Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

6. marts 2025 *

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten – direktiv (EU) 2019/1937 – artikel 26, stk. 1 og 3 – ingen gennemførelse og meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger – artikel 260, stk. 3, TEUF – påstand om betaling af et fast beløb – kriterier for fastsættelse af sanktionen – automatisk anvendelse af en koefficient for grovhed«

I sag C-152/23,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF og artikel 260, stk. 3, TEUF, anlagt den 13. marts 2023,

**Europa-Kommissionen** ved J. Baquero Cruz og M. Salyková, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

**Den Tjekkiske Republik** ved T. Müller, J. Očková, M. Smolek og J. Vláčil, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

**Kongeriget Belgien,**

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af Domstolens vicepræsident, T. von Danwitz, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne A. Kumin og I. Ziemele (refererende dommer),

generaladvokat: N. Emiliou,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

* Processprog: tjekkisk.

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

## Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

– Det fastslås, at Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 26, stk. 1 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (EUT 2019, L 305, s. 17), idet denne medlemsstat ikke har vedtaget alle de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme dette direktiv og ikke har meddelt Kommissionen disse love og bestemmelser.

– Den Tjekkiske Republik tilpligtes at betale et fast beløb svarende til det højeste af følgende to beløb til Kommissionen:

  – et dagligt fast beløb på 4 900 EUR multipliceret med antallet af dage mellem dagen efter udløbet af den frist for gennemførelse af direktiv 2019/1937, som er fastsat i dette direktiv, og den dag, hvor overtrædelsen bringes til ophør, eller, hvis overtrædelsen ikke bringes til ophør, dagen for afsigelsen af dommen i denne sag

  – et fast minimumsbeløb på 1 372 000 EUR.

– Såfremt det traktatbrud, der er nævnt i første led, fortsat består på datoen for afsigelsen af dommen i denne sag, tilpligtes Den Tjekkiske Republik at betale en tvangsbøde til Kommissionen på 19 110 EUR for hver dags forsinkelse regnet fra datoen for afsigelsen af denne dom, og indtil den har opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktiv 2019/1937.

– Den Tjekkiske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

### Retsforskrifter

#### *Direktiv 2019/1937*

2 Følgende fremgår af første betragtning til direktiv 2019/1937:

»[...] De potentielle whistleblowere afskrækkes [...] ofte fra at give udtryk for deres mistanke eller bekymringer af frygt for repressalier. I den forbindelse anerkendes betydningen af at sikre en afbalanceret og effektiv beskyttelse af whistleblowere i stigende grad på både EU-plan og internationalt plan.«

3 Dette direktivs artikel 1 har følgende ordlyd:

»Formålet med dette direktiv er at styrke håndhævelsen af EU-retten og Unionens politikker inden for specifikke områder ved at fastsætte fælles minimumsstandarder, der sikrer et højt beskyttelsesniveau for personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten.«

4 Direktivets artikel 26 fastsætter følgende:

»1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 17. december 2021.

[...]

3. De i stk. 1 og 2 omhandlede love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. Medlemsstaterne fastsætter de nærmere regler for henvisningen. De meddeler straks Kommissionen teksten til disse love og bestemmelser.«

### *2023-meddelelsen*

5 Kommissionens meddelelse 2023/C 2/01 med overskriften »Økonomiske sanktioner som led i traktatbrudsprocedurer« (EUT 2023, C 2, s. 1, herefter »2023-meddelelsen«) omhandler i punkt 3 og 4 henholdsvis »tvangsbøder« og »det faste beløb«.

6 2023-meddelelsens punkt 3.2 vedrørende anvendelsen af koefficienten for tilsidesættelsens grovhed i forbindelse med beregningen af daglige tvangsbøder bestemmer følgende:

»En tilsidesættelse vedrørende [...] manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv, der er vedtaget efter en lovgivningsprocedure, anses altid for at være grov. For at tilpasse sanktionens størrelse til sagens konkrete omstændigheder fastsætter Kommissionen koefficienten for tilsidesættelsens grovhed på grundlag af to parametre: betydningen af de EU-regler, der er tilsidesat eller ikke gennemført, og konsekvenserne af denne tilsidesættelse for generelle og individuelle interesser.

[...]«

7 Denne meddelelses punkt 3.2.2 fastsætter følgende:

»For søgsmål anlagt i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF anvender Kommissionen konsekvent en koefficient for tilsidesættelsens grovhed på 10 i tilfælde, hvor en medlemsstat overhovedet ikke meddeler nogen gennemførelsesforanstaltninger. I en Union, der er baseret på respekt for retsstatsprincippet, skal alle lovgivningsdirektiver betragtes som lige vigtige og skal gennemføres fuldt ud af medlemsstaterne inden for de frister, EU-lovgiver har fastsat.

I tilfælde af delvis manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger skal betydningen af den manglende gennemførelse tages i betragtning ved fastsættelsen af koefficienten for tilsidesættelsens grovhed, som i så tilfælde er lavere end 10. Desuden kan der tages hensyn til tilsidesættelsens virkninger for generelle og individuelle interesser [...]«

8 Meddelelsens punkt 3.3 med overskriften »Anvendelse af koefficienten for tilsidesættelsens varighed« er affattet således:

»[...]

Varighedskoefficienten udtrykkes som en multiplikator på mellem 1 og 3. Den beregnes med 0,10 om måneden fra datoen for den første doms afsigelse eller fra dagen efter udløbet af fristen for gennemførelse af det pågældende direktiv.

[...]«

9 Samme meddelelses punkt 3.4 med overskriften »Medlemsstatens betalingsevne« fastsætter følgende:

»[...]

Det sanktionsniveau, der kræves for, at bøden får en afskrækkende virkning, vil variere afhængigt af medlemsstaternes betalingsevne. Denne afskrækkende virkning afspejles i n-faktoren. Det defineres som et vægtet geometrisk gennemsnit af den pågældende medlemsstats bruttonationalprodukt (BNP) [...] sammenlignet med gennemsnittet af medlemsstaternes BNP, med en vægt på to, og af befolkningen i den pågældende medlemsstat set i forhold til gennemsnittet af medlemsstaternes befolkninger, med en vægt på én. Dette repræsenterer den pågældende medlemsstats betalingsevne set i forhold til de øvrige medlemsstaters betalingsevne:

$$n\ factor = \left(\frac{GDP_n}{GDP_{avg}}\right)^{2/3} \times \left(\frac{Pop_n}{Pop_{avg}}\right)^{1/3}$$

[...]

Kommissionen har [...] besluttet at revidere sin metode til beregning af n-faktoren, som nu hovedsagelig er baseret på medlemsstaternes BNP og sekundært på deres befolkning som et demografisk kriterium, der gør det muligt at opretholde en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstater. Hvis der tages hensyn til medlemsstaternes befolkning i en tredjedel af beregningen af n-faktoren, mindskes variationen i medlemsstaternes n-faktorer i rimelig grad sammenlignet med en beregning, der udelukkende er baseret på medlemsstaternes BNP. Den tilføjer også et element af stabilitet i beregningen af n-faktoren, da befolkningens størrelse sandsynligvis ikke vil variere betydeligt på årsbasis. I modsætning hertil kan en medlemsstats BNP opleve større årlige udsving, navnlig i perioder med økonomisk krise. Da medlemsstatens BNP stadig tegner sig for to tredjedele af beregningen, er det samtidig den vigtigste faktor ved vurderingen af dens betalingsevne.

[...]«

10 I 2023-meddelelsens punkt 4.2 præciseres det, hvordan det faste beløb skal beregnes:

»Det faste beløb beregnes på en måde, der stort set svarer til metoden til beregning af tvangsbøden, dvs.:

– multiplikation af en grundsats med en koefficient, der afspejler tilsidesættelsens grovhed,

– multiplikation af resultatet med n-faktoren,

– multiplikation af resultatet med det antal dage, tilsidesættelsen varer ved [...]

[...]«

11 Denne meddelelses punkt 4.2.1 fastsætter følgende:

»For at beregne det faste beløb skal det daglige beløb ganges med det antal dage, tilsidesættelsen varer ved. Sidstnævnte defineres således:

[...]

– for så vidt angår søgsmål anlagt i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF er dette antallet af dage mellem dagen efter udløbet af fristen for gennemførelse i det relevante direktiv og den dato, hvor traktatbruddet bringes til ophør, eller i tilfælde af, at det ikke er bragt til ophør, datoen for afsigelsen af dommen i henhold til artikel 260 TEUF.

[...]«

12 Meddelelsens punkt 4.2.2 har følgende ordlyd:

»Ved beregningen af det faste beløb anvender Kommissionen den samme koefficient for tilsidesættelsens grovhed og den samme faste n-faktor som ved beregningen af tvangsbøden [...]

Grundsatsen for det faste beløb er lavere end for tvangsbøder. [...]

Grundsatsen for det faste beløb er angivet i punkt 2 i bilag I.

[...]«

13 Bilag I til 2023-meddelelsen, der har overskriften »Oplysninger, der anvendes til at fastsætte de finansielle sanktioner, der foreslås Domstolen«, fastsætter i punkt 2, at grundsatsen for det faste beløb, der er omhandlet i meddelelsens afsnit 4.2.2, fastsættes til 1 000 EUR pr. dag, svarende til en tredjedel af grundsatsen for tvangsbøder, og i punkt 3, at »n«-faktoren for Den Tjekkiske Republik er 0,49. I punkt 5 i bilag I er det præciseret, at det faste minimumsbeløb for Den Tjekkiske Republik er 1 372 000 EUR.

## Den administrative procedure og sagen for Domstolen

14 Den 27. januar 2022 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Den Tjekkiske Republik, hvori den foreholdt denne medlemsstat, at den ikke havde meddelt Kommissionen alle de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme direktiv 2019/1937, hvis gennemførelsesfrist var udløbet den 17. december 2021. Den Tjekkiske Republik fremsendte ved sit svar af 21. marts 2022 meddelelse om forskellige foranstaltninger, som den hævdede muliggjorde en delvis gennemførelse af dette direktiv. Desuden anførte medlemsstaten i sit svar af 25. marts 2022, at to foranstaltninger, der var under udarbejdelse, ville fuldføre

gennemførelsesprocessen ved udgangen af første halvår af 2023. Disse svar var ledsaget af et forklarende dokument, der bl.a. for hver bestemmelse i direktivet angav den eller de nationale bestemmelser, der sikrede gennemførelsen af direktivet.

15 Da Kommissionen ikke modtog yderligere meddelelser vedrørende gennemførelsen af direktiv 2019/1937, sendte den den 15. juli 2022 en begrundet udtalelse til Den Tjekkiske Republik, hvori den opfordrede denne medlemsstat til at opfylde sine forpligtelser i henhold til dette direktiv inden for en frist på to måneder fra modtagelsen af den begrundede udtalelse.

16 Den Tjekkiske Republik fremhævede i sit svar af 9. september 2022, at den anså direktiv 2019/1937 for at være delvist gennemført ved de foranstaltninger, som den indtil da havde meddelt Kommissionen, og ved de nationale myndigheders administrative praksis. Medlemsstaten anførte desuden, at visse bestemmelser i dette direktiv under alle omstændigheder ikke krævede specifikke gennemførelsesforanstaltninger. Den anførte ligeledes, at loven til gennemførelse af dette direktiv ville blive vedtaget ved udgangen af første halvår af 2023.

17 Den 14. september 2022 meddelte Den Tjekkiske Republik Kommissionen yderligere gennemførelsesforanstaltninger og en ajourført udgave af det forklarende dokument. Den meddelte i sit supplerende svar af 1. december 2022 på den begrundede udtalelse ligeledes Kommissionen, at de lovforslag, der var nødvendige for en fuldstændig og effektiv gennemførelse, var blevet fremsat for den nationale lovgiver den 30. november 2022.

18 Kommissionen fandt, at medlemsstaten stadig ikke havde opfyldt sine forpligtelser, og den 13. marts 2023 besluttede den derfor at anlægge nærværende sag ved Domstolen.

19 Den 20. og den 21. juni 2023 meddelte Den Tjekkiske Republik Kommissionen supplerende foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2019/1937, herunder zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů (lov nr. 171/2023 om beskyttelse af whistleblowere) og zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (lov nr. 172/2023 om ændring af visse love i forbindelse med vedtagelsen af lov om beskyttelse af whistleblowere). Disse to love trådte i kraft den 1. august 2023.

20 Ved afgørelse truffet den 18. oktober 2023 af Domstolens præsident har Kongeriget Belgien fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Den Tjekkiske Republiks påstande.

21 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 19. december 2023 blev retsforhandlingerne udsat indtil afsigelsen af dommen i sag C-147/23. Efter afsigelsen af dom af 25. april 2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet) (C-147/23, EU:C:2024:346), har Domstolens præsident samme dag truffet afgørelse om genoptagelse af sagens behandling.

22 Ved akt af 28. maj 2024 har Kommissionen meddelt Domstolen, at Den Tjekkiske Republiks gennemførelse af direktiv 2019/1937 kan anses for at være blevet fuldført den 1. august 2023. Kommissionen har derfor for det første delvist hævet sagen, idet den har frafaldet sin påstand om fastsættelse af en tvangsbøde, og for det andet tilpasset sin påstand om, at denne medlemsstat tilpligtes at betale et fast beløb, til et beløb på 2 895 900 EUR.

## Om søgsmålet

### *Traktatbruddet i henhold til artikel 258 TEUF*

*Parternes argumenter*

23 Kommissionen har anført, at medlemsstaterne i henhold til artikel 288, stk. 3, TEUF har pligt til at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at sikre gennemførelsen af direktiverne i deres nationale retsorden inden for de i disse direktiver fastsatte frister, og straks at underrette Kommissionen om disse bestemmelser.

24 Kommissionen har præciseret, at spørgsmålet om, hvorvidt disse forpligtelser er blevet tilsidesat, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, som Kommissionen sendte til den pågældende medlemsstat.

25 I det foreliggende tilfælde havde Den Tjekkiske Republik ikke vedtaget de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for gennemførelsen af direktiv 2019/1937, og ikke givet Kommissionen meddelelse om vedtagelsen heraf inden udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 15. juli 2022.

26 I denne henseende kan de bestemmelser, som Den Tjekkiske Republik meddelte under den administrative procedure, og som var blevet vedtaget inden ikrafttrædelsen af direktiv 2019/1937, ikke udgøre en korrekt gennemførelse af dette direktiv, henset til deres generelle rækkevidde og den manglende henvisning i disse bestemmelser til direktivet. Ingen af de meddelte bestemmelser indeholder således specifikke foranstaltninger til beskyttelse af whistleblowere som krævet i direktivet.

27 Kommissionen har desuden fremhævet, at en administrativ praksis ikke kan gøre det ud for en gennemførelse af et direktivs bestemmelser, henset til de krav om stabilitet og retssikkerhed, der kendetegner medlemsstaternes gennemførelse heraf.

28 Den Tjekkiske Republik har anerkendt, at en fuldstændig gennemførelse af direktiv 2019/1937 ikke var sikret i national ret ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, og præciseret, at den lov, der muliggjorde fuldstændig gennemførelse, skulle vedtages i løbet af dagene efter indgivelsen af svarskriftet.

29 Den Tjekkiske Republik har imidlertid både bestridt, at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, og at det er velbegrundet.

30 Kommissionen har således for det første ændret tvistens genstand i stævningen. Det traktatbrud, der er påtalt i det foreliggende søgsmål, adskiller sig fra det, der blev angivet i den begrundede udtalelse, idet Kommissionen ikke har taget hensyn til de bestemmelser til delvis gennemførelse af direktivet, der blev fremsendt inden meddelelsen af den begrundede udtalelse, selv om den ikke har rejst tvivl om relevansen heraf, således som det fremgår af selve ordlyden af den begrundede udtalelse. På denne måde har Kommissionen ikke præcist godtgjort omfanget af det hævdede traktatbrud og tilsidesat Den Tjekkiske Republiks ret til forsvar.

31 For det andet er søgsmålet ugrundet for så vidt angår de bestemmelser i direktiv 2019/1937, som er blevet gennemført ved de bestemmelser, som Den Tjekkiske Republik har meddelt, og ved visse administrative praksisser. Det forhold, at visse af disse meddelte bestemmelser har en generel karakter, hvilket Den Tjekkiske Republik ikke bestrider, betyder nemlig ikke, at de ikke har kunnet gennemføre dette direktiv korrekt. Den Tjekkiske Republik har gjort gældende, at den ud af direktivets i alt 29 artikler har identificeret 102 bestemmelser, som skulle vurderes med hensyn til nødvendigheden af at gennemføre dem i national ret. Den har anført, at 49 af disse bestemmelser er gennemført i kraft af den eksisterende lovgivning, og at 23 er blevet anset for irrelevante i henseende til gennemførelse. Traktatbruddet bør derfor være begrænset til 30 bestemmelser.

32 Først og fremmest muliggør nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (regeringens bekendtgørelse nr. 145/2015 om bestemmelser vedrørende indberetning af mistanke om ulovlig adfærd i udøvelsen af hverv), som Den Tjekkiske Republik har fremsendt til Kommissionen, gennemførelsen af 28 bestemmelser i direktiv 2019/1937 for så vidt angår whistleblowere omfattet af vedtægten for offentligt ansatte, navnlig direktivets artikel 1 og 6 samt artikel 5, nr. 11), og artikel 19.

33 Dernæst er der for whistleblowere, der ikke er omfattet af vedtægten for offentligt ansatte, sikret en minimumsbeskyttelse ved den generelle retlige ramme, der bl.a. udgøres af straffeloven, civillovbogen, forvaltningsretsplejeloven og arbejdsloven. Den Tjekkiske Republik er af den opfattelse, at de specifikke bestemmelser i denne retlige ramme gør det muligt at gennemføre navnlig artikel 3, stk. 1, artikel 5, nr. 5), 7) og 9), artikel 11, stk. 6, artikel 12, stk. 1-3 og 5, artikel 16, stk. 2 og 4, artikel 20, stk. 1 og 2, artikel 21, stk. 5, 6 og 8, artikel 22 samt artikel 23, stk. 1 og 2, i direktiv 2019/1937.

34 Endelig er Den Tjekkiske Republik af den opfattelse, at artikel 1, artikel 2, stk. 2, artikel 3, stk. 4, artikel 8, stk. 7 og 8, artikel 8, stk. 9, andet og tredje afsnit, artikel 11, stk. 3-5, artikel 15, stk. 2, artikel 17, artikel 21, stk. 4, artikel 25, artikel 26, stk. 1, artikel 27-29 i direktiv 2019/1937 samt del I og II i bilaget hertil er helt uden relevans i henseende til gennemførelse, og at det derfor ikke er nødvendigt at gennemføre disse bestemmelser i national ret.

35 I replikken har Kommissionen indledningsvis præciseret, at det fremgår af både den begrundede udtalelse og stævningen, at den foreholder Den Tjekkiske Republik ikke at have vedtaget positive foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2019/1937. Den har derfor ikke ændret tvistens genstand i stævningen.

36 Dernæst har Kommissionen anført, at vedtagelse af en positiv gennemførelsesforanstaltning, hvori der henvises til det direktiv, der skal gennemføres, er et krav, der gør det muligt for borgere og juridiske personer at få fuldt kendskab til deres rettigheder i henhold til dette direktiv.

37 Endelig har Kommissionen anført, at det ikke er udelukket, at en positiv gennemførelsesforanstaltning kan henvise til eksisterende lovgivning. Henset til den forpligtelse til loyalt samarbejde, der påhviler medlemsstaterne, kan det imidlertid ikke accepteres, at en medlemsstat, der erkender en forsinkelse med gennemførelsen af et direktiv, under den administrative procedure meddeler Kommissionen forskellige generelle nationale retsakter, som ikke specifikt tager sigte på det direktiv, der skal gennemføres. Kommissionen har anført, at effektiviteten af dens indsats nødvendigvis vil lide under en sådan handlemåde.

38 I duplikken har Den Tjekkiske Republik under henvisning til den begrundede udtalelse for det første gentaget sin kritik vedrørende ændringen af genstanden for traktatbrudssøgsmålet, eftersom det klart fremgår af både den begrundede udtalelse og den procedure, der gik forud herfor, at Kommissionen var af den opfattelse, at Den Tjekkiske Republik havde gennemført direktiv 2019/1937 delvist. Kommissionen angav i denne forbindelse ikke i udtalelsen grundene til, at den fandt, at de meddelte bestemmelser ikke var relevante.

39 For det andet har Den Tjekkiske Republik henvist til dom af 8. juli 2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet) (C-543/17, EU:C:2019:573), og anført, at det påhviler Kommissionen at godtgøre den manglende gennemførelse i forbindelse med proceduren i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, hvilken forpligtelse den ikke opfylder ved at anføre, at de meddelte bestemmelser ikke indeholder nogen henvisning til direktiv 2019/1937.

40 Desuden kan den administrative byrde ved at skulle undersøge de meddelte bestemmelser ikke fritage Kommissionen for forpligtelsen til at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger.

*Domstolens bemærkninger*

– *Formaliteten*

41 Den Tjekkiske Republik er for det første af den opfattelse, at Kommissionen har udvidet genstanden for søgsmålet i stævningen, idet den heri har anført, at direktiv 2019/1937 i intet omfang er gennemført i national ret, selv om den i den begrundede udtalelse henviste til en ufuldstændig gennemførelse af dette direktiv.

42 Det bemærkes, at den administrative procedure har til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til dels at opfylde forpligtelserne i henhold til EU-retten, dels at tage virkningsfuldt til genmæle over for Kommissionens klagepunkter (dom af 19.9.2017, Kommissionen mod Irland (Registreringsafgift), C-552/15, EU:C:2017:698, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis). I øvrigt fastlægges genstanden for et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF ved Kommissionens begrundede udtalelse, således at søgsmålet skal støttes på de samme grunde og anbringender som denne udtalelse. Dette krav kan imidlertid ikke indebære, at der under alle omstændigheder skal være fuldstændigt sammenfald mellem de klagepunkter, der fremgår af konklusionen i den begrundede udtalelse, og de i stævningen nedlagte påstande, når sagsgenstanden, som denne er fastlagt i den begrundede udtalelse, ikke er blevet udvidet eller ændret. Kommissionen kan bl.a. præcisere sine oprindelige klagepunkter i stævningen, forudsat at den ikke ændrer tvistens genstand (dom af 16.4.2015, Kommissionen mod Tyskland, C-591/13, EU:C:2015:230, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

43 I det foreliggende tilfælde fremgår det af den begrundede udtalelse af 15. juli 2022, at Kommissionen foreholdt Den Tjekkiske Republik, at den hverken havde vedtaget eller meddelt alle de bestemmelser, der var nødvendige for at gennemføre direktiv 2019/1937, hvilket denne medlemsstat ikke har bestridt. Den har i denne henseende præciseret, at den som svar på den begrundede udtalelse sendte Kommissionen dele af sin eksisterende lovgivning, som den hævdede kunne gennemføre visse bestemmelser i dette direktiv.

44 I stævningen har Kommissionen imidlertid anført, at den er af den opfattelse, at gennemførelse af et direktiv kræver vedtagelse af en positiv foranstaltning, der indeholder en henvisning til dette direktiv, og nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Tjekkiske Republik hverken har vedtaget eller meddelt Kommissionen en sådan foranstaltning, og at den følgelig har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 26, stk. 1 og 3, i direktiv 2019/1937.

45 Det kan derfor ikke lægges til grund, at Kommissionen har udvidet genstanden for stævningen i forhold til genstanden som fastlagt i den begrundede udtalelse af 15. juli 2022.

46 Den Tjekkiske Republik har for det andet anført, at Kommissionen ikke med den nødvendige præcision og klarhed har angivet grundene til, at de bestemmelser, som den meddelte den under den administrative procedure som foranstaltninger til delvis gennemførelse af direktiv 2019/1937, ikke gjorde det muligt at begrænse genstanden for det hævdede traktatbrud.

47 Som anført i denne doms præmis 44 fremgår det af både den begrundede udtalelse og det foreliggende søgsmål, at Kommissionen foreholder Den Tjekkiske Republik ikke at have vedtaget en positiv foranstaltning, der muliggør gennemførelse af direktiv 2019/1937, og som indeholder en henvisning til dette direktiv, og ikke at have meddelt en sådan foranstaltning.

48 I denne henseende følger det af fast retspraksis, at såfremt et direktiv udtrykkeligt fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af direktivet indeholder en henvisning hertil, eller at bestemmelserne ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning, er det under alle omstændigheder nødvendigt, at medlemsstaterne vedtager en positiv foranstaltning til gennemførelse af det pågældende direktiv (dom af 14.3.2024, Kommissionen mod Letland (Europæisk kodeks for elektronisk kommunikation), C-454/22, EU:C:2024:235, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

49 Eftersom Den Tjekkiske Republik både under den administrative procedure og i svarskriftet har præciseret, at en positiv gennemførelsesforanstaltning med udtrykkelig henvisning til direktiv 2019/1937 var under vedtagelse, står det fast, at en sådan foranstaltning ikke var truffet på tidspunktet for anlæggelsen af søgsmålet.

50 Følgelig kan Den Tjekkiske Republik ikke gøre gældende, at nærværende søgsmål skal afvises med den begrundelse, at medlemsstaten ikke var i stand til at kende omfanget af det traktatbrud, som den blev foreholdt, når den for det første selv har indledt den nationale lovgivningsprocedure med henblik på at opfylde sine forpligtelser i henhold til direktiv 2019/1937, og den positive gennemførelsesforanstaltning, som den oplyste skulle vedtages, for det andet først skulle træde i kraft den 1. august 2023, dvs. næsten 5 måneder efter anlæggelsen af søgsmålet og mere end 19 måneder efter den 17. december 2021, hvor fristen for gennemførelse af direktiv 2019/1937 udløb.

51 Det følger heraf, at sagen kan antages til realitetsbehandling.

– *Realiteten*

52 I henhold til artikel 26, stk. 1, i direktiv 2019/1937 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 17. december 2021. Desuden er det i direktivets artikel 26, stk. 3, fastsat, at når medlemsstaterne vedtager disse nationale love og bestemmelser, skal de indeholde en henvisning til dette direktiv

eller ledsages af en sådan henvisning ved offentliggørelsen. Derudover skulle medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 26, stk. 3, meddele Kommissionen teksten til disse nationale love og bestemmelser.

53 I overensstemmelse med fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og Domstolen kan ikke tage ændringer af forholdene i tiden derefter i betragtning (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

54 Såfremt et direktiv udtrykkeligt fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af direktivet indeholder en henvisning hertil, eller at bestemmelserne ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning, er det desuden som nævnt i denne doms præmis 48 under alle omstændigheder nødvendigt, at medlemsstaterne vedtager en positiv foranstaltning til gennemførelse af det pågældende direktiv (dom af 14.3.2024, Kommissionen mod Letland (Europæisk kodeks for elektronisk kommunikation), C-454/22, EU:C:2024:235, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

55 I det foreliggende tilfælde sendte Kommissionen den 15. juli 2022, da den havde konstateret, at Den Tjekkiske Republik ikke havde meddelt den alle de bestemmelser, der var nødvendige for at gennemføre direktiv 2019/1937 fuldt ud, en begrundet udtalelse til denne medlemsstat, hvori den opfordrede den til at opfylde de i denne udtalelse omhandlede forpligtelser inden for en frist på to måneder regnet fra modtagelsen af udtalelsen.

56 Som det fremgår af Den Tjekkiske Republiks svarskrift og duplik i den foreliggende sag, havde medlemsstaten ved udløbet af denne frist ikke vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme direktiv 2019/1937, og den havde derfor heller ikke meddelt Kommissionen disse bestemmelser.

57 Det fremgår imidlertid af Den Tjekkiske Republiks svar af 9. september 2022 og af dens meddelelse af 14. september 2022, at Kommissionen på sidstnævnte dato – som foranstaltninger til delvis gennemførelse af direktiv 2019/1937 – havde modtaget bestemmelser indeholdt i bl.a. civillovbogen, forvaltningsretsplejeloven og arbejdsloven samt regeringens bekendtgørelse nr. 145/2015. Medlemsstaten oplyste ligeledes Kommissionen om, at visse af direktivets bestemmelser allerede var gennemført, fordi den nationale administrative praksis var i overensstemmelse med disse bestemmelser, og at flere andre bestemmelser i direktivet under alle omstændigheder ikke krævede gennemførelse. Den Tjekkiske Republik præciserede desuden, at det var planlagt, at en positiv foranstaltning til gennemførelse af direktivet skulle træde i kraft ved udgangen af første halvår af 2023.

58 I denne henseende har Den Tjekkiske Republik ved at anføre, at gennemførelsen af direktiv 2019/1937 skulle være fuldført i løbet af 2023, for det første erkendt, at en fuldstændig gennemførelse af dette direktiv i national ret hverken var gennemført ved udløbet af den frist, der er fastsat i direktivets artikel 26, stk. 1, eller ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, nemlig den 15. september 2022.

59 Hvad for det andet angår de bestemmelser i national ret, der meddeles Kommissionen under den administrative procedure, er den omstændighed, at den gældende lovgivning i en medlemsstat, inden direktiv 2018/1972 trådte i kraft, allerede, ifølge denne medlemsstat, var i overensstemmelse med dette direktiv, henset til den retspraksis, der er nævnt i denne doms

præmis 54, ikke tilstrækkelig til at udelukke medlemsstatens forpligtelse til at gennemføre direktivet i sin retsorden og følgelig til at begrunde det pågældende traktatbrud (dom af 14.3.2024, Kommissionen mod Letland (Europæisk kodeks for elektronisk kommunikation), C-454/22, EU:C:2024:235, præmis 42).

60 Selv om det som fremhævet af Den Tjekkiske Republik i øvrigt er korrekt, at det påhviler Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger, er medlemsstaterne imidlertid i medfør af artikel 4, stk. 3, TEU forpligtede til at bistå Kommissionen ved gennemførelsen af dens opgave, som i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU bl.a. består i at drage omsorg for gennemførelsen af EUF-traktatens bestemmelser og af de foranstaltninger, der vedtages af institutionerne på grundlag heraf (dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Sverige (Rensningsanlæg), C-22/20, EU:C:2021:669, præmis 144 og den deri nævnte retspraksis).

61 Det var imidlertid først efter Kommissionens meddelelse af åbningsskrivelsen, at Den Tjekkiske Republik begyndte at meddele Kommissionen de bestemmelser i national ret, der skulle gennemføre visse bestemmelser i direktiv 2019/1937.

62 Desuden fortsatte meddelelsen af sådanne bestemmelser i national ret under hele proceduren indtil den 14. september 2022, dvs. blot en dag før udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, selv om disse bestemmelser var i kraft i den tjekkiske retsorden før vedtagelsen af direktivet.

63 For det tredje bemærkes, at direktivbestemmelser skal gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er specifikke, bestemte og klare nok til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, som indebærer, at de af direktivet omfattede personer i det omfang, det ved det pågældende direktiv tilsigtes at skabe rettigheder for den enkelte, sættes i stand til at få fuldt kendskab til disse rettigheder (dom af 12.5.2022, U.I. (Indirekte toldrepræsentant), C-714/20, EU:C:2022:374, præmis 59).

64 Da de bestemmelser i national ret, som Den Tjekkiske Republik har meddelt, ikke indeholder nogen henvisning til direktiv 2019/1937, kan de ikke anses for at opfylde de krav, der er præciseret i den foregående præmis.

65 Hvad i øvrigt angår de administrative praksisser, som Den Tjekkiske Republik har henvist til som en foranstaltning til gennemførelse af direktiv 2019/1937, bemærkes, at en praksis, som ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, ifølge sagens natur kan ændres af forvaltningen, således at den ikke kan anses for at udgøre en gyldig opfyldelse af en medlemsstats forpligtelser i henhold til EUF-traktaten (dom af 13.6.2024, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse II), C-123/22, EU:C:2024:493, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).

66 Hvad for det fjerde angår den manglende relevans af visse bestemmelser i direktiv 2019/1937, som det efter Den Tjekkiske Republiks opfattelse ikke er nødvendigt at gennemføre i national ret, skal det blot bemærkes, at det er åbenbart, at en sådan vurdering foretaget af en medlemsstat ikke er tilstrækkelig til, at denne medlemsstat fritages for sin forpligtelse til at vedtage de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme et direktiv eller for sin forpligtelse til at meddele Kommissionen gennemførelsesforanstaltningerne til dette direktiv (dom af 16.7.2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge), C-550/18, EU:C:2020:564, præmis 88).

67 Det skal følgelig fastslås, at Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 26, stk. 1 og 3, i direktiv 2019/1937, idet denne medlemsstat ikke ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 15. juli 2022, havde vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse love og bestemmelser.

### *Påstanden i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF*

*Parternes argumenter*

68 Med henblik på fastsættelsen af størrelsen af det faste beløb har Kommissionen støttet sig på de generelle principper, der er omhandlet i 2023-meddelelsens punkt 2, og på den beregningsmetode, der er beskrevet i denne meddelelses punkt 3 og 4. Kommissionen har navnlig anført, at fastsættelsen af størrelsen af det faste beløb skal baseres på de grundlæggende kriterier, nemlig tilsidesættelsens grovhed, dens varighed og nødvendigheden af at sikre sanktionens afskrækkende virkning med henblik på at undgå gentagelser.

69 Hvad for det første angår tilsidesættelsens grovhed har Kommissionen anført, at den koefficient, der finder anvendelse i henhold til 2023-meddelelsen, skal være mellem mindst 1 og højst 20. Kommissionen har præciseret, at den i henhold til denne meddelelses punkt 3.2.2 konsekvent anvender en koefficient for tilsidesættelsens grovhed på 10 i tilfælde, hvor en medlemsstat overhovedet ikke meddeler nogen bestemmelser til gennemførelse af et direktiv, idet enhver manglende gennemførelse af et direktiv og manglende meddelelse af sådanne bestemmelser skal anses for lige grove, uafhængigt af karakteren af det pågældende direktivs bestemmelser.

70 Hvad for det andet angår tilsidesættelsens varighed har Kommissionen anført, at denne – med hensyn til beregningen af det faste beløb – er det antal dage, tilsidesættelsen har varet ved. Denne varighed beregnes i overensstemmelse med 2023-meddelelsens punkt 4.2.1 og er antallet af dage mellem dagen efter udløbet af fristen for gennemførelse af det pågældende direktiv og den dato, hvor traktatbruddet er bragt til ophør.

71 Hvad for det tredje angår kriteriet om nødvendigheden af at sikre sanktionens afskrækkende virkning under hensyntagen til den pågældende medlemsstats betalingsevne har Kommissionen anført, at dette udtrykkes ved den »n«-faktor, der er fastsat for hver medlemsstat i punkt 3 i bilag I til 2023-meddelelsen. Beregningen heraf er baseret på forholdet mellem den pågældende medlemsstats BNP og det gennemsnitlige nationale BNP i EU, multipliceret med forholdet mellem den pågældende stats befolkning og den gennemsnitlige nationale befolkning i EU. Det første forhold vægtes med to tredjedele, mens det andet vægtes med en tredjedel. I henhold til nævnte punkt 3 er »n«-faktoren for Den Tjekkiske Republik 0,49.

72 Kommissionen har derfor foreslået, at der i henhold til 2023-meddelelsens punkt 4.2 fastsættes en koefficient for grovhed på 10 og anvendes en »n«-faktor på 0,49. Resultatet af disse to elementer skal multipliceres med den grundsats for det faste beløb, der er fastsat i punkt 2 i bilag I til denne meddelelse, nemlig 1 000 EUR, hvilket svarer til 4 900 EUR, der i overensstemmelse med meddelelsens punkt 4.2.1 skal ganges med antallet af dage, tilsidesættelsen har varet. Kommissionen har anført, at der skal pålægges betaling af dette faste beløb, på betingelse af at det overstiger 1 372 000 EUR, der er det faste minimumsbeløb, som er fastsat for Den Tjekkiske Republik i punkt 5 i bilag I til 2023-meddelelsen.

73 Den Tjekkiske Republik har i svarskriftet gjort gældende, at Kommissionen ved vurderingen af traktatbruddets grovhed kan tage hensyn til den eksisterende nationale lovgivning. Da de bestemmelser, der er meddelt under den administrative procedure, ifølge denne medlemsstat gør det muligt at gennemføre visse bestemmelser i direktiv 2019/1937, skal der i henhold til ligebehandlingsprincippet tages hensyn til dem ved fastsættelsen af størrelsen af det faste beløb, eftersom Kommissionen skal sondre mellem tilfælde af fuldstændig manglende gennemførelse og tilfælde af delvis manglende gennemførelse. Det følger heraf, at koefficienten for grovhed ikke kan overstige 4.

74 Kommissionen har i sit supplerende indlæg af 28. maj 2024, efter Den Tjekkiske Republiks fremsendelse af meddelelsen om ikrafttrædelsen af lov nr. 171/2023 og nr. 172/2023 den 1. august 2023, foreslået, at det lægges til grund, at det antal dage, tilsidesættelsen har varet ved, er dagene mellem den 18. december 2021, dvs. dagen efter udløbet af fristen for gennemførelse af direktiv 2019/1937, og den 31. juli 2023, dvs. dagen før ikrafttrædelsen af de love, der muliggjorde gennemførelsen af direktivet. Det følger heraf, at det foreslåede daglige beløb på 4 900 EUR (10 x 0,49 x 1 000) skal multipliceres med det antal dage, tilsidesættelsen har varet ved, dvs. 591 dage. Det faste beløb, der nedlægges påstand om, er således på 2 895 900 EUR.

75 Den Tjekkiske Republik har den 17. juni 2024 fremsendt bemærkninger om, at koefficienten for grovhed efter dens opfattelse ikke bør være højere end 3, i betragtning af de bestemmelser til delvis gennemførelse af direktiv 2019/1937, der blev fremsendt til Kommissionen under den administrative procedure, og Den Tjekkiske Republiks samarbejde.

*Domstolens bemærkninger*

76 Artikel 260, stk. 3, første afsnit, TEUF fastsætter, at når Kommissionen indbringer en sag for Domstolen i henhold til artikel 258 TEUF, fordi den finder, at den pågældende medlemsstat ikke har overholdt sin forpligtelse til at meddele den de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af et direktiv vedtaget efter en lovgivningsprocedure, kan den, når den finder det hensigtsmæssigt, angive størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som den under omstændighederne finder det passende, at denne medlemsstat betaler. I overensstemmelse med artikel 260, stk. 3, andet afsnit, TEUF kan Domstolen, hvis den fastslår en overtrædelse, pålægge den pågældende medlemsstat at betale et fast beløb eller en tvangsbøde, der ikke overstiger det af Kommissionen anførte beløb, og betalingspligten får virkning på den dato, som Domstolen fastsætter i sin dom.

77 Eftersom det, således som det fremgår af denne doms præmis 67, er godtgjort, at Den Tjekkiske Republik ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 15. juli 2022, ikke havde vedtaget og følgelig heller ikke meddelt Kommissionen alle de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at gennemføre bestemmelserne i direktiv 2019/1937 i national ret, er det således fastslåede traktatbrud omfattet af anvendelsesområdet for artikel 260, stk. 3, TEUF.

78 Det bemærkes desuden, at formålet med den mekanisme, der er indeholdt i artikel 260, stk. 3, TEUF, ikke blot er at tilskynde medlemsstaterne til hurtigst muligt at bringe et traktatbrud til ophør, når dette, såfremt en sådan foranstaltning ikke træffes, ville have tendens til at vare ved, men også at lette og fremskynde proceduren for pålæggelse af økonomiske sanktioner vedrørende tilsidesættelser af forpligtelsen til at give meddelelse om de nationale bestemmelser til gennemførelse af et direktiv vedtaget efter en lovgivningsprocedure (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

79 Med henblik på at opfylde dette formål fastsætter artikel 260, stk. 3, TEUF, at en medlemsstat som økonomisk sanktion bl.a. kan pålægges betaling af et fast beløb.

80 En dom om betaling af et fast beløb hviler på en vurdering af de konsekvenser, som den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af sine forpligtelser har for de berørte private og offentlige interesser, navnlig når traktatbruddet har varet ved i en lang periode (jf. i denne retning dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

81 Kommissionen begrunder i denne forbindelse arten og størrelsen af de ønskede økonomiske sanktioner ved henvisning til de retningslinjer, som den har vedtaget, såsom de retningslinjer, der er indeholdt i Kommissionens meddelelser, der, selv om de ikke er bindende for Domstolen, bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens handlinger (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

82 Hvad angår muligheden for at pålægge betaling af et fast beløb tilkommer det Domstolen i den enkelte sag og på grundlag af de konkrete omstændigheder, der er forelagt den, samt ud fra den grad af pression og prævention, den finder fornøden, at fastsætte egnede økonomiske sanktioner, navnlig for at forebygge gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af EU-retten (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

83 I det foreliggende tilfælde skal det lægges til grund, at selv om Den Tjekkiske Republik samarbejdede med Kommissionens tjenestegrene under den administrative procedure og meddelte den bestemmelser i gældende national ret, som kunne udgøre en gennemførelse af visse bestemmelser i direktiv 2019/1937, tyder samtlige de retlige og faktiske omstændigheder i forbindelse med det fastslåede traktatbrud på, at en effektiv imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten efter sin natur kræver vedtagelse af en afskrækkende foranstaltning, såsom pålæggelse af betaling af et fast beløb. Først og fremmest var det først efter Kommissionens meddelelse af åbningsskrivelsen af 27. januar 2022, at Den Tjekkiske Republik meddelte Kommissionen de bestemmelser i national ret, som den anså for at gennemføre visse bestemmelser i direktiv 2019/1937. Dernæst fortsatte meddelelserne indtil den 14. september 2022, dvs. blot en dag før udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 15. juli 2022, selv om de meddelte bestemmelser var i kraft i den nationale retsorden før vedtagelsen af direktiv 2019/1937. Endelig skal det fastslås, at de meddelte bestemmelser, indtil ikrafttrædelsen af lov nr. 171/2023 og nr. 172/2023 den 1. august 2023, ikke muliggjorde en effektiv, specifik og fuldstændig gennemførelse af dette direktiv, således som det er anført i denne doms præmis 64.

84 Med hensyn til beregningen af størrelsen af det faste beløb bemærkes, at det i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF kun er Domstolen, der har kompetence til at pålægge en medlemsstat en økonomisk sanktion. Inden for rammerne af en procedure iværksat på grundlag af denne bestemmelse råder Domstolen imidlertid kun over en afgrænset skønsbeføjelse, for så vidt som Domstolen, når den fastslår en overtrædelse, er bundet af Kommissionens forslag med hensyn til arten af den økonomiske sanktion, som den kan pålægge, og med hensyn til det maksimale sanktionsbeløb, som den kan træffe afgørelse om (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

85 Under Domstolens udøvelse af sin skønsbeføjelse på området, således som afgrænset af Kommissionens forslag, tilkommer det Domstolen at fastsætte størrelsen af det faste beløb, som en medlemsstat kan pålægges at betale i medfør af artikel 260, stk. 3, TEUF, således at det dels er tilpasset efter omstændighederne, dels er afpasset i forhold til den begåede overtrædelse. Til de i denne henseende relevante omstændigheder hører bl.a. det fastslåede traktatbruds grovhed og den periode, hvori traktatbruddet bestod, samt den pågældende medlemsstats betalingsevne (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 68 og 87 og den deri nævnte retspraksis).

86 Det bemærkes ligeledes, at inden for rammerne af denne skønsbeføjelse er retningslinjer såsom Kommissionens meddelelser ikke bindende for Domstolen, men de bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens egne handlinger, når denne institution fremsætter forslag for Domstolen (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

87 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen baseret sig på 2023-meddelelsen som begrundelse for sin påstand om, at Den Tjekkiske Republik skal pålægges at betale et fast beløb, og som grundlag for fastsættelsen af størrelsen heraf.

88 For det første fremgår det med hensyn til grovheden af det fastslåede traktatbrud af 2023-meddelelsens punkt 3.2, at manglende meddelelse af bestemmelser til gennemførelse af et direktiv, der er vedtaget efter en lovgivningsprocedure, ifølge Kommissionen altid anses for at være grov. Det pågældende traktatbrud begrunder derfor en automatisk anvendelse af en koefficient for grovhed på 10.

89 Den Tjekkiske Republik har anfægtet størrelsen af denne koefficient og den automatiske anvendelse heraf under det konstaterede traktatbruds omstændigheder.

90 Det skal i denne henseende bemærkes, at forpligtelsen til at vedtage bestemmelser for at sikre en fuldstændig gennemførelse af et direktiv og forpligtelsen til at meddele Kommissionen disse bestemmelser udgør væsentlige forpligtelser for medlemsstaterne med henblik på at sikre EU-rettens fulde virkning, og en tilsidesættelse af disse forpligtelser skal derfor anses for at have en klart grov karakter (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

91 I det foreliggende tilfælde skal det fremhæves, at direktiv 2019/1937 udgør et vigtigt EU-retligt instrument, for så vidt som det i henhold til dets artikel 1, sammenholdt med første betragtning, fastsætter fælles minimumsstandarder, der sikrer et afbalanceret og effektivt højt beskyttelsesniveau for personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten inden for områder, hvor sådanne overtrædelser i særlig grad kan skade offentlighedens interesse. Ved at indføre en ordning til beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten i en arbejdsrelateret sammenhæng, bidrager dette direktiv nemlig til at forebygge skader på offentlighedens interesser inden for visse særligt følsomme områder, såsom offentlige udbud, forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, miljøbeskyttelse eller EU's finansielle interesser. Bestemmelserne i det nævnte direktiv fastsætter således en forpligtelse for enheder i både den offentlige og den private sektor til at indføre interne indberetningskanaler, procedurer for modtagelse af indberetninger og opfølgningen herpå, samtidig med at rettighederne for personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten, og de betingelser, hvorunder de kan nyde godt af den således fastsatte beskyttelse, sikres (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 73).

92 Manglende gennemførelse af bestemmelserne i direktiv 2019/1937 inden for den fastsatte frist er dermed nødvendigvis til skade for EU-retten og for dens ensartede og effektive anvendelse, eftersom tilsidesættelser af EU-retten sandsynligvis ikke vil blive indberettet, hvis personer, der har kendskab til sådanne tilsidesættelser, ikke nyder beskyttelse mod mulige repressalier (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 74).

93 Når dette er sagt, skal størrelsen af de økonomiske sanktioner, som en medlemsstat pålægges i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, tilpasses efter omstændighederne og afpasses i forhold til den begåede overtrædelse (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 75), således som det er anført i denne doms præmis 50.

94 Dette er grunden til, at Domstolen har fastslået, at automatisk anvendelse af samme koefficient for grovhed i alle tilfælde af manglende fuldstændig gennemførelse af et direktiv og dermed manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger til dette direktiv nødvendigvis er til hinder for en tilpasning af størrelsen af de økonomiske sanktioner til de omstændigheder, der kendetegner overtrædelsen, og for pålæggelse af forholdsmæssige sanktioner (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 76).

95 Domstolen har i denne henseende præciseret, at når Kommissionen antager, at en tilsidesættelse af forpligtelsen til at meddele gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv skal anses for at være lige grov, uanset hvilket direktiv der er tale om, er Kommissionen ikke i stand til at tilpasse de økonomiske sanktioner til konsekvenserne af den manglende opfyldelse af denne forpligtelse for private og offentlige interesser, således som det er fastsat i 2023-meddelelsens punkt 3.2.2 (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 77).

96 I den foreliggende sag har Den Tjekkiske Republik i svarskriftet gjort gældende, at direktiv 2019/1937 allerede var delvist gennemført i tjekkisk lovgivning.

97 Ved to meddelelser, den ene af 21. marts 2022 og den anden af 14. september 2022, meddelte Den Tjekkiske Republik Kommissionen de bestemmelser i bl.a. civillovbogen, forvaltningsretsplejeloven og arbejdsloven samt regeringens bekendtgørelse nr. 145/2015, som den hævder muliggør gennemførelsen af 49 bestemmelser i direktiv 2019/1937.

98 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at det ikke er godtgjort, at det i den foreliggende sag konstaterede traktatbruds konsekvenser for private og offentlige interesser var lige så negative som i tilfælde af fuldstændig manglende gennemførelse af direktiv 2019/1937 (jf. i denne retning dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 92).

99 Det forholder sig ikke desto mindre således, at Den Tjekkiske Republik i sit svarskrift selv har anerkendt, at de regler, der beskytter de personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten, før ikrafttrædelsen af lov nr. 171/2023 og nr. 172/2023, var spredte i den tjekkiske retsorden, og at de i modsætning til, hvad der kræves i henhold til artikel 26, stk. 3, i direktiv 2019/1937, ikke indeholdt nogen udtrykkelig henvisning til beskyttelsen af sådanne personer.

100 Manglen på specifikke og klare regler vedrørende beskyttelsen af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten, således som denne beskyttelse er fastsat ved direktiv 2019/1937, er til hinder for en effektiv beskyttelse af disse personer og kan således rejse tvivl om den ensartede og effektive anvendelse af denne ret på de områder, der er omfattet af direktivet (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 94).

101 Som anført i denne doms præmis 91 bidrager direktiv 2019/1937 – ved at indføre et højt niveau for beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten i en arbejdsrelateret sammenhæng – nemlig til at forebygge skader på offentlighedens interesser inden for visse særligt følsomme områder, såsom offentlige udbud, forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, miljøbeskyttelse eller EU's finansielle interesser (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 95).

102 Som anført i denne doms præmis 92 er det imidlertid sandsynligt, at personer, der bliver opmærksomme på overtrædelser af EU-retten på disse områder, i mangel af effektiv beskyttelse vil blive afskrækket fra at anmelde dem, da de derved vil kunne blive udsat for repressalier (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 96).

103 Henset til det formål, der er fastsat i artikel 1 i direktiv 2019/1937, sammenholdt med første betragtning hertil, er manglende vedtagelse af de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for en fuldstændig og præcis gennemførelse af dette direktiv, særligt grov (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 97).

104 For det andet skal det i forbindelse med vurderingen af tilsidesættelsens varighed bemærkes, at hvad angår starten på den periode, der skal tages i betragtning med henblik på at fastsætte størrelsen af det faste beløb, er det tidspunkt, som skal lægges til grund ved vurderingen af varigheden af det pågældende traktatbrud, ikke udløbet af den i Kommissionens begrundede udtalelse fastsatte frist, men det tidspunkt, hvor den i det pågældende direktiv fastsatte frist for gennemførelse udløb (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).

105 Det er ubestridt, at Den Tjekkiske Republik ved udløbet af den gennemførelsesfrist, der er fastsat i artikel 26, stk. 1, i direktiv 2019/1937, nemlig den 17. december 2021, ikke havde vedtaget alle de nødvendige love og administrative bestemmelser for at sikre en specifik og fuldstændig gennemførelse af dette direktiv og dermed, i strid med direktivets artikel 26, stk. 3, heller ikke havde meddelt Kommissionen disse love og bestemmelser. Det følger heraf, at det omhandlede traktatbrud, der først ophørte den 1. august 2023 ved ikrafttrædelsen af lov nr. 171/2023 og nr. 172/2023, varede ved i mere end halvandet år.

106 For det tredje fremgår det hvad angår den pågældende medlemsstats betalingsevne af Domstolens praksis, at der, uden at dette berører Kommissionens mulighed for at foreslå økonomiske sanktioner, der er baseret på flere kriterier, navnlig med henblik på at gøre det muligt at opretholde en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstater, skal tages hensyn til denne stats BNP som den væsentligste faktor med henblik på vurderingen af dens betalingsevne og med henblik på at pålægge tilstrækkeligt afskrækkende og forholdsmæssige sanktioner, således at en fremtidig gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af EU-retten imødegås på effektiv vis (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).

107 I denne henseende har Domstolen gentagne gange fastslået, at der skal tages hensyn til den seneste udvikling i medlemsstatens BNP, som den så ud på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

108 I det foreliggende tilfælde er »n«-faktoren, der repræsenterer den pågældende medlemsstats betalingsevne i forhold til de øvrige medlemsstaters betalingsevne, og som anvendes af Kommissionen i henhold til 2023-meddelelsens punkt 3.4 og 4.2, defineret som et vægtet geometrisk gennemsnit af den pågældende medlemsstats BNP sammenlignet med gennemsnittet af medlemsstaternes BNP, der udgør to tredjedele af beregningen af »n«-faktoren, og af den pågældende medlemsstats befolkning i forhold til medlemsstaternes gennemsnitlige befolkning, som udgør en tredjedel af beregningen af »n«-faktoren, således som det fremgår af den ligning, der er nævnt i denne doms præmis 9. Kommissionen begrunder denne metode til beregning af »n«-faktoren med såvel målet om at opretholde en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstaters »n«-faktor, sammenlignet med en beregning, der udelukkende er baseret på medlemsstaternes BNP, som målet om at tilføje et element af stabilitet i beregningen af »n«-faktoren, da befolkningens størrelse sandsynligvis ikke vil variere betydeligt på årsbasis (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).

109 Domstolen har imidlertid fastslået, at fastlæggelsen af den berørte medlemsstats betalingsevne ikke i metoden til beregning af »n«-faktoren kan omfatte en hensyntagen til et demografisk kriterium i henhold til den fremgangsmåde, der er fastsat i 2023-meddelelsens punkt 3.4 og 4.2 (jf. i denne retning dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 84-86).

110 I overensstemmelse med den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 106, og da Kommissionen ikke har anført et relevant kriterium til sikring af stabilitet i beregningen og opretholdelse af en rimelig forskel mellem medlemsstaternes »n«-faktorer, er det derfor ved at tage gennemsnittet af Den Tjekkiske Republiks BNP i de seneste tre år i betragtning, at størrelsen af det faste beløb skal fastsættes.

111 Henset til disse betragtninger og i lyset af den skønsbeføjelse, som Domstolen er indrømmet ved artikel 260, stk. 3, TEUF, der fastsætter, at Domstolen for så vidt angår det faste beløb ikke kan fastsætte et beløb, der overstiger det af Kommissionen anførte beløb, skal det fastslås, at en effektiv imødegåelse af en fremtidig gentagelse af overtrædelser svarende til den, der følger af tilsidesættelsen af artikel 26, stk. 1 og 3, i direktiv 2019/1937, og som skader EU-rettens fulde virkning, kræver pålæggelse af et fast beløb, der fastsættes til 2 300 000 EUR.

## Sagsomkostninger

112 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Tjekkiske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne medlemsstat at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger.

113 Procesreglementets artikel 140, stk. 1, bestemmer, at medlemsstater og EU-institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger. I henhold til denne bestemmelse skal Kongeriget Belgien bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Sjette Afdeling):

1) **Den Tjekkiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 26, stk. 1 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten, idet denne medlemsstat ikke ved udløbet af den frist, der var fastsat i Europa-Kommissionens begrundede udtalelse af 15. juli 2022, havde vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse love og bestemmelser.**

2) **Den Tjekkiske Republik betaler et fast beløb på 2 300 000 EUR til Kommissionen.**

3) **Den Tjekkiske Republik bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.**

4) **Kongeriget Belgien bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter