Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)

της 6ης Μαρτίου 2025 *

«Παράβαση κράτους μέλους – Άρθρο 258 ΣΛΕΕ – Προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης – Οδηγία (ΕΕ) 2019/1937 – Άρθρο 26, παράγραφοι 1 και 3 – Παράλειψη μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο και ανακοίνωσης των μέτρων μεταφοράς – Άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ – Αίτημα περί επιβολής υποχρέωσης καταβολής κατ' αποκοπήν ποσού – Κριτήρια για τον προσδιορισμό του ποσού της κύρωσης – Αυτόματη εφαρμογή συντελεστή σοβαρότητας»

Στην υπόθεση C-150/23,

με αντικείμενο προσφυγή λόγω παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 258 και του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, η οποία ασκήθηκε στις 13 Μαρτίου 2023,

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τον J. Baquero Cruz, την F. Blanc και τον T. Materne,

προσφεύγουσα,

κατά

Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, εκπροσωπούμενου από τους A. Germeaux και T. Schell,

καθού,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους T. von Danwitz, Αντιπρόεδρο του Δικαστηρίου, προεδρεύοντα του έκτου τμήματος, A. Kumin και I. Ziemele (εισηγήτρια), δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: N. Αιμιλίου

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

– να διαπιστώσει ότι το Μεγάλο Δουκάτου του Λουξεμβούργου, παραλείποντας να θεσπίσει όλες τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που απαιτούνται για τη συμμόρφωσή του προς την οδηγία (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2019, σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης (ΕΕ 2019, L 305, σ. 17), και παραλείποντας να ανακοινώσει τις εν λόγω διατάξεις στην Επιτροπή, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 26, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας,

– να υποχρεώσει το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου να καταβάλει στην Επιτροπή κατ' αποκοπήν ποσό αντίστοιχο προς το υψηλότερο από τα δύο ακόλουθα ποσά:

  – κατ' αποκοπήν ποσό ύψους 900 ευρώ ανά ημέρα πολλαπλασιαζόμενο επί τον αριθμό των ημερών που θα έχουν παρέλθει από την επομένη της λήξης της προθεσμίας μεταφοράς που ορίζει η οδηγία 2019/1937 έως την ημερομηνία παύσης της παράβασης ή, σε περίπτωση εξακολούθησης της παράβασης, έως την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση,

  – ελάχιστο κατ' αποκοπήν ποσό ύψους 252 000 ευρώ,

– σε περίπτωση που η διαλαμβανόμενη στο πρώτο αίτημα παράβαση εξακολουθεί να υφίσταται έως την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση, να υποχρεώσει το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου να καταβάλλει στην Επιτροπή χρηματική ποινή ύψους 3 150 ευρώ ανά ημέρα καθυστέρησης από την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση μέχρι την ημερομηνία κατά την οποία το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου θα συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 2019/1937 και

– να καταδικάσει το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου στα δικαστικά έξοδα.

Το νομικό πλαίσιο

Η οδηγία 2019/1937

2 Η αιτιολογική σκέψη 1 της οδηγίας 2019/1937 έχει ως εξής:

«[…] [Σ]υχνά ο φόβος αντιποίνων αποθαρρύνει τους δυνητικούς πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος από την αναφορά των ανησυχιών ή των υπονοιών τους. Σε αυτό το πλαίσιο, αναγνωρίζεται ολοένα και περισσότερο τόσο σε ενωσιακό όσο και σε διεθνές επίπεδο η σημασία της διασφάλισης ισορροπημένης και αποτελεσματικής προστασίας των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος.»

3 Κατά το άρθρο 1 της οδηγίας:

«Σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι η ενίσχυση της επιβολής του δικαίου και των πολιτικών της Ένωσης σε συγκεκριμένους τομείς μέσω της θέσπισης κοινών ελάχιστων προτύπων που θα διασφαλίζουν υψηλό επίπεδο προστασίας των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης.»

4 Το άρθρο 26 της οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που απαιτούνται για τη συμμόρφωση προς την παρούσα οδηγία έως τις 17 Δεκεμβρίου 2021.

[…]

3. Όταν τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις διατάξεις που αναφέρονται στις παραγράφους 1 και 2, αυτές οι διατάξεις περιέχουν αναφορά στην παρούσα οδηγία ή συνοδεύονται από την αναφορά αυτή κατά την επίσημη δημοσίευσή τους. Ο τρόπος της αναφοράς αποφασίζεται από τα κράτη μέλη. Ανακοινώνουν αμέσως στην Επιτροπή το κείμενο των εν λόγω διατάξεων.»

Η ανακοίνωση του 2023

5 Η ανακοίνωση της Επιτροπής 2023/C 2/01, με τίτλο «Οικονομικές κυρώσεις στις διαδικασίες επί παραβάσει» (ΕΕ 2023, C 2, σ. 1, στο εξής: ανακοίνωση του 2023), περιλαμβάνει τα σημεία 3 και 4, τα οποία αφορούν, αντιστοίχως, τη «χρηματική ποινή» και την «πληρωμή κατ' αποκοπή ποσού».

6 Το σημείο 3.2 της ανακοίνωσης του 2023 αφορά την εφαρμογή του συντελεστή σοβαρότητας στο πλαίσιο του υπολογισμού της ημερήσιας χρηματικής ποινής και έχει ως εξής:

«Παράβαση που αφορά […] τη μη κοινοποίηση μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο οδηγίας που εκδίδεται σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία θεωρείται πάντοτε σοβαρή. Για να προσαρμοστεί το ποσό της ποινής στις ειδικές περιστάσεις της υπόθεσης, η Επιτροπή καθορίζει τον συντελεστή σοβαρότητας βάσει δύο παραμέτρων: αφενός, της σημασίας των ενωσιακών κανόνων που παραβιάστηκαν ή δεν μεταφέρθηκαν στο εθνικό δίκαιο και, αφετέρου, των επιπτώσεων της παράβασης επί των γενικών και των ειδικών συμφερόντων.

[…]»

7 Το σημείο 3.2.2 της ανακοίνωσης του 2023 διαλαμβάνει τα εξής:

«Για προσφυγές που ασκούνται βάσει του άρθρου 260 παράγραφος 3 [ΣΛΕΕ], η Επιτροπή εφαρμόζει συστηματικά συντελεστή σοβαρότητας "10" σε περίπτωση καμίας ανακοίνωσης μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο. Σε μια Ένωση που βασίζεται στον σεβασμό του κράτους δικαίου, όλες οι νομοθετικές οδηγίες πρέπει να θεωρούνται ίσης σημασίας και να απαιτείται πλήρης μεταφορά στο εθνικό δίκαιο από τα κράτη μέλη εντός των προθεσμιών που καθορίζονται στις εν λόγω οδηγίες.

Σε περίπτωση μερικής μη ανακοίνωσης μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, η σημασία του κενού στη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά τον καθορισμό του συντελεστή σοβαρότητας που είναι μικρότερος από "10". Επιπλέον, μπορούν να λαμβάνονται υπόψη οι επιπτώσεις της παράβασης στα γενικά και τα ειδικά συμφέροντα […].»

8 Κατά το σημείο 3.3 της ανακοίνωσης του 2023, το οποίο φέρει τον τίτλο «Εφαρμογή του συντελεστή διάρκειας»:

«[…]

Ο συντελεστής διάρκειας εκφράζεται ως πολλαπλασιαστής με κατώτατο ύψος το 1 και ανώτατο το 3. Υπολογίζεται σε τιμή 0,10 μηνιαίως από την ημερομηνία έκδοσης της πρώτης δικαστικής απόφασης ή από την επομένη της εκπνοής της προθεσμίας για τη μεταφορά της εν λόγω οδηγίας στο εθνικό δίκαιο.

[…]»

9 Το σημείο 3.4 της ανακοίνωσης του 2023, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ικανότητα πληρωμής του κράτους μέλους», προβλέπει τα εξής:

«[…]

Το επίπεδο των κυρώσεων που απαιτείται για να λειτουργήσουν αποτρεπτικά θα ποικίλλει ανάλογα με την ικανότητα πληρωμής των κρατών μελών. Το εν λόγω αποτρεπτικό αποτέλεσμα αντικατοπτρίζεται στον συντελεστή n. Ο συντελεστής αυτός ορίζεται ως σταθμισμένος γεωμετρικός μέσος όρος, αφενός, του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ) του οικείου κράτους μέλους σε σύγκριση με τον μέσο όρο των ΑΕΠ των κρατών μελών, με συντελεστή στάθμισης δύο, και, αφετέρου, του πληθυσμού του οικείου κράτους μέλους, σε σύγκριση με τον μέσο όρο των πληθυσμών των κρατών μελών, με συντελεστή στάθμισης ένα. Ο εν λόγω μέσος όρος αντιστοιχεί στην ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους σε σχέση με την ικανότητα πληρωμής των άλλων κρατών μελών:

$$\text{facteur n} = \left(\frac{\text{PIB}_n}{\text{PIB}_{moy}}\right)^{2/3} \text{x} \left(\frac{\text{Pop}_n}{\text{Pop}_{moy}}\right)^{1/3}$$

[…]

[Η] Επιτροπή αποφάσισε να αναθεωρήσει την οικεία μέθοδο υπολογισμού του συντελεστή n, ο οποίος βασίζεται πλέον κυρίως στο ΑΕΠ των κρατών μελών και, δευτερευόντως, στον πληθυσμό τους ως δημογραφικό κριτήριο που δίνει τη δυνατότητα να διατηρείται εύλογη απόκλιση μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών. Λαμβάνοντας υπόψη τον πληθυσμό των κρατών μελών για το ένα τρίτο του υπολογισμού του συντελεστή n, μειώνεται σε εύλογο βαθμό η διακύμανση των συντελεστών n των κρατών μελών, σε σύγκριση με τον υπολογισμό που βασίζεται αποκλειστικά στο ΑΕΠ των κρατών μελών. Προστίθεται επίσης ένα στοιχείο σταθερότητας στον υπολογισμό του συντελεστή n, δεδομένου ότι ο πληθυσμός δεν είναι πιθανό να παρουσιάζει σημαντικές διαφορές σε ετήσια βάση. Αντιθέτως, το ΑΕΠ κράτους μέλους ενδέχεται να παρουσιάζει υψηλότερες ετήσιες διακυμάνσεις, ιδίως σε περιόδους οικονομικής κρίσης. Ταυτόχρονα, δεδομένου ότι το ΑΕΠ του κράτους μέλους αντιστοιχεί ακόμη στα δύο τρίτα του υπολογισμού, εξακολουθεί να αποτελεί τον πρωταρχικό παράγοντα στην εκτίμηση της ικανότητας πληρωμής του εν λόγω κράτους μέλους.

[…]»

10 Το σημείο 4.2 της εν λόγω ανακοίνωσης διευκρινίζει τη μέθοδο υπολογισμού του κατ' αποκοπήν ποσού ως ακολούθως:

«Το κατ' αποκοπή ποσό υπολογίζεται κατά τρόπο σε μεγάλο βαθμό παρόμοιο με τη μέθοδο υπολογισμού της χρηματικής ποινής, και συγκεκριμένα,

– με πολλαπλασιασμό ενός βασικού κατ' αποκοπή ποσού με έναν συντελεστή σοβαρότητας,

– με πολλαπλασιασμό του αποτελέσματος με τον συντελεστή n,

– με πολλαπλασιασμό του αποτελέσματος με τον συντελεστή n,

– με πολλαπλασιασμό του αποτελέσματος με τον αριθμό των ημερών κατά τις οποίες συνεχίζεται η παράβαση […].

[…]»

11 Το σημείο 4.2.1 της ανακοίνωσης του 2023 διαλαμβάνει τα εξής:

«Για να υπολογιστεί το κατ' αποκοπή ποσό, το ημερήσιο ποσό πολλαπλασιάζεται με τον αριθμό των ημερών κατά τις οποίες συνεχίζεται η παράβαση. Ο αριθμός αυτός ορίζεται ως εξής:

[…]

– σε προσφυγές που ασκούνται βάσει του άρθρου 260 παράγραφος 3 [ΣΛΕΕ], είναι ο αριθμός των ημερών που μεσολαβούν μεταξύ της επομένης της εκπνοής της προθεσμίας που έχει καθοριστεί για τη μεταφορά της επίμαχης οδηγίας στο εθνικό δίκαιο και της ημερομηνίας κατά την οποία τερματίζεται η παράβαση, ή, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, της ημερομηνίας έκδοσης της απόφασης βάσει του άρθρου 260 [ΣΛΕΕ].

[…]»

12 Κατά το σημείο 4.2.2 της ανακοίνωσης του 2023:

«Για τον υπολογισμό του κατ' αποκοπή ποσού, η Επιτροπή εφαρμόζει τον ίδιο συντελεστή σοβαρότητας και τον ίδιο σταθερό συντελεστή n, όπως και για τον υπολογισμό της χρηματικής ποινής […]

Το βασικό κατ' αποκοπή ποσό είναι μικρότερο από το ποσό των χρηματικών ποινών. […]

Το βασικό κατ' αποκοπή ποσό που χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό του κατ' αποκοπή ποσού καθορίζεται στο σημείο 2 του παραρτήματος Ι.

[…]»

13 Το παράρτημα Ι της ανακοίνωσης του 2023, το οποίο φέρει τον τίτλο «Στοιχεία που χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό των οικονομικών κυρώσεων που προτείνονται στο Δικαστήριο», προβλέπει στο σημείο 2 ότι το βασικό κατ' αποκοπήν ποσό για το κατ' αποκοπήν ποσό που αναφέρεται στο σημείο 4.2.2 της ανακοίνωσης καθορίζεται σε 1 000 ευρώ ημερησίως, δηλαδή στο ένα τρίτο του βασικού κατ' αποκοπήν ποσού για τις χρηματικές ποινές, και στο

σημείο 3 ότι ο συντελεστής «n» για το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου καθορίζεται σε 0,09. Στο σημείο 5 του εν λόγω παραρτήματος Ι διευκρινίζεται ότι το κατώτατο κατ' αποκοπήν ποσό που καθορίζεται για το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου ανέρχεται σε 252 000 ευρώ.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

14 Στις 21 Ιανουαρίου 2022 η Επιτροπή απηύθυνε στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου προειδοποιητική επιστολή με την οποία καταλόγιζε στο εν λόγω κράτος μέλος ότι δεν της κοινοποίησε τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που απαιτούνται για τη συμμόρφωσή του προς την οδηγία 2019/1937, της οποίας η προθεσμία μεταφοράς είχε λήξει στις 17 Δεκεμβρίου 2021. Με την από 15 Μαρτίου 2022 απάντησή του, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου ενημέρωσε την Επιτροπή ότι συνεχιζόταν η διαδικασία θέσπισης των διατάξεων αυτών.

15 Μη έχοντας λάβει κατόπιν ανακοίνωση σχετικά με τη μεταφορά της οδηγίας 2019/1937, η Επιτροπή απηύθυνε στις 15 Ιουλίου 2022 στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία καλούσε το κράτος μέλος αυτό να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία εντός προθεσμίας δύο μηνών από την παραλαβή της αιτιολογημένης γνώμης.

16 Με την από 25 Αυγούστου 2022 απάντησή του, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου επισήμανε ότι το Conseil d'État (Συμβούλιο της Επικρατείας, Λουξεμβούργο), αφού ενημερώθηκε για το επείγον της υπόθεσης, επρόκειτο να γνωμοδοτήσει επί του σχεδίου νόμου 7945, περί μεταφοράς της οδηγίας 2019/1937 στο εσωτερικό δίκαιο, οπότε οι νομοθετικές εργασίες θα επαναλαμβάνονταν τον Σεπτέμβριο του 2022.

17 Εκτιμώντας ότι το εν λόγω κράτος μέλος εξακολουθούσε να μη συμμορφώνεται προς τις υποχρεώσεις του, η Επιτροπή αποφάσισε στις 13 Μαρτίου 2023 να ασκήσει ενώπιον του Δικαστηρίου την υπό κρίση προσφυγή.

18 Στις 17 Μαΐου 2023 το Μεγάλο Δουκάτου του Λουξεμβούργου κοινοποίησε στην Επιτροπή τον νόμο της 16ης Μαΐου 2023, περί μεταφοράς της οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2019, σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης (*Mémorial* A αριθ. 332 της 17ης Μαΐου 2023, στο εξής: νόμος της 16ης Μαΐου 2023), ο οποίος τέθηκε σε ισχύ την 21η Μαΐου 2023.

19 Με δικόγραφο της 28ης Σεπτεμβρίου 2023, η Επιτροπή ενημέρωσε το Δικαστήριο ότι, κατόπιν επικοινωνίας με τις λουξεμβουργιανές αρχές, η μεταφορά της οδηγίας 2019/1937 από το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου μπορούσε να θεωρηθεί περατωθείσα στις 21 Μαΐου 2023. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή, αφενός, παραιτήθηκε εν μέρει από την προσφυγή της, συγκεκριμένα δε από το αίτημα περί καθορισμού χρηματικής ποινής, και, αφετέρου, προσάρμοσε το αίτημα περί επιβολής στο εν λόγω κράτος μέλος υποχρέωσης καταβολής κατ' αποκοπήν ποσού, ζητώντας να οριστεί το ποσό αυτό σε 467 100 ευρώ.

20 Με απόφαση του Προέδρου του Δικαστηρίου της 19ης Δεκεμβρίου 2023, η διαδικασία ανεστάλη μέχρι την έκδοση απόφασης στην υπόθεση C-147/23. Μετά την έκδοση της απόφασης της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος) (C-147/23, EU:C:2024:346), η διαδικασία στην υπό κρίση υπόθεση επαναλήφθηκε με απόφαση του Προέδρου του Δικαστηρίου της ίδιας ημέρας.

Επί της προσφυγής

Επί της παράβασης κατά το άρθρο 258 ΣΛΕΕ

Επιχειρήματα των διαδίκων

21 Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 288, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να θεσπίζουν τις διατάξεις που απαιτούνται για τη μεταφορά των οδηγιών στο εθνικό νομικό τους σύστημα εντός των προθεσμιών που τάσσουν οι οδηγίες και να της ανακοινώνουν αμέσως τις εν λόγω διατάξεις.

22 Το θεσμικό όργανο διευκρινίζει ότι η ύπαρξη οποιασδήποτε παράβασης των υποχρεώσεων αυτών πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση του κράτους μέλους, όπως αυτή εμφανίζεται κατά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη την οποία του απηύθυνε.

23 Εν προκειμένω, όμως, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου δεν θέσπισε τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που απαιτούνται για τη μεταφορά της οδηγίας 2019/1937 στο εθνικό δίκαιο ούτε ενημέρωσε την Επιτροπή για τη θέσπιση των διατάξεων αυτών πριν τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη της 15ης Ιουλίου 2022.

24 Το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου παραδέχεται ότι δεν θέσπισε τις διατάξεις αυτές εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

25 Αναφέρει ότι ο νόμος της 16ης Μαΐου 2023, ο οποίος κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή στις 17 Μαΐου 2023 και τέθηκε σε ισχύ στις 21 Μαΐου 2023, κατέστησε δυνατή, κατά την ημερομηνία αυτή, την πλήρη μεταφορά της οδηγίας 2019/1937 στο εσωτερικό δίκαιο.

26 Η Επιτροπή υπενθυμίζει, συναφώς, ότι η συμμόρφωση του κράτους μέλους προς τις υποχρεώσεις του κατά τη διάρκεια της ένδικης διαδικασίας δεν ασκεί επιρροή για τη διαπίστωση της παράβασης του κράτους μέλους, δεδομένου ότι το ζήτημα αυτό πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με την κατάσταση του κράτους μέλους κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

27 Κατά το άρθρο 26, παράγραφος 1, της οδηγίας 2019/1937, τα κράτη μέλη όφειλαν να θέσουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που απαιτούνται για τη συμμόρφωση προς την εν λόγω οδηγία έως τις 17 Δεκεμβρίου 2021. Εξάλλου, στο άρθρο 26, παράγραφος 3, της οδηγίας διευκρινίζεται ότι, όταν τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις εν λόγω εθνικές διατάξεις, αυτές περιέχουν ή συνοδεύονται από αναφορά στην παρούσα οδηγία κατά την επίσημη δημοσίευσή τους. Επιπλέον, κατά την ίδια αυτή διάταξη του άρθρου 26, παράγραφος 3, τα κράτη μέλη όφειλαν να ανακοινώσουν στην Επιτροπή το κείμενο των εν λόγω εθνικών διατάξεων.

28 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η ύπαρξη παράβασης πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση του κράτους μέλους, όπως αυτή εμφανίζεται κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής προθεσμίας, οι δε επελθούσες στη συνέχεια μεταβολές δεν

μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 28 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

29 Εν προκειμένω, η Επιτροπή, αφού διαπίστωσε ότι το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου δεν της είχε ανακοινώσει τις διατάξεις για τη μεταφορά της οδηγίας 2019/1937 στο εσωτερικό δίκαιο, απηύθυνε στο εν λόγω κράτος μέλος στις 15 Ιουλίου 2022 αιτιολογημένη γνώμη, καλώντας το να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που αναφέρονταν στη γνώμη αυτή εντός προθεσμίας δύο μηνών από την παραλαβή της.

30 Εντούτοις, όπως προκύπτει από το υπόμνημα ανταπαντήσεως που υπέβαλε το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, το εν λόγω κράτος μέλος δεν είχε θεσπίσει ούτε είχε, συνεπώς, ανακοινώσει στην Επιτροπή, μέχρι τη λήξη της ως άνω προθεσμίας, τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που απαιτούνται για τη συμμόρφωση προς την οδηγία 2019/1937.

31 Κατά συνέπεια, διαπιστώνεται ότι το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, παραλείποντας να θεσπίσει, μέχρι τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη της 15ης Ιουλίου 2022, τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη συμμόρφωσή του προς την οδηγία 2019/1937 και, συνακόλουθα, παραλείποντας να ανακοινώσει τις εν λόγω διατάξεις στην Επιτροπή, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 26, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας.

Επί του αιτήματος που υποβλήθηκε δυνάμει του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ

Επιχειρήματα των διαδίκων

32 Για τον προσδιορισμό του ύψους του κατ' αποκοπήν ποσού, η Επιτροπή στηρίζεται στις γενικές αρχές που διαλαμβάνονται στο σημείο 2 της ανακοίνωσης του 2023 καθώς και στη μέθοδο υπολογισμού που αναπτύσσεται στα σημεία 3 και 4 της ανακοίνωσης αυτής. Επισημαίνει, ειδικότερα, ότι ο προσδιορισμός του κατ' αποκοπήν ποσού πρέπει να εδράζεται επί των θεμελιωδών κριτηρίων της σοβαρότητας της παράβασης, της διάρκειάς της και της αναγκαιότητας να διασφαλιστεί η αποτρεπτική λειτουργία της κύρωσης, ώστε να μην υπάρξει υποτροπή.

33 Όσον αφορά, κατά πρώτον, τη σοβαρότητα της παράβασης, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι ο συντελεστής που εφαρμόζεται δυνάμει της ανακοίνωσης του 2023 καθορίζεται βάσει κλίμακας με κατώτατο όριο το 1 και ανώτατο όριο το 20. Περαιτέρω, διευκρινίζει ότι, σύμφωνα με το σημείο 3.2.2 της ανακοίνωσης, σε περίπτωση που δεν έχει γίνει καμία κοινοποίηση διατάξεων για τη μεταφορά οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, εφαρμόζει συστηματικά συντελεστή σοβαρότητας 10, η δε παράλειψη μεταφοράς της οδηγίας και η μη ανακοίνωση των διατάξεων μεταφοράς ενέχουν τον ίδιο βαθμό σοβαρότητας, ανεξαρτήτως της φύσης των διατάξεων της οδηγίας.

34 Κατά δεύτερον, η Επιτροπή εκθέτει ότι η διάρκεια της παράβασης που λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό του κατ' αποκοπήν ποσού ισοδυναμεί με τον αριθμό των ημερών κατά τις οποίες συνεχίζεται η παράβαση. Η διάρκεια αυτή υπολογίζεται σύμφωνα με το σημείο 4.2.1 της ανακοίνωσης του 2023 και αντιστοιχεί, για τις προσφυγές που ασκούνται βάσει του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, στον αριθμό των ημερών που μεσολαβούν μεταξύ της επομένης της

εκπνοής της προθεσμίας που έχει καθοριστεί για τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο και της ημερομηνίας κατά την οποία τερματίζεται η παράβαση ή, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, της ημερομηνίας έκδοσης της απόφασης βάσει του άρθρου 260 ΣΛΕΕ.

35 Όσον αφορά, κατά τρίτον, το κριτήριο σχετικά με την αναγκαιότητα να εξασφαλιστεί το αποτρεπτικό αποτέλεσμα της κύρωσης λαμβανομένης υπόψη της ικανότητας πληρωμής του οικείου κράτους μέλους, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το εν λόγω κριτήριο εκφράζεται με τον συντελεστή «n», ο οποίος καθορίζεται για κάθε κράτος μέλος στο σημείο 3 του παραρτήματος Ι της ανακοίνωσης του 2023. Για τον υπολογισμό του συντελεστή αυτού λαμβάνεται υπόψη η αναλογία του ΑΕΠ του οικείου κράτους μέλους προς το μέσο εθνικό ΑΕΠ της Ένωσης, η οποία πολλαπλασιάζεται με την αναλογία του πληθυσμού του εν λόγω κράτους μέλους προς τον μέσο εθνικό πληθυσμό της Ένωσης. Η πρώτη αναλογία προσμετράται με συντελεστή στάθμισης δύο τρίτα, ενώ η δεύτερη με συντελεστή στάθμισης ένα τρίτο. Κατ' εφαρμογήν του σημείου 3, ο συντελεστής «n» για το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου είναι 0,09.

36 Κατά συνέπεια, η Επιτροπή προτείνει, δυνάμει του σημείου 4.2 της ανακοίνωσης του 2023, να εφαρμοστεί συντελεστής σοβαρότητας 10 και συντελεστής «n» 0,09. Το γινόμενο των δύο αυτών στοιχείων πολλαπλασιάζεται επί το βασικό κατ' αποκοπήν ποσό για το κατ' αποκοπήν ποσό που καθορίζεται στο σημείο 2 του παραρτήματος Ι της ανακοίνωσης, ήτοι 1 000 ευρώ, και αντιστοιχεί στο ποσό των 900 ευρώ, το οποίο πρέπει να πολλαπλασιαστεί επί τον αριθμό των ημερών κατά τις οποίες συνεχιζόταν η παράβαση, σύμφωνα με το σημείο 4.2.1 της ανακοίνωσης. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η καταβολή του κατ' αποκοπήν ποσού που προκύπτει από αυτόν τον υπολογισμό πρέπει να επιβληθεί στο Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου υπό την προϋπόθεση ότι το εν λόγω ποσό υπερβαίνει τις 252 000 ευρώ, που είναι το κατώτατο κατ' αποκοπήν ποσό που έχει προσδιοριστεί για το συγκεκριμένο κράτος μέλος σύμφωνα με το σημείο 5 του παραρτήματος Ι της ανακοίνωσης του 2023.

37 Με το υπόμνημα αντικρούσεως, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου υπογραμμίζει ότι η συστηματική εφαρμογή συντελεστή σοβαρότητας 10 εμποδίζει παντελώς τη συνεκτίμηση των ιδιαίτερων περιστάσεων της νομοθετικής διαδικασίας του οικείου κράτους μέλους.

38 Αφενός, ο νόμος της 16ης Μαΐου 2023 διασφαλίζει όχι μόνον τη μεταφορά της οδηγίας 2019/1937 στο εσωτερικό δίκαιο, αλλά και ένα ευρύτερο κανονιστικό πλαίσιο που περιλαμβάνει τις αναφορές για παραβιάσεις του εθνικού δικαίου. Αυτή η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της προστασίας που προβλέπει η οδηγία 2019/1937 εξηγεί την καθυστέρηση στη μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, πράγμα το οποίο πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά τον καθορισμό του συντελεστή σοβαρότητας. Αφετέρου, η συνεργασία του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου με την Επιτροπή χαρακτηρίστηκε από διαφάνεια και ταχύτητα, όπερ επίσης συνιστά ελαφρυντική περίσταση η οποία πρέπει να οδηγήσει σε μείωση του συντελεστή σοβαρότητας.

39 Για τους λόγους αυτούς, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου ζητεί τη μείωση του ημερήσιου κατ' αποκοπήν ποσού.

40 Με τα συμπληρωματικά αιτήματα που υπέβαλε στις 28 Σεπτεμβρίου 2023, η Επιτροπή προτείνει, μετά τη γνωστοποίηση από το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου της έναρξης ισχύος του νόμου της 16ης Μαΐου 2023 στις 21 Μαΐου 2023, να γίνει δεκτό ότι ο αριθμός των ημερών συνέχισης της παράβασης υπολογίζεται από τις 18 Δεκεμβρίου 2021, ήτοι την επομένη της λήξης της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας 2019/1937 στο εσωτερικό δίκαιο, έως τις 20 Μαΐου 2023, ήτοι την ημερομηνία έναρξης ισχύος του νόμου για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό

δίκαιο. Εξ αυτού συνάγεται ότι το προταθέν ημερήσιο ποσό ύψους 900 ευρώ (10 × 0,09 × 1000) πρέπει να πολλαπλασιαστεί επί τον αριθμό των ημερών εξακολούθησης της παράβασης, ήτοι 519 ημέρες. Συνεπώς, το ζητούμενο κατ' αποκοπήν ποσό ανέρχεται σε 467 100 ευρώ.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

41 Το άρθρο 260, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ προβλέπει ότι όταν η Επιτροπή υποβάλλει στο Δικαστήριο προσφυγή βάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, θεωρώντας ότι το κράτος μέλος παρέβη την υποχρέωσή του να ανακοινώσει τις διατάξεις που απαιτούνται για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο οδηγίας που εκδόθηκε σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία, μπορεί, εάν το κρίνει πρόσφορο, να υποδείξει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το κράτος μέλος και που η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίσταση. Κατά το άρθρο 260, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει την παράβαση, δύναται να επιβάλει στο κράτος μέλος την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής έως του ορίου του ποσού που υπέδειξε η Επιτροπή, η δε υποχρέωση καταβολής τίθεται σε ισχύ την ημερομηνία που προσδιορίζει το Δικαστήριο με την απόφασή του.

42 Καθόσον, όπως προκύπτει από τη σκέψη 31 της παρούσας απόφασης, αποδεικνύεται ότι, κατά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε στην αιτιολογημένη γνώμη της 15ης Ιουλίου 2022, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου δεν είχε θεσπίσει ούτε, συνακόλουθα, ανακοινώσει στην Επιτροπή τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που απαιτούνται για τη μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας 2019/1937 στο εσωτερικό της δίκαιο, η διαπιστωθείσα κατά τα ανωτέρω παράβαση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

43 Υπενθυμίζεται, εξάλλου, ότι ο σκοπός που επιδιώκεται με τη θέσπιση του μηχανισμού του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ είναι όχι μόνο να παρακινηθούν τα κράτη μέλη να παύσουν, το συντομότερο δυνατόν, παράβαση η οποία, ελλείψει μιας τέτοιας διάταξης, θα έτεινε να συνεχιστεί, αλλά και να καταστεί πιο ευέλικτη και ταχεία η διαδικασία για την επιβολή χρηματικών κυρώσεων για παραβάσεις της υποχρέωσης ανακοίνωσης εθνικού μέτρου μεταφοράς οδηγίας εκδοθείσας σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 57 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

44 Προς επίτευξη του σκοπού αυτού, το άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ προβλέπει ως χρηματική κύρωση την επιβολή, μεταξύ άλλων, κατ' αποκοπήν ποσού.

45 Η επιβολή υποχρέωσης καταβολής κατ' αποκοπήν ποσού στηρίζεται στην αποτίμηση των συνεπειών της μη εκτέλεσης των υποχρεώσεων του οικείου κράτους μέλους επί των διακυβευομένων ιδιωτικών και δημοσίων συμφερόντων, ιδίως σε περίπτωση που η παράβαση εξακολούθησε να υφίσταται επί μακρό χρονικό διάστημα [πρβλ. απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 59 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

46 Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή αιτιολογεί τη φύση και το ύψος της ζητούμενης χρηματικής κύρωσης, λαμβάνοντας υπόψη τις κατευθυντήριες γραμμές τις οποίες έχει θεσπίσει, όπως αυτές έχουν αποτυπωθεί στις ανακοινώσεις της, και οι οποίες, μολονότι δεν δεσμεύουν το Δικαστήριο, συμβάλλουν στην εξασφάλιση της διαφάνειας, της προβλεψιμότητας και της ασφάλειας δικαίου κατά τη δράση της Επιτροπής [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 60 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

47 Όσον αφορά τη σκοπιμότητα της επιβολής κατ' αποκοπήν ποσού, απόκειται στο Δικαστήριο να επιβάλει, σε κάθε υπόθεση και ανάλογα με τις συγκεκριμένες περιστάσεις της ενώπιόν του διαφοράς καθώς και ανάλογα με τον βαθμό πίεσης και αποτροπής που κρίνει απαραίτητο, τις κατάλληλες χρηματικές κυρώσεις προκειμένου, ιδίως, να προλάβει την επανάληψη ανάλογων παραβιάσεων του δικαίου της Ένωσης [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 62 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

48 Εν προκειμένω, το σύνολο των νομικών και πραγματικών στοιχείων που αφορούν τη διαπιστωθείσα παράβαση αποτελεί ένδειξη του ότι για την αποτελεσματική πρόληψη ανάλογων παραβάσεων του δικαίου της Ένωσης στο μέλλον απαιτείται η λήψη αποτρεπτικού μέτρου όπως η επιβολή κατ' αποκοπήν ποσού.

49 Όσον αφορά τον υπολογισμό του ύψους του κατ' αποκοπήν ποσού, υπενθυμίζεται ότι, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, μόνον το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να επιβάλει χρηματική κύρωση σε κράτος μέλος. Εντούτοις, στο πλαίσιο διαδικασίας κινηθείσας βάσει της διάταξης αυτής, η εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτει το Δικαστήριο οριοθετείται από τις προτάσεις της Επιτροπής, οι οποίες, σε περίπτωση που διαπιστωθεί παράβαση, δεσμεύουν το Δικαστήριο τόσο ως προς τη φύση όσο και ως προς το μέγιστο ποσό της κύρωσης που μπορεί να επιβάλει [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 67 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

50 Όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 47 της παρούσας απόφασης, στο Δικαστήριο απόκειται, κατά την άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει στον οικείο τομέα, όπως η εξουσία αυτή οριοθετείται από τις προτάσεις της Επιτροπής, να καθορίζει το ύψος των χρηματικών κυρώσεων που επιβάλλονται σε κράτος μέλος δυνάμει του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, κατά τρόπον ώστε το ύψος των κυρώσεων να είναι, αφενός, προσαρμοσμένο στις περιστάσεις και, αφετέρου, ανάλογο προς τη διαπραχθείσα παράβαση. Μεταξύ των κρίσιμων, συναφώς, παραγόντων περιλαμβάνονται, ιδίως, η σοβαρότητα της διαπιστωθείσας παράβασης και το χρονικό διάστημα κατά το οποίο αυτή εξακολούθησε να υφίσταται καθώς και η ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψεις 68 και 87 καθώς και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

51 Υπενθυμίζεται επίσης ότι, στο πλαίσιο της εν λόγω εξουσίας εκτιμήσεως, κατευθυντήριες γραμμές όπως αυτές που περιλαμβάνονται στις ανακοινώσεις της Επιτροπής δεν δεσμεύουν το Δικαστήριο, αλλά συμβάλλουν στην εξασφάλιση της διαφάνειας, της προβλεψιμότητας και της ασφάλειας δικαίου στη δράση της ίδιας της Επιτροπής, όταν το όργανο αυτό διατυπώνει προτάσεις προς το Δικαστήριο [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 69 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

52 Εν προκειμένω, η Επιτροπή στηρίχθηκε στην ανακοίνωση του 2023 για να δικαιολογήσει το αίτημά της να υποχρεωθεί το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου στην καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού καθώς και για τον καθορισμό του ποσού αυτού.

53 Πρώτον, όσον αφορά τη σοβαρότητα της διαπιστωθείσας παράβασης, από το σημείο 3.2 της ανακοίνωσης του 2023 προκύπτει ότι η Επιτροπή παγίως θεωρεί σοβαρή παράβαση τη μη κοινοποίηση των μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο οδηγίας που εκδίδεται σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία. Εκτιμά, συνεπώς, ότι η εν λόγω παράβαση δικαιολογεί την αυτόματη εφαρμογή συντελεστή σοβαρότητας 10.

54 Το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου διαφωνεί με το ύψος του ανωτέρω συντελεστή και με την αυτόματη εφαρμογή του υπό τις περιστάσεις της διαπιστωθείσας παράβασης.

55 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι η υποχρέωση θέσπισης διατάξεων για τη διασφάλιση της πλήρους μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και η υποχρέωση ανακοίνωσης των διατάξεων αυτών στην Επιτροπή αποτελούν ουσιώδεις υποχρεώσεις των κρατών μελών προκειμένου να διασφαλισθεί η πλήρης αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης και ότι, επομένως, η παράβαση των υποχρεώσεων αυτών πρέπει να θεωρείται αναμφίβολα σοβαρή [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 72 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

56 Εν προκειμένω, τονίζεται ότι η οδηγία 2019/1937 αποτελεί κρίσιμο μηχανισμό του δικαίου της Ένωσης καθόσον, σύμφωνα με το άρθρο 1, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 1 αυτής, θεσπίζει ελάχιστα κοινά πρότυπα που θα διασφαλίζουν υψηλό επίπεδο ισορροπημένης και αποτελεσματικής προστασίας των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης σε τομείς στους οποίους παρόμοιες παραβιάσεις δύνανται να βλάψουν ιδιαίτερα το γενικό συμφέρον. Συγκεκριμένα, η εν λόγω οδηγία, θεσπίζοντας υψηλό επίπεδο προστασίας των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης σε εργασιακό πλαίσιο, συμβάλλει στην πρόληψη της βλάβης του δημοσίου συμφέροντος, σε ιδιαίτερα ευαίσθητους τομείς, όπως οι δημόσιες συμβάσεις, η πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και η χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, η προστασία του περιβάλλοντος ή των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Συνακόλουθα, οι διατάξεις της οδηγίας προβλέπουν την υποχρέωση των οντοτήτων τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα να καθιερώσουν εσωτερικούς διαύλους αναφοράς, καθώς και διαδικασίες παραλαβής και παρακολούθησης των αναφορών, διασφαλίζοντας παράλληλα τα δικαιώματα των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης καθώς και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα πρόσωπα αυτά απολαύουν της προβλεπόμενης προστασίας [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 73].

57 Η δε παράλειψη μεταφοράς των διατάξεων της οδηγίας 2019/1937 στο εσωτερικό δίκαιο εντός της ταχθείσας προθεσμίας πλήττει αναπόφευκτα την τήρηση του δικαίου της Ένωσης και την ομοιόμορφη και αποτελεσματική εφαρμογή του, καθόσον τα πρόσωπα που λαμβάνουν γνώση παραβιάσεων του δικαίου της Ένωσης ενδέχεται να μην τις αναφέρουν, εάν δεν προστατεύονται έναντι πιθανών αντιποίνων [πρβλ. απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 74].

58 Τούτου λεχθέντος, το ύψος των χρηματικών κυρώσεων που επιβάλλονται σε κράτος μέλος δυνάμει του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ πρέπει να είναι προσαρμοσμένο στις περιστάσεις και ανάλογο προς τη διαπραχθείσα παράβαση [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346 σκέψη 75], όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 50 της παρούσας απόφασης.

59 Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίον το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η αυτόματη εφαρμογή του ίδιου συντελεστή σοβαρότητας σε όλες τις περιπτώσεις μη πλήρους μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και, συνακόλουθα, παράλειψης ανακοίνωσης των μέτρων μεταφοράς εμποδίζει αναπόφευκτα την προσαρμογή του ύψους των χρηματικών κυρώσεων στις ιδιαίτερες περιστάσεις της παράβασης και την επιβολή αναλογικών κυρώσεων [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 76].

60 Συναφώς, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι, λόγω της παραδοχής ότι η παραβίαση της υποχρέωσης ανακοίνωσης των μέτρων μεταφοράς οδηγίας πρέπει κατά τεκμήριο να θεωρείται ότι έχει την ίδια σοβαρότητα όποια και αν είναι η επίμαχη οδηγία, η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να προσαρμόσει τις χρηματικές κυρώσεις ανάλογα με τις συνέπειες της παράλειψης εκπλήρωσης της ανωτέρω υποχρέωσης επί των δημοσίων και ιδιωτικών συμφερόντων, όπως προβλέπεται στο σημείο 3.2.2 της ανακοίνωσης του 2023 [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 77].

61 Εν προκειμένω, η παράβαση της υποχρέωσης θέσπισης των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που είναι αναγκαίες για τη μεταφορά της οδηγίας 2019/1937 στο εσωτερικό δίκαιο είναι ιδιαιτέρως σοβαρή, καθόσον, όπως τονίστηκε στη σκέψη 56 της παρούσας απόφασης, οι διατάξεις της οδηγίας συμβάλλουν, κατά το μέτρο που αποσκοπούν στην προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης σε τομείς που καλύπτονται από την οδηγία, στη διασφάλιση της ομοιόμορφης και αποτελεσματικής εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 79].

62 Όσον αφορά τις ελαφρυντικές περιστάσεις που επικαλείται το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, επισημαίνεται, αφενός, ότι η θέσπιση νομοθεσίας της οποίας το πεδίο εφαρμογής βαίνει πέραν του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 2019/1937 δεν ασκεί επιρροή στην εκτίμηση της σοβαρότητας της παράβασης, δεδομένου ότι πρόκειται για ηθελημένη επιλογή του κράτους μέλους η οποία, εν προκειμένω, πραγματοποιήθηκε σε βάρος της εμπρόθεσμης μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

63 Αφετέρου, όσον αφορά τον ισχυρισμό του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου ότι η συνεργασία του με την Επιτροπή χαρακτηρίστηκε από διαφάνεια και ταχύτητα, υπενθυμίζεται ότι τα κράτη μέλη υπέχουν σε κάθε περίπτωση υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας με την Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, όπερ συνεπάγεται ότι κάθε κράτος μέλος υποχρεούται να διευκολύνει το θεσμικό όργανο στην εκπλήρωση της αποστολής του, η οποία συνίσταται, σύμφωνα με το άρθρο 17 ΣΕΕ, στο να μεριμνά, ως θεματοφύλακας των Συνθηκών, για την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου. Ως εκ τούτου, μόνον μια συνεργασία με την Επιτροπή η οποία θα χαρακτηριζόταν από ενέργειες που μαρτυρούν την πρόθεση συμμόρφωσης το συντομότερο δυνατόν με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από οδηγία θα μπορούσε να ληφθεί υπόψη ως ελαφρυντική περίσταση [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 98 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

64 Εν προκειμένω, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου δεν ενήργησε με υποδειγματική ταχύτητα, καθόσον χρειάστηκε 8 μήνες από τη λήξη της δίμηνης προθεσμίας των δύο μηνών από την κοινοποίηση της αιτιολογημένης γνώμης της 15ης Ιουλίου 2022 και περίπου 17 μήνες από τη λήξη της προθεσμίας του άρθρου 26, παράγραφος 1, της οδηγίας 2019/1937 για να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία αυτή.

65 Δεύτερον, στο πλαίσιο της εκτίμησης της διάρκειας της παράβασης, πρέπει να υπομνησθεί ότι, όσον αφορά το χρονικό σημείο έναρξης της περιόδου που πρέπει να ληφθεί υπόψη για τον καθορισμό του ύψους του κατ' αποκοπήν ποσού, η κρίσιμη ημερομηνία για την εκτίμηση της διάρκειας της επίμαχης παράβασης δεν είναι η ημερομηνία λήξης της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής, αλλά η ημερομηνία λήξης της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο που προβλέπει η οδηγία [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 80 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

66 Δεν αμφισβητείται, πάντως, ότι, κατά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς που προβλέπεται στο άρθρο 26, παράγραφος 1, της οδηγίας 2019/1937, ήτοι στις 17 Δεκεμβρίου 2021, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου δεν είχε θεσπίσει τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που απαιτούνται για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και, συνακόλουθα, δεν είχε ανακοινώσει τις διατάξεις αυτές στην Επιτροπή, κατ' αντίθεση προς ό,τι προβλέπει το άρθρο 26, παράγραφος 3. Επομένως, η επίδικη παράβαση, η οποία έπαυσε μόλις στις 20 Μαΐου 2023, με την έναρξη ισχύος του νόμου της 16ης Μαΐου 2023, διήρκεσε σχεδόν ενάμισι έτος.

67 Τρίτον, όσον αφορά την ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι, με την επιφύλαξη της δυνατότητας της Επιτροπής να προτείνει οικονομικές κυρώσεις στηριζόμενες σε πλείονα κριτήρια, ώστε να καθίσταται δυνατή, ιδίως, η διατήρηση εύλογης απόκλισης μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το ΑΕΠ του κράτους μέλους αυτού ως κυριότερο στοιχείο για την εκτίμηση της ικανότητας πληρωμής του και για τον καθορισμό επαρκώς αποτρεπτικών και αναλογικών κυρώσεων, προκειμένου να προλαμβάνεται αποτελεσματικά η επανάληψη στο μέλλον ανάλογων παραβάσεων του δικαίου της Ένωσης [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 81 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

68 Συναφώς, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η πρόσφατη εξέλιξη του ΑΕΠ του κράτους μέλους, ως έχει κατά τον χρόνο της εξέτασης των πραγματικών περιστατικών από το Δικαστήριο [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 82 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

69 Εν προκειμένω, ο συντελεστής «n», ο οποίος αντιπροσωπεύει την ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους σε σχέση με την ικανότητα πληρωμής των λοιπών κρατών μελών και εφαρμόζεται από την Επιτροπή κατά τα προβλεπόμενα στα σημεία 3.4 και 4.2 της ανακοίνωσης του 2023, ορίζεται ως ο σταθμισμένος γεωμετρικός μέσος όρος, αφενός, του ΑΕΠ του οικείου κράτους μέλους προς τον μέσο όρο των ΑΕΠ των κρατών μελών, που προσμετράται κατά τα δύο τρίτα για τον υπολογισμό του συντελεστή «n», και, αφετέρου, του πληθυσμού του οικείου κράτους μέλους προς τον μέσο όρο των πληθυσμών των κρατών μελών, που προσμετράται κατά το ένα τρίτο για τον υπολογισμό του συντελεστή «n, όπως προκύπτει από την εξίσωση που παρατίθεται στη σκέψη 9 της παρούσας απόφασης. Η Επιτροπή αιτιολογεί την ανωτέρω μέθοδο

υπολογισμού του συντελεστή «n» επικαλούμενη, αφενός, τον σκοπό της διατήρησης εύλογης απόκλισης των συντελεστών «n» των κρατών μελών, σε σύγκριση με υπολογισμό βασιζόμενο αποκλειστικά στο ΑΕΠ των κρατών μελών, και, αφετέρου, τον σκοπό διασφάλισης ορισμένης σταθερότητας στον υπολογισμό του συντελεστή «n», δεδομένου ότι ο πληθυσμός δεν είναι πιθανό να παρουσιάζει σημαντικές διαφορές σε ετήσια βάση [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 83 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

70 Ωστόσο, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, για τον προσδιορισμό της ικανότητας πληρωμής του οικείου κράτους μέλους, η μέθοδος υπολογισμού του συντελεστή «n» δεν μπορεί να περιλαμβάνει συνεκτίμηση δημογραφικού κριτηρίου σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στα σημεία 3.4 και 4.2 της ανακοίνωσης του 2023 [πρβλ. απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 84 έως 86].

71 Επομένως, σύμφωνα με τη νομολογία που υπομνήσθηκε στη σκέψη 67 της παρούσας απόφασης και δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν παρέθεσε κάποιο κριτήριο για τη διασφάλιση της σταθερότητας του υπολογισμού και τη διατήρηση εύλογης απόκλισης των συντελεστών «n» των κρατών μελών, το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού πρέπει να καθοριστεί λαμβανομένου υπόψη του μέσου όρου του ΑΕΠ του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου των τριών τελευταίων ετών.

72 Λαμβανομένων υπόψη των σκέψεων αυτών και βάσει της εξουσίας εκτιμήσεως που αναγνωρίζει στο Δικαστήριο το άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει ότι το Δικαστήριο δεν δύναται να επιβάλει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού πέραν του ορίου του ποσού το οποίο υπέδειξε η Επιτροπή, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, για να προληφθεί αποτελεσματικά η επανάληψη στο μέλλον παραβάσεων όπως αυτή που συνίσταται στη μη τήρηση του άρθρου 26, παράγραφος 1, της οδηγίας 2019/1937, οι οποίες θίγουν την πλήρη αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης, απαιτείται να επιβληθεί κατ' αποκοπήν ποσό το ύψος του οποίου πρέπει να καθοριστεί σε 375 000 ευρώ.

Επί των δικαστικών εξόδων

73 Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου ηττήθηκε, πρέπει να φέρει, πέραν των δικαστικών εξόδων της, και τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η Επιτροπή, σύμφωνα με το σχετικό αίτημα της τελευταίας.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (έκτο τμήμα) αποφασίζει:

1) **Το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, παραλείποντας να θεσπίσει, μέχρι τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη της 15ης Ιουλίου 2022, τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη συμμόρφωσή του προς την οδηγία (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2019, σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης, και, συνακόλουθα, παραλείποντας να ανακοινώσει τις εν λόγω διατάξεις στην Επιτροπή, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 26, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας.**

2) Υποχρεώνει το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου να καταβάλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατ' αποκοπήν ποσόν ύψους 375 000 ευρώ.

3) Το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου φέρει, πέραν των δικαστικών εξόδων του, και τα δικαστικά έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

(υπογραφές)