Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Sechste Kammer)

6. März 2025*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Art. 258 AEUV – Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden – Richtlinie (EU) 2019/1937 – Art. 26 Abs. 1 und 3 – Unterbliebene Umsetzung und unterbliebene Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen – Art. 260 Abs. 3 AEUV – Antrag auf Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags – Kriterien für die Festlegung der Höhe der Sanktion – Automatische Anwendung eines Schwerekoeffizienten“

In der Rechtssache C-150/23

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 und Art. 260 Abs. 3 AEUV, eingereicht am 13. März 2023,

Europäische Kommission, vertreten durch J. Baquero Cruz, F. Blanc und T. Materne als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Großherzogtum Luxemburg, vertreten durch A. Germeaux und T. Schell als Bevollmächtigte,

Beklagter,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Vizepräsidenten des Gerichtshofs T. von Danwitz in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Sechsten Kammer, des Richters A. Kumin und der Richterin I. Ziemele (Berichterstatterin),

Generalanwalt: N. Emiliou,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

aufgrund der nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Entscheidung, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

* Verfahrenssprache: Französisch.

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission,

– festzustellen, dass das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 26 Abs. 1 und 3 der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. 2019, L 305, S. 17) verstoßen hat, dass es nicht alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, erlassen und der Kommission diese Vorschriften nicht mitgeteilt hat;

– das Großherzogtum Luxemburg zur Zahlung eines Pauschalbetrags an die Kommission zu verurteilen, der dem höheren der beiden folgenden Beträge entspricht:

  – ein pauschaler Tagessatz von 900 Euro, multipliziert mit der Anzahl der Tage zwischen dem Tag nach Ablauf der in der Richtlinie 2019/1937 festgelegten Umsetzungsfrist und dem Tag der Behebung des Verstoßes oder, falls dies nicht erfolgt ist, dem Tag der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache;

  – ein Mindestpauschalbetrag von 252 000 Euro;

– für den Fall, dass der im ersten Gedankenstrich genannte Verstoß bis zur Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache fortdauert, das Großherzogtum Luxemburg zu verurteilen, an die Kommission ein Zwangsgeld in Höhe von 3 150 Euro pro Tag des Verzugs ab dem Tag der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache zu zahlen, bis das Großherzogtum Luxemburg seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie 2019/1937 nachgekommen ist;

– dem Großherzogtum Luxemburg die Kosten aufzuerlegen.

Rechtlicher Rahmen

Richtlinie 2019/1937

2 Im ersten Erwägungsgrund der Richtlinie 2019/1937 heißt es:

„… [P]otenzielle Hinweisgeber [schrecken] aus Angst vor Repressalien häufig davor zurück, ihre Bedenken oder ihren Verdacht zu melden. In diesem Zusammenhang wird sowohl auf Unionsebene als auch auf internationaler Ebene zunehmend anerkannt, dass es eines ausgewogenen und effizienten Hinweisgeberschutzes bedarf.“

3 Art. 1 dieser Richtlinie bestimmt:

„Ziel dieser Richtlinie ist eine bessere Durchsetzung des Unionsrechts und der Unionspolitik in bestimmten Bereichen durch die Festlegung gemeinsamer Mindeststandards, die ein hohes Schutzniveau für Personen sicherstellen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden."

4 Art. 26 der Richtlinie sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie bis zum 17. Dezember 2021 nachzukommen.

…

(3) Bei Erlass der Vorschriften gemäß den Absätzen 1 und 2 nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit."

Mitteilung von 2023

5 Die Mitteilung der Kommission 2023/C 2/01 mit dem Titel „Finanzielle Sanktionen in Vertragsverletzungsverfahren" (ABl. 2023, C 2, S. 1, im Folgenden: Mitteilung von 2023) widmet sich in Abschnitt 3 dem „Zwangsgeld" und in Abschnitt 4 dem „Pauschalbetrag".

6 Abschnitt 3.2 dieser Mitteilung, der sich auf die Anwendung des Schwerekoeffizienten im Rahmen der Berechnung des täglichen Zwangsgelds bezieht, bestimmt:

„Ein Verstoß, der darin besteht, dass ein Mitgliedstaat … es versäumt hat, Maßnahmen zur Umsetzung einer im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erlassenen Richtlinie mitzuteilen, wird immer als schwerwiegend angesehen. Um die Höhe der Sanktion an die besonderen Umstände des Falles anzupassen, bestimmt die Kommission den Schwerekoeffizienten auf der Grundlage von zwei Parametern: der Bedeutung der verletzten oder nicht umgesetzten Unionsvorschriften und den Auswirkungen des Verstoßes auf allgemeine und besondere Interessen.

…"

7 In Abschnitt 3.2.2 der Mitteilung heißt es:

„Bei Klagen nach Artikel 260 Absatz 3 AEUV wendet die Kommission systematisch einen Schwerekoeffizienten von 10 an, wenn die Umsetzungsmaßnahmen nicht vollständig mitgeteilt wurden. In einer Union, in der das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit gilt, sind alle Richtlinien als gleichrangig zu betrachten und müssen von den Mitgliedstaaten innerhalb der von ihnen gesetzten Fristen vollständig umgesetzt werden.

Bei einer teilweisen Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen ist die Bedeutung der Umsetzungslücke bei der Festsetzung des Schwerekoeffizienten zu berücksichtigen, der niedriger als 10 ist. Darüber hinaus können die Auswirkungen des Verstoßes auf allgemeine und besondere Interessen in Betracht gezogen werden …"

8 In Abschnitt 3.3 („Anwendung des Dauerkoeffizienten“) der Mitteilung von 2023 heißt es:

„…

Der Dauerkoeffizient wird als Multiplikator zwischen 1 und 3 ausgedrückt. Er wird zu einem Satz von 0,10 pro Monat ab dem Datum des ersten Urteils oder ab dem Tag nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der betreffenden Richtlinie berechnet.

…“

9 Abschnitt 3.4 („Zahlungsfähigkeit eines Mitgliedstaats“) dieser Mitteilung sieht vor:

„…

Wie hoch Sanktionen sein müssen, damit sie eine abschreckende Wirkung haben, hängt von der Zahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten ab. Diese Abschreckungswirkung spiegelt sich im Faktor n wider. Er ist definiert als ein gewichteter geometrischer Mittelwert des Bruttoinlandsprodukts (BIP) … des betreffenden Mitgliedstaats im Vergleich zum durchschnittlichen BIP der Mitgliedstaaten mit einer Gewichtung von zwei und der Bevölkerungszahl des betreffenden Mitgliedstaats im Vergleich zum Durchschnitt der Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten mit einer Gewichtung von eins. Dies entspricht der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats im Verhältnis zur Zahlungsfähigkeit der anderen Mitgliedstaaten:

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

…

Die Kommission hat … beschlossen, ihre Methode zur Berechnung des Faktors n zu überarbeiten. Er stützt sich nun in erster Linie auf das BIP der Mitgliedstaaten und erst in zweiter Linie auf ihre Bevölkerungszahl als demografisches Kriterium, das eine angemessene Abweichung zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten ermöglicht. Durch die Berücksichtigung der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten zu einem Drittel bei der Berechnung des Faktors n werden die Abweichungen zwischen den Faktoren n der Mitgliedstaaten im Vergleich zu einer Berechnung, die ausschließlich auf dem BIP der Mitgliedstaaten beruht, auf ein angemessenes Maß reduziert. Dadurch erhält die Berechnung des Faktors n auch ein stabiles Element, da die Bevölkerungszahl auf jährlicher Basis wahrscheinlich nicht stark schwanken wird. Im Gegensatz dazu kann das BIP eines Mitgliedstaats stärkeren jährlichen Schwankungen unterliegen, insbesondere in Zeiten einer Wirtschaftskrise. Da das BIP eines Mitgliedstaats nach wie vor zwei Drittel der Berechnung ausmacht, bleibt es der wichtigste Faktor für die Beurteilung der Zahlungsfähigkeit eines Mitgliedstaats.

…“

10 In Abschnitt 4.2 der Mitteilung wird die Methode zur Berechnung des Pauschalbetrags folgendermaßen präzisiert:

„Die Berechnung des Pauschalbetrags erfolgt weitgehend wie die Berechnung des Zwangsgeldes, d. h. durch

– Multiplikation eines Grundbetrags mit einem Schwerekoeffizienten,

– Multiplikation des Ergebnisses mit dem Faktor n,

– Multiplikation des Ergebnisses mit der anhaltenden Dauer des Verstoßes in Tagen …

…“

11 Abschnitt 4.2.1 der Mitteilung sieht vor:

„Zur Berechnung des Pauschalbetrags wird der Tagessatz mit der Anzahl der Tage, an denen der Mitgliedstaat dem Urteil nicht nachkommt, multipliziert. Die Letztere ist wie folgt gerechnet:

…

– bei Klagen nach Artikel 260 Absatz 3 AEUV die Anzahl der Tage nach Ablauf der Umsetzungsfrist der betreffenden Richtlinie bis zu dem Tag, an dem der Verstoß abgestellt wird bzw. in Fällen, in denen der Verstoß fortbesteht, dem Tag der Urteilsverkündung gemäß Artikel 260 AEUV.

…“

12 In Abschnitt 4.2.2 der Mitteilung von 2023 heißt es:

„Bei der Berechnung des Pauschalbetrags zieht die Kommission den gleichen Schwerekoeffizienten und den gleichen Faktor n wie bei der Berechnung des Zwangsgeldes heran …

Der Grundbetrag für den Pauschalbetrag ist niedriger als der für das Zwangsgeld. …

Der für Pauschalbeträge geltende Grundbetrag ist in Punkt 2 des Anhangs festgelegt.

…“

13 Anhang I („Daten, die zur Festlegung der dem Gerichtshof vorgeschlagenen finanziellen Sanktionen verwendet werden“) der Mitteilung von 2023 sieht in Punkt 2 vor, dass der Grundbetrag für den in Abschnitt 4.2.2 dieser Mitteilung angeführten Pauschalbetrag auf 1 000 Euro pro Tag festgesetzt wird und damit bei einem Drittel des Grundbetrags für das Zwangsgeld liegt, und in Punkt 3, dass der Faktor „n“ für das Großherzogtum Luxemburg auf 0,09 festgesetzt ist. In Punkt 5 dieses Anhangs I wird präzisiert, dass sich der für das Großherzogtum Luxemburg festgelegte Mindestpauschalbetrag auf 252 000 Euro beläuft.

Vorverfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof

14 Am 21. Januar 2022 richtete die Kommission ein Aufforderungsschreiben an das Großherzogtum Luxemburg, in dem sie diesem vorwarf, ihr nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften mitgeteilt zu haben, die erforderlich seien, um der Richtlinie 2019/1937 nachzukommen, deren

Umsetzungsfrist am 17. Dezember 2021 abgelaufen sei. In seiner Antwort vom 15. März 2022 teilte das Großherzogtum Luxemburg der Kommission mit, dass diese Vorschriften derzeit verabschiedet würden.

15 Da sie keine weitere Mitteilung über die Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 erhielt, richtete die Kommission am 15. Juli 2022 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an das Großherzogtum Luxemburg, mit der sie dieses aufforderte, seinen Verpflichtungen aus dieser Richtlinie innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Erhalt dieser Stellungnahme nachzukommen.

16 In seiner Antwort vom 25. August 2022 teilte das Großherzogtum Luxemburg mit, dass der Conseil d'État (Staatsrat, Luxemburg), der über die Dringlichkeit dieser Angelegenheit unterrichtet worden sei, eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf Nr. 7945 zur Umsetzung dieser Richtlinie abgeben werde, so dass die Gesetzgebungsarbeiten im September 2022 wieder aufgenommen würden.

17 Da die Kommission der Ansicht war, dass dieser Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nach wie vor nicht nachgekommen sei, entschied sie am 13. März 2023, beim Gerichtshof die vorliegende Klage zu erheben.

18 Am 17. Mai 2023 notifizierte das Großherzogtum Luxemburg der Kommission die Loi du 16 mai 2023 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (Gesetz vom 16. Mai 2023 zur Umsetzung der der Richtlinie [EU] 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden) (Mémorial A Nr. 332 vom 17. Mai 2023, im Folgenden: Gesetz vom 16. Mai 2023), das am 21. Mai 2023 in Kraft getreten ist.

19 Mit Schriftsatz vom 28. September 2023 hat die Kommission dem Gerichtshof mitgeteilt, dass nach Kontakten mit den luxemburgischen Behörden die Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 durch das Großherzogtum Luxemburg als am 21. Mai 2023 abgeschlossen angesehen werden könne. Infolgedessen hat die Kommission zum einen ihre Klage teilweise zurückgenommen und auf ihren Antrag auf Festsetzung eines Zwangsgelds verzichtet und zum anderen ihren Antrag auf Verurteilung des Mitgliedstaats zur Zahlung eines Pauschalbetrags angepasst und insoweit einen Betrag von 467 100 Euro beantragt.

20 Mit Entscheidung des Präsidenten des Gerichtshofs vom 19. Dezember 2023 ist das Verfahren bis zur Verkündung des Urteils in der Rechtssache C-147/23 ausgesetzt worden. Nach der Verkündung des Urteils vom 25. April 2024, Kommission/Polen (Whistleblower-Richtlinie) (C-147/23, EU:C:2024:346), ist das Verfahren in der vorliegenden Rechtssache durch Entscheidung des Präsidenten des Gerichtshofs vom selben Tag wieder aufgenommen worden.

Zur Klage

Zur Vertragsverletzung nach Art. 258 AEUV

Vorbringen der Parteien

21 Die Kommission weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 288 Abs. 3 AEUV verpflichtet seien, die Vorschriften, die für die Umsetzung der Richtlinien innerhalb der in diesen Richtlinien festgelegten Fristen in das jeweilige nationale Recht erforderlich seien, zu erlassen und ihr diese Vorschriften unverzüglich mitzuteilen.

22 Das Vorliegen einer Verletzung dieser Verpflichtungen sei anhand der Situation des Mitgliedstaats zu beurteilen, wie sie sich bei Ablauf der Frist darstelle, die in der an ihn gerichteten mit Gründen versehenen Stellungnahme festgelegt sei.

23 Im vorliegenden Fall habe das Großherzogtum Luxemburg jedoch vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 15. Juli 2022 gesetzten Frist weder die zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen noch die Kommission über deren Erlass unterrichtet.

24 Das Großherzogtum Luxemburg räumt ein, dass es diese Vorschriften nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist erlassen habe.

25 Das Gesetz vom 16. Mai 2023, das der Kommission am 17. Mai 2023 notifiziert worden sei und am 21. Mai 2023 in Kraft getreten sei, habe zum letztgenannten Zeitpunkt die vollständige Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 ermöglicht.

26 Die Kommission weist insoweit darauf hin, dass der Umstand, dass der betreffende Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen im Lauf des gerichtlichen Verfahrens nachkomme, für die Feststellung des Vorliegens einer Vertragsverletzung des Mitgliedstaats unerheblich sei, da dieses anhand der Situation zu beurteilen sei, in der sich dieser Mitgliedstaat bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist befunden habe.

Würdigung durch den Gerichtshof

27 Gemäß Art. 26 Abs. 1 der Richtlinie 2019/1937 mussten die Mitgliedstaaten bis zum 17. Dezember 2021 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft setzen, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen. Des Weiteren sieht Art. 26 Abs. 3 dieser Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten bei Erlass dieser nationalen Vorschriften in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug nehmen. Außerdem waren die Mitgliedstaaten nach diesem Art. 26 Abs. 3 verpflichtet, der Kommission den Wortlaut der nationalen Vorschriften mitzuteilen.

28 Nach ständiger Rechtsprechung ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Situation zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, und spätere Veränderungen können vom Gerichtshof

nicht berücksichtigt werden (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

29 Im vorliegenden Fall richtete die Kommission, nachdem sie festgestellt hatte, dass das Großherzogtum Luxemburg ihr nicht die zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 erforderlichen Vorschriften mitgeteilt hatte, am 15. Juli 2022 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an diesen Mitgliedstaat, in der sie ihn aufforderte, den in dieser Stellungnahme genannten Verpflichtungen innerhalb einer Frist von zwei Monaten ab Erhalt der Stellungnahme nachzukommen.

30 Wie sich aus der Klagebeantwortung und der Gegenerwiderung, die das Großherzogtum Luxemburg im vorliegenden Verfahren eingereicht hat, ergibt, hatte dieser Mitgliedstaat bei Ablauf dieser Frist jedoch nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, die erforderlich sind, um der Richtlinie 2019/1937 nachzukommen, und daher der Kommission diese Vorschriften auch nicht mitgeteilt.

31 Somit ist festzustellen, dass das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 26 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2019/1937 verstoßen hat, dass es bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 15. Juli 2022 gesetzten Frist nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, und diese Vorschriften daher nicht der Kommission mitgeteilt hat.

Zum Antrag nach Art. 260 Abs. 3 AEUV

Vorbringen der Parteien

32 Bei der Festsetzung der Höhe des Pauschalbetrags stützt sich die Kommission auf die in Abschnitt 2 der Mitteilung von 2023 aufgeführten allgemeinen Grundsätze sowie auf die in den Abschnitten 3 und 4 dieser Mitteilung dargelegte Berechnungsmethode. Die Kommission weist insbesondere darauf hin, dass die Festlegung der Höhe des Pauschalbetrags auf den grundlegenden Kriterien der Schwere des Verstoßes, seiner Dauer und der erforderlichen Abschreckungswirkung der finanziellen Sanktionen, um einen erneuten Verstoß zu verhindern, beruhen müsse.

33 Was als Erstes die Schwere des Verstoßes betrifft, weist die Kommission darauf hin, dass der gemäß der Mitteilung von 2023 anwendbare Koeffizient zwischen mindestens 1 und höchstens 20 liege. Sie wende gemäß Abschnitt 3.2.2 dieser Mitteilung systematisch einen Schwerekoeffizienten von 10 an, wenn die Vorschriften, die die Umsetzung einer Richtlinie ermöglichten, nicht vollständig mitgeteilt worden seien, da jede Nichtumsetzung einer Richtlinie und jede nicht erfolgte Mitteilung dieser Vorschriften unabhängig von der Art der Bestimmungen der betreffenden Richtlinie denselben Schweregrad habe.

34 Als Zweites führt die Kommission bezüglich der Dauer des Verstoßes aus, dass diese bei der Berechnung des Pauschalbetrags der Zahl der Tage entspreche, an denen der Verstoß andauere. Diese Dauer werde gemäß Abschnitt 4.2.1 der Mitteilung von 2023 berechnet und entspreche bei Klagen nach Art. 260 Abs. 3 AEUV der Anzahl der Tage ab dem Tag nach Ablauf der Frist für die

Umsetzung der betreffenden Richtlinie bis zu dem Tag, an dem der Verstoß abgestellt werde, bzw. in Fällen, in denen der Verstoß fortbestehe, dem Tag der Urteilsverkündung gemäß Art. 260 AEUV.

35 Was als Drittes das Kriterium der erforderlichen Abschreckungswirkung der finanziellen Sanktionen unter Berücksichtigung der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats betrifft, weist die Kommission darauf hin, dass dieses durch den Faktor „n“ ausgedrückt werde, der für jeden Mitgliedstaat in Punkt 3 des Anhangs I der Mitteilung von 2023 festgelegt sei. Seine Berechnung beruhe auf dem Verhältnis zwischen dem BIP des betreffenden Staates und dem durchschnittlichen nationalen BIP der Union, multipliziert mit dem Verhältnis zwischen der Bevölkerung dieses Staates und der durchschnittlichen nationalen Bevölkerung der Union. Das erste Verhältnis werde zu zwei Dritteln gewichtet, während das zweite Verhältnis zu einem Drittel gewichtet werde. Gemäß diesem Punkt 3 betrage der Faktor „n“ für das Großherzogtum Luxemburg 0,09.

36 Somit schlägt die Kommission gemäß Abschnitt 4.2 der Mitteilung von 2023 vor, einen Schwerekoeffizienten von 10 anzusetzen und den Faktor „n“ in Höhe von 0,09 anzuwenden. Das Produkt dieser beiden Elemente solle mit dem in Punkt 2 des Anhangs I dieser Mitteilung festgelegten Grundbetrag für den Pauschalbetrag, d. h. 1 000 Euro, multipliziert werden, was einem Betrag von 900 Euro entspreche, der gemäß Abschnitt 4.2.1 dieser Mitteilung mit der Anzahl der Tage zu multiplizieren sei, an denen der Verstoß fortbestanden habe. Die Kommission weist darauf hin, dass die Zahlung des Pauschalbetrags, der aus dieser Berechnung resultiere, dem Großherzogtum Luxemburg unter der Bedingung auferlegt werden solle, dass er 252 000 Euro übersteige, den Mindestpauschalbetrag, der für diesen Mitgliedstaat gemäß Punkt 5 des Anhangs I der Mitteilung von 2023 festgelegt worden sei.

37 In seiner Klagebeantwortung weist das Großherzogtum Luxemburg darauf hin, dass die systematische Anwendung eines Schwerekoeffizienten von 10 jegliche Berücksichtigung der individuellen Umstände des Gesetzgebungsverfahrens des betroffenen Mitgliedstaats verhindere.

38 Zum einen gewährleiste das Gesetz vom 16. Mai 2023 nicht nur die Umsetzung der Richtlinie 2019/1937, sondern stelle auch einen weiter gefassten normativen Rahmen dar, der die Meldung von Verstößen gegen das nationale Recht umfasse. Diese Erweiterung des Anwendungsbereichs des nach der Richtlinie 2019/1937 vorgesehenen Schutzes erkläre die Verzögerung bei der Umsetzung dieser Richtlinie, was bei der Festlegung des Schwerekoeffizienten zu berücksichtigen sei. Zum anderen habe das Großherzogtum Luxemburg im Rahmen seiner Zusammenarbeit mit der Kommission Transparenz und Schnelligkeit bewiesen, was ebenfalls einen mildernden Umstand darstelle, der zu einer Herabsetzung des Schwerekoeffizienten führen müsse.

39 Aus diesen Gründen beantragt Luxemburg die Herabsetzung des pauschalen Tagessatzes.

40 In ihren zusätzlichen Schlussfolgerungen vom 28. September 2023 schlägt die Kommission, nachdem das Großherzogtum Luxemburg mitgeteilt hatte, dass das Gesetz vom 16. Mai 2023 am 21. Mai 2023 in Kraft getreten sei, vor, davon auszugehen, dass die Anzahl der Tage, an denen der Verstoß angedauert habe, sich aus den Tagen ab dem 18. Dezember 2021, d. h. dem Tag nach dem Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie 2019/1937, bis zum 20. Mai 2023, d. h. dem Tag vor dem Inkrafttreten des Gesetzes, das die Umsetzung dieser Richtlinie gewährleiste, ergebe. Folglich sei der vorgeschlagene Tagessatz von 900 Euro (10 × 0,09 × 1 000) mit der Anzahl der Tage zu multiplizieren, an denen die Zuwiderhandlung angedauert habe, d. h. 519 Tage. Somit werde ein Pauschalbetrag in Höhe von 467 100 Euro beantragt.

Würdigung durch den Gerichtshof

41 Art. 260 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV sieht vor, dass die Kommission, wenn sie beim Gerichtshof Klage nach Art. 258 AEUV erhebt, weil sie der Auffassung ist, dass der betreffende Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtung verstoßen hat, die zur Umsetzung einer gemäß einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinie erforderlichen Vorschriften mitzuteilen, dann, wenn sie dies für zweckmäßig hält, die Höhe des von diesem Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds benennen kann, die sie den Umständen nach für angemessen hält. Gemäß Art. 260 Abs. 3 Unterabs. 2 AEUV kann der Gerichtshof, wenn er einen Verstoß feststellt, gegen den betreffenden Mitgliedstaat die Zahlung eines Pauschalbetrags oder eines Zwangsgelds bis zur Höhe des von der Kommission genannten Betrags verhängen, wobei die Zahlungsverpflichtung ab dem vom Gerichtshof in seinem Urteil festgelegten Zeitpunkt gilt.

42 Da, wie sich aus Rn. 31 des vorliegenden Urteils ergibt, feststeht, dass das Großherzogtum Luxemburg bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 15. Juli 2022 gesetzten Frist die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um die Bestimmungen der Richtlinie 2019/1937 in sein nationales Recht umzusetzen, weder erlassen noch folglich der Kommission mitgeteilt hatte, fällt die somit festgestellte Vertragsverletzung in den Anwendungsbereich von Art. 260 Abs. 3 AEUV.

43 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass mit dem in Art. 260 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Mechanismus nicht nur das Ziel verfolgt wird, die Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, innerhalb kürzester Zeit eine Vertragsverletzung zu beenden, die ohne eine solche Maßnahme tendenziell fortbestehen würde, sondern auch das Ziel, das Verfahren zur Verhängung finanzieller Sanktionen bei Verletzungen der Pflicht, nationale Vorschriften zur Umsetzung einer gemäß einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinie mitzuteilen, zu vereinfachen und zu beschleunigen (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).

44 Um dieses Ziel zu erreichen, sieht Art. 260 Abs. 3 AEUV u. a. die Verhängung eines Pauschalbetrags als finanzielle Sanktion vor.

45 Die Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags beruht auf der Beurteilung der Folgen einer Nichterfüllung der Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedstaats für die vorliegenden privaten und öffentlichen Interessen, insbesondere wenn die Vertragsverletzung über einen längeren Zeitraum fortbestanden hat (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46 Die Kommission begründet die Art und die Höhe der beantragten finanziellen Sanktionen insoweit unter Berücksichtigung der von ihr erlassenen Leitlinien, wie sie in ihren Mitteilungen enthalten sind; diese binden den Gerichtshof zwar nicht, tragen aber dazu bei, die Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit des Vorgehens der Kommission zu gewährleisten (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).

47 Was die Zweckmäßigkeit der Verhängung eines Pauschalbetrags betrifft, so hat der Gerichtshof nach ständiger Rechtsprechung in jeder Rechtssache und anhand der Umstände des Einzelfalls, mit dem er befasst ist, sowie nach Maßgabe des ihm erforderlich erscheinenden Grades an Überzeugungs- und Abschreckungswirkung die angemessenen finanziellen Sanktionen zu

bestimmen, um insbesondere die Wiederholung ähnlicher Verstöße gegen das Unionsrecht zu verhindern (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung).

48 Im vorliegenden Fall deuten alle rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkte der festgestellten Vertragsverletzung darauf hin, dass die wirksame Verhinderung einer zukünftigen Wiederholung entsprechender Verstöße gegen das Unionsrecht den Erlass einer abschreckenden Maßnahme wie der Verhängung eines Pauschalbetrags erfordern kann.

49 Was die Berechnung dieses Pauschalbetrags betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV nur der Gerichtshof befugt, gegen einen Mitgliedstaat eine finanzielle Sanktion zu verhängen. Im Rahmen eines auf der Grundlage dieser Bestimmung eingeleiteten Verfahrens verfügt der Gerichtshof jedoch nur über ein begrenztes Ermessen, da im Fall der Feststellung einer Vertragsverletzung durch den Gerichtshof dieser hinsichtlich der Art und des Höchstbetrags der Sanktion, die er verhängen kann, an die Vorschläge der Kommission gebunden ist (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung).

50 Bei der Ausübung seines diesbezüglichen Ermessens innerhalb des Rahmens der Vorschläge der Kommission ist es, wie in Rn. 47 des vorliegenden Urteils ausgeführt, Sache des Gerichtshofs, die Höhe des Pauschalbetrags, zu dessen Zahlung ein Mitgliedstaat gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV verurteilt werden kann, so festzusetzen, dass sie zum einen den Umständen angepasst ist und zum anderen in angemessenem Verhältnis zu dem begangenen Verstoß steht. Zu den insoweit relevanten Faktoren zählen u. a. Aspekte wie die Schwere der festgestellten Vertragsverletzung, der Zeitraum, in dem sie fortbestanden hat, und die Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 68 und 87 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

51 Es ist auch darauf hinzuweisen, dass im Rahmen dieses Ermessens Leitlinien wie die Mitteilungen der Kommission den Gerichtshof nicht binden, aber dazu beitragen, die Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit des Handelns der Kommission selbst zu gewährleisten, wenn dieses Organ dem Gerichtshof Vorschläge unterbreitet (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung).

52 Im vorliegenden Fall hat sich die Kommission auf die Mitteilung von 2023 gestützt, um ihren Antrag auf Verurteilung des Großherzogtums Luxemburg zur Zahlung eines Pauschalbetrags zu begründen und dessen Höhe festzusetzen.

53 Was als Erstes die Schwere des festgestellten Verstoßes betrifft, so geht aus Abschnitt 3.2 der Mitteilung von 2023 hervor, dass nach Auffassung der Kommission das Versäumnis, die Vorschriften mitzuteilen, die die Umsetzung einer im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erlassenen Richtlinie ermöglichen, immer als schwerwiegend angesehen wird. Daher rechtfertige dieser Verstoß die automatische Anwendung eines Schwerekoeffizienten von 10.

54 Das Großherzogtum Luxemburg beanstandet die Höhe dieses Koeffizienten und den Automatismus seiner Anwendung unter den Umständen des festgestellten Verstoßes.

55 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Pflicht, Vorschriften zu erlassen, um die vollständige Umsetzung einer Richtlinie sicherzustellen, und die Pflicht, diese Vorschriften der Kommission mitzuteilen, wesentliche Pflichten der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der vollen Wirksamkeit des Unionsrechts darstellen und dass die Verletzung dieser Pflichten daher mit Sicherheit als gewichtig zu erachten ist (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

56 Im vorliegenden Fall ist hervorzuheben, dass die Richtlinie 2019/1937 ein entscheidendes Instrument des Unionsrechts ist, da sie nach ihrem Art. 1 in Verbindung mit ihrem ersten Erwägungsgrund gemeinsame Mindeststandards festlegt, die ein hohes Maß an ausgewogenem und effizientem Schutz von Personen gewährleisten, die Verstöße gegen dieses Recht in Bereichen melden, in denen solche Verstöße das Allgemeininteresse besonders beeinträchtigen können. Durch die Schaffung eines Systems zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht in einem beruflichen Kontext melden, trägt diese Richtlinie nämlich dazu bei, Verletzungen des öffentlichen Interesses in besonders sensiblen Bereichen wie der öffentlichen Auftragsvergabe, der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, dem Umweltschutz oder den finanziellen Interessen der Union zu verhindern. So sehen die Bestimmungen der genannten Richtlinie die Verpflichtung für juristische Personen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors vor, interne Meldekanäle sowie Verfahren für die Entgegennahme von Meldungen und entsprechende Folgemaßnahmen einzurichten, wobei die Rechte der Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, sowie die Bedingungen, unter denen sie den so konzipierten Schutz in Anspruch nehmen können, gewährleistet werden müssen (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 73).

57 Die unterbliebene Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie 2019/1937 innerhalb der gesetzten Frist beeinträchtigt jedoch zwangsläufig das Unionsrecht und seine einheitliche und wirksame Anwendung, da Verstöße gegen dieses Recht möglicherweise nicht gemeldet werden, wenn Personen, die von solchen Verstößen Kenntnis haben, keinen Schutz vor möglichen Repressalien genießen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 74).

58 Allerdings muss die Höhe der finanziellen Sanktionen, die gegen einen Mitgliedstaat gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV verhängt werden, den Umständen angepasst sein und in einem angemessenen Verhältnis zu dem begangenen Verstoß stehen (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 75), wie in Rn. 50 des vorliegenden Urteils ausgeführt.

59 Aus diesem Grund hat der Gerichtshof entschieden, dass die automatische Anwendung desselben Schwerekoeffizienten in allen Fällen, in denen eine Richtlinie nicht vollständig umgesetzt worden ist und in denen daher die Maßnahmen zur Umsetzung dieser Richtlinie nicht mitgeteilt werden, zwangsläufig die Anpassung der Höhe der finanziellen Sanktionen an die Umstände, die den Verstoß kennzeichnen, und die Verhängung verhältnismäßiger Sanktionen verhindert (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 76).

60 Insoweit hat der Gerichtshof klargestellt, dass die Kommission aufgrund der Annahme, dass die Verletzung der Pflicht zur Mitteilung der Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie unabhängig von der betreffenden Richtlinie als gleich schwerwiegend anzusehen ist, nicht in der

Lage ist, die finanziellen Sanktionen entsprechend den Auswirkungen der Nichterfüllung dieser Pflicht auf private und öffentliche Interessen anzupassen, wie es in Abschnitt 3.2.2 der Mitteilung von 2023 vorgesehen ist (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 77).

61 Im vorliegenden Fall ist der Verstoß gegen die Verpflichtung, die zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, besonders schwerwiegend, da, wie in Rn. 56 des vorliegenden Urteils hervorgehoben wurde, die Bestimmungen dieser Richtlinie, soweit sie den Schutz von Personen bezwecken, die Verstöße gegen das Unionsrecht in den von dieser Richtlinie erfassten Bereichen melden, dazu beitragen, die einheitliche und wirksame Anwendung dieses Rechts sicherzustellen (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 79).

62 Was die vom Großherzogtum Luxemburg geltend gemachten mildernden Umständen anbelangt, ist zum einen festzustellen, dass der Erlass von Rechtsvorschriften, die einen über den Anwendungsbereich der Richtlinie 2019/1937 hinausgehenden Anwendungsbereich abdecken, keine Auswirkungen auf die Beurteilung der Schwere des Verstoßes haben kann, da es sich um eine bewusste Entscheidung des Mitgliedstaats handelt, die im vorliegenden Fall zulasten einer fristgerechten Umsetzung dieser Richtlinie getroffen wurde.

63 Zum anderen ist, soweit das Großherzogtum Luxemburg geltend macht, es habe im Rahmen seiner Zusammenarbeit mit der Kommission Transparenz und Schnelligkeit bewiesen, darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 3 EUV ohnehin zur loyalen Zusammenarbeit mit der Kommission verpflichtet sind, was bedeutet, dass jeder Mitgliedstaat ihr die Erfüllung ihrer Aufgabe erleichtern muss, die nach Art. 17 EUV darin besteht, als Hüterin der Verträge unter der Kontrolle des Gerichtshofs für die Anwendung des Unionsrechts Sorge zu tragen. Folglich kann nur eine Zusammenarbeit mit der Kommission, die sich durch Schritte auszeichnet, die die Intention belegen, den Verpflichtungen aus einer Richtlinie schnellstmöglich nachzukommen, im Rahmen der Beurteilung der Schwere der Verletzung als mildernder Umstand berücksichtigt werden (vgl. Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 98 und die dort angeführte Rechtsprechung).

64 Im vorliegenden Fall ist davon auszugehen, dass das Großherzogtum Luxemburg keine beispielhafte Schnelligkeit unter Beweis gestellt hat, indem es acht Monate nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 15. Juli 2022 gesetzten Frist von zwei Monaten – nach Zustellung dieser Stellungnahme – und ungefähr 17 Monate nach Ablauf der in Art. 26 Abs. 1 der Richtlinie 2019/1937 festgelegten Frist gebraucht hat, um seinen Verpflichtungen aus dieser Richtlinie nachzukommen.

65 Als Zweites ist im Zusammenhang mit der Beurteilung der Dauer des Verstoßes darauf hinzuweisen, dass in Bezug auf den Beginn des Zeitraums, der bei der Festsetzung des Pauschalbetrags zu berücksichtigen ist, für die Bemessung der Dauer der betreffenden Vertragsverletzung nicht auf den Zeitpunkt des Ablaufs der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission gesetzt worden ist, sondern auf den Zeitpunkt des Ablaufs der in der fraglichen Richtlinie vorgesehenen Umsetzungsfrist abzustellen ist (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 80 und die dort angeführte Rechtsprechung).

66 Es steht jedoch fest, dass das Großherzogtum Luxemburg bei Ablauf der in Art. 26 Abs. 1 der Richtlinie 2019/1937 vorgesehenen Umsetzungsfrist, d. h. am 17. Dezember 2021, nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hatte, die erforderlich sind, um die Umsetzung dieser Richtlinie sicherzustellen, und diese Vorschriften somit der Kommission entgegen Art. 26 Abs. 3 der Richtlinie auch nicht mitgeteilt hatte. Daraus folgt, dass die in Rede stehende Vertragsverletzung, die erst am 20. Mai 2023 mit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 16. Mai 2023 endete, nahezu anderthalb Jahre andauerte.

67 Als Drittes geht in Bezug auf die Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass unbeschadet der Möglichkeit der Kommission, auf einer Vielzahl von Kriterien beruhende finanzielle Sanktionen vorzuschlagen, um es u. a. zu ermöglichen, eine angemessene Differenzierung zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten beizubehalten, das BIP dieses Staates als vorrangiger Faktor bei der Beurteilung seiner Zahlungsfähigkeit und bei der Festsetzung hinreichend abschreckender und verhältnismäßiger Sanktionen zu berücksichtigen ist, um zukünftigen ähnlichen Verstößen gegen das Unionsrecht wirksam vorzubeugen (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 81 und die dort angeführte Rechtsprechung).

68 Insoweit hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass die jüngste Entwicklung des BIP des Mitgliedstaats zu berücksichtigen ist, wie sie sich zum Zeitpunkt der Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof darstellt (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 82 und die dort angeführte Rechtsprechung).

69 Im vorliegenden Fall ist der Faktor „n“, der die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats im Verhältnis zur Zahlungsfähigkeit der anderen Mitgliedstaaten darstellt und von der Kommission gemäß den Abschnitten 3.4 und 4.2 der Mitteilung von 2023 angewendet wird, definiert als gewichteter geometrischer Mittelwert des BIP des betreffenden Mitgliedstaats im Verhältnis zum durchschnittlichen BIP der Mitgliedstaaten, gewichtet mit zwei Dritteln bei der Berechnung des Faktors „n“, und der Bevölkerung des betreffenden Mitgliedstaats im Verhältnis zur durchschnittlichen Bevölkerung der Mitgliedstaaten, gewichtet mit einem Drittel bei der Berechnung des Faktors „n“, wie aus der in Rn. 9 des vorliegenden Urteils angegebenen Gleichung hervorgeht. Die Kommission rechtfertigt diese Methode zur Berechnung des Faktors „n“ sowohl mit dem Ziel, eine angemessene Abweichung zwischen den Faktoren „n“ der Mitgliedstaaten im Vergleich zu einer Berechnung, die ausschließlich auf dem BIP der Mitgliedstaaten beruhe, zu ermöglichen, als auch mit dem Ziel, eine gewisse Stabilität bei der Berechnung des Faktors „n“ zu gewährleisten, da die Bevölkerungszahl auf jährlicher Basis wahrscheinlich nicht stark schwanken werde (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 83 und die dort angeführte Rechtsprechung).

70 Der Gerichtshof hat jedoch entschieden, dass die Bestimmung der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats in die Methode der Berechnung des Faktors „n“ nicht die Berücksichtigung eines demografischen Kriteriums gemäß den in den Abschnitten 3.4 und 4.2 der Mitteilung von 2023 vorgesehenen Modalitäten einbeziehen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 84 bis 86).

71 Daher ist nach der in Rn. 67 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung und mangels eines einschlägigen Kriteriums, das die Kommission vorgebracht hätte, um eine stabile Berechnung zu gewährleisten und eine angemessene Abweichung zwischen den Faktoren „n“ der Mitgliedstaaten beizubehalten, die Höhe des Pauschalbetrags unter Berücksichtigung des durchschnittlichen BIP des Großherzogtums Luxemburg der letzten drei Jahre festzusetzen.

72 Aufgrund dieser Erwägungen und unter Berücksichtigung des Ermessens, das dem Gerichtshof durch Art. 260 Abs. 3 AEUV eingeräumt wird, wonach er in Bezug auf den Pauschalbetrag keinen Betrag festsetzen darf, der über den von der Kommission genannten Betrag hinausgeht, ist davon auszugehen, dass die wirksame Verhinderung der zukünftigen Wiederholung von Verstößen, die demjenigen entsprechen, der sich aus der Verletzung von Art. 26 Abs. 1 der Richtlinie 2019/1937 ergibt und der die volle Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt, die Verhängung eines Pauschalbetrags erfordert, dessen Höhe auf 375 000 Euro festzusetzen ist.

Kosten

73 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Großherzogtums Luxemburg beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm neben seinen eigenen Kosten die Kosten aufzuerlegen, die der Kommission entstanden sind.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Sechste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Großherzogtum Luxemburg hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 26 Abs. 1 und 3 der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, verstoßen, dass es bis zum Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 15. Juli 2022 gesetzten Frist die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, nicht erlassen und diese Vorschriften daher der Kommission nicht mitgeteilt hat.**

2. **Das Großherzogtum Luxemburg wird verurteilt, an die Europäische Kommission einen Pauschalbetrag in Höhe von 375 000 Euro zu zahlen.**

3. **Das Großherzogtum Luxemburg trägt neben seinen eigenen Kosten die der Europäischen Kommission entstandenen Kosten.**

Unterschriften