, ka, lai iegūtu skaidru un pat labāku priekšstatu par attiecīgās dalībvalsts maksātpēju, var būt lietderīgi balstīties uz IKP uz vienu iedzīvotāju (kas acīmredzami paredz ņemt vērā tās iedzīvotāju skaitu). Taču tas nav tas, ko Komisija darījusi 2023. gada paziņojumā. Proti, kā esmu paskaidrojis iepriekš, šajā paziņojumā attiecīgās dalībvalsts IKP izdalīts ar tās iedzīvotāju skaitu, kā tas būtu jādara, lai aprēķinātu šīs dalībvalsts IKP uz vienu iedzīvotāju. Gluži pretēji, tā uzskata, ka attiecīgās dalībvalsts relatīvā labklājība (tās IKP, novērtēts salīdzinājumā ar vidējo IKP visās dalībvalstīs) ir jāreizina ar šīs dalībvalsts iedzīvotāju skaitu (arī novērtētu salīdzinājumā ar vidējo iedzīvotāju skaitu visās dalībvalstīs).

⁷⁰ Skat. 2019. gada paziņojumu, 2. punkts.

⁷¹ C-51/20, EU:C:2021:534, 37. punkts.

129. Kā pamatoti norāda Polijas Republika, šīs pieejas sekas ir tādas, ka dalībvalsts, kuras iedzīvotāju skaits ir salīdzinoši lielāks, sistemātiski tiek uzskatīta par tādu, kurai ir lielāka maksātspēja nekā dalībvalstij ar tādu pašu kopējo labklājību (IKP) un salīdzinoši mazāku iedzīvotāju skaitu. Nav saprotams, kā to varētu saskaņot ar vienlīdzīgas attieksmes pret dalībvalstīm principu.

130. Turklāt, šķiet, ka Komisijas pieeja galu galā noved pie ļoti neveiksmīga rezultāta, jo reizinātāja “n” noteikšanas posmā attiecīgās dalībvalsts iedzīvotāju skaits faktiski tiek uzskatīts vai nu par vainu pastiprinošu vai mīkstinošu faktoru (atkarībā no tā, vai iedzīvotāju skaits ir liels vai mazs). Manuprāt, šādam apsvērumam nav vietas dalībvalstu relatīvās *maksātspējas* vērtējumā. Kā norādījis ģenerālvokāts M. Vatelē, “kas attiecas uz iedzīvotāju skaitu, nav izslēgts, ka atsevišķām dalībvalstīm ar noteiktu iedzīvotāju skaitu ir mazāka maksātspēja nekā citām dalībvalstīm ar mazāku iedzīvotāju skaitu”⁷².

131. Tas man liek izklāstīt pēdējo piezīmi. Nav grūti piekrist, ka dalībvalstis zināmā mērā ir saviem pilsoņiem “parādā” pienākumus saskaņā ar Savienības tiesībām, it īpaši tos, kas saistīti ar direktīvu transponēšanu. Gadījumā, ja dalībvalsts netransponē kādu direktīvu, uzskatu, ka var būt lietderīgi ņemt vērā to Savienības pilsoņu skaitu, kuri dzīvo tās teritorijā un kurus ietekmē šī pienākuma nepildīšana. Tā, manuprāt, ir galvenā atšķirība starp to, ka dalībvalsts nav izpildījusi savus pienākumus saskaņā ar Savienības tiesībām, un to, kas attiecas uz transportlīdzekļa vadītāju vai uzņēmumu, kurus iepriekš ievadā izmantoju kā piemērus. Manuprāt, transportlīdzekļa vadītājs vai uzņēmums ne mirkli neiedomātos, ka viņu naudas soda apmērs varētu atšķirties atkarībā no tā, cik daudz cilvēku dzīvo viņu mājāsaimniecībā vai cik daudz cilvēku viņi nodarbina pārkāpuma izdarīšanas brīdī, tā vienkāršā iemesla dēļ, ka noteikumi, kurus viņi pārkāpj (neatkarīgi no tā, vai tie attiecas uz satiksmes drošības regulējumu, konkurenci Savienībā vai personas datu aizsardzību), nerada pienākumus, ko tie ir parādā šīm personām.

132. Savukārt tas, ka kādai dalībvalstij tiek piemērots augstāks sods tādēļ, ka tajā ir lielāks iedzīvotāju skaits nekā citā dalībvalstī, manuprāt, nav pilnīgi nepamatoti tāda pārkāpuma gadījuma, kas saistīts ar pienākumu neizpildes procedūru atbilstoši LESD 258. pantam. Tomēr uzskatu, ka šis elements ir saistīts ar pārkāpuma smagumu, nevis ar dalībvalstu maksātspēju. Tādēļ uzskatu, ka attiecīgās dalībvalsts iedzīvotāju skaits nevar tikt uzskatīts par atbildību pastiprinošu vai mīkstinošu faktoru reizinātāja “n” noteikšanas posmā. Tā vietā to var attiecīgā gadījumā iekļaut pie tiem atbildību mīkstinošiem vai pastiprinošiem faktoriem, kas ir būtiski, lai katrā konkrētā gadījumā noteiktu smaguma koeficientu. Šajā ziņā jānorāda, kā jau esmu darījis šo secinājumu 93. punktā, ka Komisija jau piedāvā šādu iespēju attiecībā uz pārkāpumiem, uz kuriem attiecas 260. panta 2. punkta piemērošanas joma.

3. Par izskatāmo lietu

133. Iepriekšējās iedaļās paskaidroju, kāpēc uzskatu, ka, pirmkārt, nav “sistemātiski” jāpiemēro vienāds smaguma koeficients 10 visos gadījumos, kad nav paziņots par transponēšanas pasākumiem, un, otrkārt, lai noteiktu attiecīgās dalībvalsts maksātspēju, nav jābalstās uz demogrāfisku kritēriju, kas sistemātiski rada nelabvēlīgu situāciju dalībvalstīm, kurām, tāpat kā Polijai, iedzīvotāju skaits ir lielāks.

134. Tagad vēlētos pievērsties atlikušajam jautājumam par finanšu sankcijām, kuras, manuprāt, Tiesai būtu jāpiemēro šajā lietā.

⁷² Skat. ģenerālvokāta M. Vatelē secinājumus lietā Komisija/Grieķija (C-93/17, EU:C:2018:315, 139. punkts).

135. Šajā ziņā atgādinu, ka, no vienas puses, Tiesas saskaņā ar LESD 260. panta 3. punktu piemēroto finanšu sankciju kopējais apmērs nevar pārsniegt Komisijas noteikto apmēru, kā jau esmu norādījis šo secinājumu 57. punktā.

136. Savukārt Tiesa vairākkārt ir nospriedusi, ka pienākumu neizpildes procedūras sakarā tai principā nav saistošas Komisijas paziņojumos paredzētās pamatnostādnes, kuru mērķis ir veicināt šīs iestādes rīcības pārskatāmību, paredzamību un tiesisko drošību, kad tā iesniedz priekšlikumus Tiesai. Turklāt Tiesa precizēja, ka matemātiskie mainīgie lielumi, ko Komisija izmantojusi, lai aprēķinātu finanšu sankciju apmēru, ir “noderīgs atsauces pamats”. Citiem vārdiem, tie ir indikatīvi noteikumi, kas tikai precizē pieeju, kuru Komisija piedāvā ievērot⁷³.

137. Šajā lietā no mitā izriet, ka, lai gan Komisijas iesniegtie priekšlikumi tika pieņemti, piemērojot 2023. gada paziņojumā izklāstītās pamatnostādnes, un tādējādi tos ietekmēja divi šo secinājumu 133. punktā norādītie trūkumi, šie trūkumi neliedz Tiesai, neievērojot šajā paziņojumā izklāstītās aprēķina metodes, noteikt finanšu sankcijas, kuru apmērs ir mazāks par Komisijas norādīto summu.

138. Tajā pašā laikā, ņemot vērā, ka šie priekšlikumi nosaka “maksimālo apmēru” summai, ko Tiesa var noteikt atbilstoši šai tiesību normai, nevar izslēgt, ka situācijā, kad Tiesa uzskata par lietderīgu izvēlēties finanšu sankcijas lielākā apmērā, nekā Komisija ir noteikusi (kas, manuprāt, šajā lietā, nav aktuāli), varētu Tiesai liegt šādu iespēju. Tādēļ ierosinu Tiesai spriedumā šajā lietā skaidri norādīt uz kļūdām, kas ietekmē Komisijas aprēķina metodes (kā tā to jau izdarīja 2022. gada 20. janvāra spriedumā Komisija/Grieķija⁷⁴ un 2018. gada 14. novembra spriedumā Komisija/Grieķija (Valsts atbalsta atgūšana – *FERRONICKEL*)⁷⁵).

139. Pēc šiem precizējumiem jākonstatē, ka līdz šai dienai Polijas Republika joprojām nav paziņojusi Komisijai par Trauksmes cēlāju direktīvas transponēšanai nepieciešamajiem pasākumiem.

140. Šādos apstākļos uzskatu, ka Polijas Republikai būtu jānosaka gan naudas sods, gan kavējuma nauda, lai to mudinātu veikt vajadzīgos pasākumus konstatētā pārkāpuma izbeigšanai.

141. Tomēr, lai nodrošinātu, ka šī naudas soda un kavējuma naudas apmērs ir vienlaikus gan “atbilstošs attiecīgajiem apstākļiem”, gan “samērīgs ar Polijas Republikas [pārkāpumu] un maksāspēju”⁷⁶, Tiesai, manuprāt, ir jāuzskata, ka Polijas Republikas maksāspēja ir mazāka par to, kas ir atspoguļota Komisijas norādītajā reizinātā “n”⁷⁷.

142. Turklāt, novērtējot attiecīgā pārkāpuma smagumu, man šķiet, ka Tiesai ir jāņem vērā visi atbilstošie atbildību mīkstinošie vai pastiprinošie faktori (piemēram, tie, kurus uzskaitīju iepriekš šo secinājumu 93. punktā). Šādi faktori ietver to, ka Trauksmes cēlāju direktīvas netransponēšana Polijas Republikā varētu ietekmēt diezgan daudz Savienības pilsoņu tiesības, ņemot vērā šīs dalībvalsts salīdzinoši lielo iedzīvotāju skaitu un to, ka šīs direktīvas mērķis ir tieši piešķirt individuālas tiesības personām, kuras ziņo par Savienības tiesību aktu pārkāpumiem.

⁷³ Spriedums, 2022. gada 20. janvāris, Komisija/Grieķija (Valsts atbalsta atgūšana – *FERRONICKEL*) (C-51/20, EU:C:2022:36, 95., 109. un 110. punkts).

⁷⁴ C-93/17, EU:C:2018:903.

⁷⁵ C-51/20, EU:C:2022:36.

⁷⁶ Skat. judikatūru, ko atgādināju šo secinājumu 70. punktā.

⁷⁷ Saskaņā ar metodi, kuru aprakstīju šo secinājumu 125. punktā, Polijas Republikas reizinātājs “n” varētu būt, piemēram, 0,97, jo tās IKP uz vienu iedzīvotāju laikposmā no 2018. līdz 2022. gadam vidēji bija 13 354 EUR (salīdzinājumā ar 84 280 EUR Luksemburgai) (pamatojoties uz vērtībām, ko norādījis Eurostat šajā vietnē: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en).

143. Attiecībā uz Polijas Republikas pārkāpuma ietekmi uz sabiedrības un privātajām interesēm atgādinu, kā esmu norādījis šo secinājumu 21. punktā, – ka Trauksmes cēlēju direktīvas mērķis ir nodrošināt “līdzsvarotu un efektīvu” aizsardzību personām, kuras ziņo par Savienības tiesību aktu pārkāpumiem, par kuriem tās iegūst informāciju ar darbu saistītā kontekstā, un “stiprināt Savienības tiesību aktu un politiku izpildi” konkrētās jomās, kas ir svarīgas sabiedrības interesēm. Tāpēc šā instrumenta netransponēšana ir jāuzskata par īpaši smagu, jo tā būtiski ietekmē šādas “jomas, kas ir svarīgas sabiedrības interesēm”, kā arī trauksmes cēlēju individuālo tiesību aizsardzību.

144. Tomēr šķiet, ka šīs būtiskās sekas tādā vai citādā veidā mazina tas, ka trauksmes cēļus jau aizsargā Polijas tiesību akti (un līdz ar to tas, ka Polijas Republika nav transponējusi Trauksmes cēlēju direktīvu, viņu tiesību īstenošanu neietekmē tik negatīvi, kā varētu sākotnēji domāt). Šajā ziņā atgādinu, ka Tiesa jau ir nospriedusi, ka pārkāpuma smagums var būt atkarīgs no tā praktiskajām sekām, konkrēti, tas, ka šīs sekas joprojām ir salīdzinoši ierobežotas⁷⁸. Tādējādi principā piekrītu Polijas Republikas viedoklim, ka trauksmes cēļiem piešķirtais aizsardzības līmenis saskaņā ar Polijas tiesībām var tikt uzskatīts par atbildību mīkstinošu faktoru.

145. Vēl piekrītu Polijas Republikas viedoklim, ka tas, ka tā patiesi ir sadarbojusies ar Komisiju procedūrā, kuras rezultātā Tiesā tika uzsākta tiesvedība saistībā ar pienākumu neizpildi, arī varētu tikt uzskatīts par atbildību mīkstinošu faktoru⁷⁹.

146. Kopumā, ņemot vērā izklāstītos atbilstošos faktiskos un juridiskos apstākļus (un it īpaši Polijas Republikas mazāku maksātpēju), man šķiet, ka Tiesai būtu jāuzliek finanšu sankcijas, kas ir mazākas par Komisijas noteikto, proti, naudas sods 8 700 EUR dienā, sākot no Trauksmes cēlēju direktīvas transponēšanas termiņa beigām līdz dienai, kad tiks pasludināts spriedums šajā lietā, kā arī kavējuma nauda 34 000 EUR apmērā par katru kavējuma dienu, izpildot Trauksmes cēlēju direktīvā noteiktos pienākumus, sākot no šī sprieduma pasludināšanas dienas līdz dienai, kad šie pienākumi būs izpildīti.

VI. Secinājumi

147. Ņemot vērā iepriekš minēto, ierosinu Tiesai:

- atzīt, ka, nepieņemot normatīvos un administratīvos aktus, kas vajadzīgi, lai transponētu šo direktīvu, vai katrā ziņā nedarot šos aktus zināmus Komisijai, Polijas Republika nav izpildījusi 2019. gada 23. oktobra Direktīvā (ES) 2019/1937 par to personu aizsardzību, kuras ziņo par Savienības tiesību aktu pārkāpumiem (“Trauksmes cēlēju direktīva”), paredzētos pienākumus;
- atzīt, ka sistemātiska smaguma koeficienta 10 piemērošana gadījumos, kad pilnībā netiek izpildīts pienākums paziņot par pasākumiem, kas vajadzīgi, lai transponētu direktīvu, nav piemērota, lai noteiktu gan preventīvas, gan samērīgas finanšu sankcijas;
- atzīt, ka, lai noteiktu šādas finanšu sankcijas, aprēķina metode, ko Komisija izmantojusi paziņojumā “Finanšu sankcijas pārkāpumu procedūrās”, lai noteiktu reizinātāju “n”, nav piemērota, lai noteiktu attiecīgās dalībvalsts maksātpēju;

⁷⁸ Skat. spriedumu, 2021. gada 13. janvāris, Komisija/Slovēnija (FITD II) (C-628/18, EU:C:2021:1, 80. punkts).

⁷⁹ Šajā nozīmē skat. spriedumus, 2013. gada 25. jūnijs, Komisija/Čehijas Republika (C-241/11, EU:C:2013:423, 51. punkts) un 2013. gada 17. oktobris, Komisija/Belģija (C-533/11, EU:C:2013:659, 40. punkts). Savukārt Komisijas viedoklim piekrītu jautājumā, ka nesadarbošanās ir atbildību pastiprinošs faktors. Dalībvalstīm saskaņā ar LES 4. panta 3. punktu ir jāsadarbojas ar Komisiju.

- piespriest Polijas Republikai samaksāt naudas sodu 8700 EUR apmērā par katru dienu, sākot no Trauksmes cēlēju direktīvas transponēšanas termiņa beigām līdz dienai, kad tiks pasludināts spriedums šajā lietā, un kavējuma naudu 34 000 EUR apmērā par katru Trauksmes cēlēju direktīvā paredzēto pienākumu izpildes nokavējuma dienu, sākot no šī sprieduma pasludināšanas dienas līdz dienai, kad šie pienākumi būs izpildīti;
- piespriest Polijas Republikai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.