ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

6 maart 2025 *

„Niet-nakoming – Artikel 258 VWEU – Bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden – Richtlijn (EU) 2019/1937 – Artikel 26, leden 1 en 3 – Geen omzetting in nationaal recht en geen mededeling van omzettingsmaatregelen – Artikel 260, lid 3, VWEU – Verzoek om veroordeling tot betaling van een forfaitaire som – Criteria voor de vaststelling van de hoogte van de sanctie – Automatische toepassing van een coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk”

In zaak C-152/23,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 en artikel 260, lid 3, VWEU, ingesteld op 13 maart 2023,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Baquero Cruz en M. Salyková als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Tsjechische Republiek, vertegenwoordigd door T. Müller, J. Očková, M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door:

Koninkrijk België,

interveniënt,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, vicepresident van het Hof, waarnemend president van de Zesde kamer, A. Kumin en I. Ziemele (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: N. Emiliou,

* Procestaal: Tsjechisch.

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Met haar beroep verzoekt de Europese Commissie het Hof om:

– vast te stellen dat de Tsjechische Republiek heeft nagelaten alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig waren om te voldoen aan richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB 2019, L 305, blz. 17), en heeft nagelaten die bepalingen ter kennis van de Commissie te brengen, met als gevolg dat zij de krachtens artikel 26, leden 1 en 3, van deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

– de Tsjechische Republiek te veroordelen tot betaling aan de Commissie van een forfaitaire som bestaande uit een van de volgende twee bedragen, naargelang van welk bedrag het hoogst is:

  – 4 900 EUR per dag vanaf de datum waarop de in richtlijn 2019/1937 vastgelegde termijn voor omzetting van deze richtlijn in nationaal recht is verstreken tot de datum waarop de inbreuk is beëindigd of, in geval van voortzetting van de inbreuk, tot de datum van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak;

  – een minimumbedrag van 1 372 000 EUR;

– ingeval de overeenkomstig het eerste streepje geconstateerde niet-nakoming voortduurt tot de datum van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak, de Tsjechische Republiek te veroordelen tot betaling aan de Commissie van een dwangsom van 19 110 EUR per dag vertraging, te rekenen vanaf de datum van uitspraak van dat arrest tot de datum waarop de Tsjechische Republiek de krachtens richtlijn 2019/1937 op haar rustende verplichtingen nakomt;

– de Tsjechische Republiek te verwijzen in de kosten.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 2019/1937

2 In overweging 1 van richtlijn 2019/1937 staat te lezen:

„[…] Vaak […] weerhoudt vrees voor represailles potentiële klokkenluiders ervan melding te maken van hun bezorgdheid of vermoedens. In dit verband wordt […] zowel [op het niveau van de Europese Unie] als [op] internationaal niveau steeds meer het belang onderkend van een evenwichtige en doeltreffende bescherming van klokkenluiders."

3 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn heeft tot doel de tenuitvoerlegging van het Unierecht en -beleid op specifieke gebieden te verbeteren door de vaststelling van gemeenschappelijke minimumnormen die zorgen voor een hoog niveau van bescherming van melders van inbreuken op het Unierecht."

4 Artikel 26 van die richtlijn luidt:

„1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 17 december 2021 aan deze richtlijn te voldoen.

[…]

3. Wanneer de lidstaten de in de leden 1 en 2 bedoelde bepalingen vaststellen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De lidstaten stellen de regels voor deze verwijzing vast. Zij delen de Commissie de tekst van deze bepalingen onverwijld mee."

Mededeling van 2023

5 In de mededeling van de Commissie, met als opschrift „Financiële sancties in niet-nakomingsprocedures" (PB 2023, C 2, blz. 1; hierna: „mededeling van 2023"), zijn de punten 3 en 4 gewijd aan respectievelijk de „dwangsom" en de „forfaitaire som".

6 Punt 3.2 van de mededeling van 2023, dat betrekking heeft op de toepassing van een coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk in het kader van de berekening van de dagelijkse dwangsom, luidt als volgt:

„Een inbreuk die bestaat uit […] de niet-mededeling van maatregelen ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn, wordt altijd als ernstig beschouwd. Om het bedrag van de sanctie op de specifieke omstandigheden van de zaak af te stemmen, stelt de Commissie de coëfficiënt voor de ernst vast op basis van twee parameters: het belang van de Unievoorschriften waarop de inbreuk is gepleegd of die niet zijn omgezet en de gevolgen van de inbreuk voor algemene en bijzondere belangen.

[…]"

7 Punt 3.2.2 van die mededeling is als volgt verwoord:

„Voor beroepen op grond van artikel 260, lid 3, VWEU past de Commissie systematisch een coëfficiënt van 10 voor de ernst van de inbreuk [toe] in geval van volledige niet-mededeling van omzettingsmaatregelen. In een Unie die is gebaseerd op de eerbiediging van de rechtsstaat moeten alle wetgevingsrichtlijnen als even belangrijk worden beschouwd en binnen de in die richtlijnen gestelde termijnen door de lidstaten volledig worden omgezet.

In geval van gedeeltelijke niet-mededeling van omzettingsmaatregelen moet het belang van het omzettingsverschil in aanmerking worden genomen bij de vaststelling van de coëfficiënt voor de ernst die lager is dan 10. Bovendien kan rekening worden gehouden met de gevolgen van de inbreuk voor de algemene en bijzondere belangen […].”

8 Punt 3.3 van de mededeling, met als opschrift „Toepassing van een coëfficiënt voor de duur van de inbreuk”, luidt:

„[…]

De coëfficiënt voor de duur van de inbreuk wordt uitgedrukt als vermenigvuldigingscoëfficiënt van minimaal 1 tot maximaal 3. De coëfficiënt wordt toegepast à raison van 0,10 per maand te rekenen vanaf de uitspraak van het eerste arrest of vanaf de dag volgend op het verstrijken van de termijn voor omzetting van de richtlijn in kwestie.

[…]”

9 In punt 3.4 van die mededeling, met als opschrift „De financiële draagkracht van de lidstaat”, is vermeld:

„[…]

De hoogte van de sanctie die nodig is om afschrikkend te zijn, zal variëren naargelang van de financiële draagkracht van de lidstaat. Deze afschrikkende werking wordt weerspiegeld in de factor ‚n’. Deze factor is gedefinieerd als een gewogen geometrisch gemiddelde [van het] bruto binnenlands product (bbp) van de betrokken lidstaat in vergelijking met het gemiddelde van de bbp’s van de lidstaten, met een gewicht van twee, en van de bevolking van de betrokken lidstaat, vergeleken met het gemiddelde van de bevolking van de lidstaten, met een gewicht van één. Dit vertegenwoordigt de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat in verhouding tot die van de andere lidstaten:

$$\text{n factor} = \left(\frac{\text{bbp}_\text{n}}{\text{bbp}_\text{gem}}\right)^{2/3} \text{x} \left(\frac{\text{bev}_\text{n}}{\text{bev}_\text{gem}}\right)^{1/3}$$

[…]

De Commissie heeft […] besloten tot een herziening van haar methode voor de berekening van de factor ‚n’, die thans primair berust op het bbp van de lidstaten en secundair op hun bevolking, als demografisch criterium waardoor een redelijke afwijking tussen de verschillende lidstaten kan worden gehandhaafd. Het voor een derde van de berekening van de factor ‚n’ in aanmerking nemen van de bevolking van de lidstaten vermindert de variatie van de factor ‚n’ van de lidstaten

in redelijke mate vergeleken met een berekening die uitsluitend op het bbp van de lidstaten is gebaseerd. Hiermee wordt ook een element van stabiliteit aan de berekening van de factor ‚n' toegevoegd, aangezien het onwaarschijnlijk is dat de bevolking op jaarbasis aanzienlijk zal variëren. Het bbp van een lidstaat kan daarentegen hogere jaarlijkse fluctuaties ondergaan, met name in perioden van economische crisis. Aangezien het bbp van de lidstaat nog steeds goed is voor twee derde van de berekening, blijft de financiële draagkracht de overheersende factor voor de beoordeling.

[…]"

10 In punt 4.2 van de mededeling van 2023 wordt de methode voor de berekening van de forfaitaire som als volgt uiteengezet:

„De methode voor de berekening van de forfaitaire som vertoont grote gelijkenis met die voor de berekening van de dwangsom, namelijk:

– een forfaitair basisbedrag wordt vermenigvuldigd met een coëfficiënt voor de ernst;

– de uitkomst hiervan wordt vermenigvuldigd met de factor ‚n';

– en die uitkomst wordt vervolgens vermenigvuldigd met het aantal dagen dat de inbreuk voortduurt […].

[…]"

11 Punt 4.2.1 van die mededeling luidt:

„Voor de berekening van de forfaitaire som moet het dagelijkse bedrag worden vermenigvuldigd met het aantal dagen dat de inbreuk voortduurt. Deze laatste factor wordt als volgt gedefinieerd:

[…]

– voor beroepen op grond van artikel 260, lid 3, VWEU: het aantal dagen dat is verstreken tussen het aflopen van de termijn voor omzetting van de richtlijn in kwestie en de conformering of, bij gebreke van conformering, de uitspraak van het arrest op grond van artikel 260 VWEU.

[…]"

12 Punt 4.2.2 van de mededeling luidt als volgt:

„Voor de berekening van de forfaitaire som past de Commissie dezelfde coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk en dezelfde vaste factor ‚n' toe als voor de berekening van de dwangsom […]. […]

Het forfaitaire basisbedrag voor forfaitaire sommen is lager dan dat voor dwangsommen. […]

Het forfaitaire basisbedrag dat van toepassing is op de dwangsom is vastgesteld in punt 2 van […] bijlage I.

[…]"

13 Bijlage I bij die mededeling, met als opschrift „Gegevens die worden gebruikt voor de vaststelling van aan het Hof voorgestelde financiële sancties”, bepaalt in punt 2 dat het in punt 4.2.2 van de mededeling van 2023 vermelde forfaitaire basisbedrag voor de forfaitaire som wordt vastgesteld op 1 000 EUR per dag, zijnde een derde van dat voor de dwangsom, en in punt 3 dat de factor „n” voor de Tsjechische Republiek is vastgesteld op 0,49. In punt 5 van bijlage I wordt verduidelijkt dat de forfaitaire minimumsom voor de Tsjechische Republiek 1 372 000 EUR bedraagt.

Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

14 Op 27 januari 2022 heeft de Commissie de Tsjechische Republiek een aanmaningsbrief gestuurd, waarin zij deze lidstaat verweet haar niet op de hoogte te hebben gesteld van alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig waren om te voldoen aan richtlijn 2019/1937, waarvan de omzettingstermijn was verstreken op 17 december 2021. In haar antwoord van 21 maart 2022 heeft de Tsjechische Republiek verschillende maatregelen aangemeld die volgens haar een gedeeltelijke omzetting van deze richtlijn vormden. Bovendien heeft deze lidstaat in haar antwoord van 25 maart 2022 aangegeven dat twee maatregelen die in voorbereiding waren het omzettingsproces aan het einde van het eerste semester van 2023 zouden voltooien. Bij die antwoorden was een toelichtend document gevoegd waarin met name voor elke bepaling van de richtlijn de nationale bepalingen ter omzetting van de richtlijn werden vermeld.

15 Daar er later geen mededeling over de omzetting van richtlijn 2019/1937 volgde, heeft de Commissie de Tsjechische Republiek op 15 juli 2022 een met redenen omkleed advies gezonden en die lidstaat verzocht om binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van dit advies te voldoen aan de uit die richtlijn voortvloeiende verplichtingen.

16 In haar op dat advies gegeven antwoord van 9 september 2022 heeft de Tsjechische Republiek benadrukt dat volgens haar richtlijn 2019/1937 gedeeltelijk was omgezet door de maatregelen die zij tot dan toe aan de Commissie had meegedeeld en door de administratieve praktijk van de nationale autoriteiten. Deze lidstaat heeft er bovendien op gewezen dat voor sommige bepalingen van deze richtlijn hoe dan ook geen specifieke omzettingsmaatregelen nodig waren. Die lidstaat herinnerde er ook aan dat de wet ter omzetting van deze richtlijn aan het einde van het eerste semester van 2023 zou worden aangenomen.

17 Op 14 september 2022 heeft de Tsjechische Republiek de Commissie aanvullende omzettingsmaatregelen meegedeeld en een bijgewerkte versie van het toelichtende document verstrekt. In haar aanvullend antwoord van 1 december 2022 op het met redenen omkleed advies deelde zij die instelling ook mee dat de voor een volledige en daadwerkelijke omzetting noodzakelijke wetsontwerpen op 30 november 2022 aan de nationale wetgever waren voorgelegd.

18 Daar de Commissie van mening was dat die lidstaat nog steeds niet voldeed aan zijn verplichtingen, heeft zij op 13 maart 2023 besloten het onderhavige beroep bij het Hof in te stellen.

19 Op 20 en 21 juni 2023 heeft de Tsjechische Republiek de Commissie in kennis gesteld van aanvullende omzettingsmaatregelen, namelijk zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů (wet 171/2023 inzake de bescherming van klokkenluiders) en zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (wet 172/2023 tot wijziging van bepaalde wetten in het kader van de vaststelling van de wet inzake de bescherming van klokkenluiders). Die twee wetten zijn op 1 augustus 2023 in werking getreden.

20 Bij beslissing van de president van het Hof van 18 oktober 2023 is het Koninkrijk België toegelaten tot interventie aan de zijde van de Tsjechische Republiek.

21 Bij beslissing van de president van het Hof van 19 december 2023 is de behandeling van de onderhavige zaak geschorst tot de uitspraak van het arrest in zaak C-147/23. Na de uitspraak van het arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn) (C-147/23, EU:C:2024:346), is de procedure in de onderhavige zaak bij beslissing van de president van het Hof van diezelfde dag hervat.

22 Bij akte van 28 mei 2024 heeft de Commissie het Hof meegedeeld dat de Tsjechische Republiek kon worden geacht de omzetting van richtlijn 2019/1937 te hebben voltooid op 1 augustus 2023. Bijgevolg heeft deze instelling, ten eerste, haar beroep gedeeltelijk ingetrokken en afgezien van haar verzoek tot vaststelling van een dwangsom, en ten tweede, haar vordering tot veroordeling van die lidstaat tot betaling van een forfaitaire som aangepast en verzocht om een bedrag te betalen van 2 895 900 EUR.

Beroep

Niet-nakoming in de zin van artikel 258 VWEU

Argumenten van partijen

23 De Commissie herinnert eraan dat de lidstaten krachtens artikel 288, derde alinea, VWEU gehouden zijn om de nodige bepalingen vast te stellen teneinde ervoor te zorgen dat richtlijnen binnen de daarin gestelde termijnen worden omgezet in hun nationale rechtsstelsel, en om deze bepalingen onverwijld te harer kennis te brengen.

24 Deze instelling verduidelijkt dat de vraag of er sprake is van niet-nakoming van deze verplichtingen moet worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.

25 In casu heeft de Tsjechische Republiek niet vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 15 juli 2022 gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vastgesteld die nodig waren om richtlijn 2019/1937 om te zetten in nationaal recht of de Commissie in kennis gesteld van de vaststelling van dergelijke bepalingen.

26 In dit verband kunnen, aldus de Commissie, de door de Tsjechische Republiek tijdens de precontentieuze procedure ter kennis gebrachte bepalingen die vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2019/1937 zijn vastgesteld, geen adequate omzetting van deze richtlijn vormen, gelet op de algemene strekking ervan en op het feit dat daarin niet naar deze richtlijn wordt verwezen. Geen van de ter kennis gebrachte bepalingen bevat dus de door die richtlijn voorgeschreven specifieke maatregelen ter bescherming van klokkenluiders.

27 Bovendien benadrukt de Commissie dat een administratieve praktijk niet gelijkgesteld kan worden met een omzetting van de bepalingen van een richtlijn in het licht van de vereisten van stabiliteit en rechtszekerheid waaraan de uitvoering van een richtlijn door de lidstaten moet voldoen.

28 De Tsjechische Republiek erkent dat er bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn geen sprake was van volledige omzetting van richtlijn 2019/1937 in het nationale recht, maar merkt op dat de wet tot omzetting van die richtlijn in de dagen volgend op de indiening van het verweerschrift is aangenomen.

29 Die lidstaat betwist dan ook zowel de ontvankelijkheid als de gegrondheid van het beroep.

30 Ten eerste stelt die lidstaat dat de Commissie het voorwerp van het geding in het stadium van het verzoekschrift heeft gewijzigd. De in het onderhavige beroep verweten niet-nakoming verschilt van die welke in het met redenen omkleed advies was omschreven. De Commissie heeft namelijk geen rekening gehouden met de vóór de kennisgeving van het met redenen omkleed advies toegezonden bepalingen ter gedeeltelijke omzetting, hoewel zij, zoals blijkt uit de bewoordingen zelf van het met redenen omkleed advies, de relevantie ervan niet in twijfel heeft getrokken. Aldus heeft de Commissie de omvang van de verweten niet-nakoming niet nauwkeurig vastgesteld en de rechten van de verdediging van de Tsjechische Republiek geschonden.

31 Ten tweede is het beroep volgens die lidstaat ongegrond met betrekking tot de bepalingen van richtlijn 2019/1937 die zijn omgezet bij de door de Tsjechische Republiek ter kennis gebrachte bepalingen en een aantal administratieve praktijken. Het feit dat sommige van deze ter kennis gebrachte bepalingen van algemene aard zijn – dat door deze lidstaat niet wordt betwist –, betekent immers niet dat zij geen adequate uitvoering kunnen geven aan die richtlijn. De Tsjechische Republiek betoogt dat zij op een totaal van 29 artikelen van die richtlijn, 102 bepalingen heeft geïdentificeerd waarvan moest worden beoordeeld of zij in het nationale recht dienden te worden omgezet. Die lidstaat betoogt dat 49 van die bepalingen zijn omgezet op grond van bestaande wetgeving, en dat 23 ervan voor de omzetting buiten beschouwing konden blijven. De niet-nakoming moet derhalve worden beperkt tot 30 bepalingen.

32 Om te beginnen vormt de door de Tsjechische Republiek aan de Commissie toegezonden nařízen vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (regeringsbesluit 145/2015 betreffende de bepalingen inzake de melding van verdenkingen van onrechtmatige gedragingen in de uitoefening van de functie) een uitvoering van 28 bepalingen van richtlijn 2019/1937 met betrekking tot klokkenluiders die onder het ambtenarenstatuut vallen, met name de artikelen 1 en 6, artikel 5, punt 11, en artikel 19 van die richtlijn.

33 Wat vervolgens klokkenluiders betreft die niet onder het ambtenarenstatuut vallen, wordt een minimumbescherming gewaarborgd door het algemene wettelijke kader dat met name bestaat uit het wetboek van strafrecht, het burgerlijk wetboek, het wetboek bestuursprocesrecht en het arbeidswetboek. De Tsjechische Republiek is van mening dat de specifieke bepalingen van dit wettelijk kader de omzetting vormen van met name artikel 3, lid 1, artikel 5, punten 5, 7 en 9, artikel 11, lid 6, artikel 12, leden 1 tot en met 3 en 5, artikel 16, leden 2 en 4, artikel 20, leden 1 en 2, artikel 21, leden 5, 6 en 8, artikel 22 en artikel 23, leden 1 en 2, van richtlijn 2019/1937.

34 Ten slotte stelt de Tsjechische Republiek zich op het standpunt dat artikel 1, artikel 2, lid 2, artikel 3, lid 4, artikel 8, leden 7, 8 en 9, tweede en derde alinea, artikel 11, leden 3 tot en met 5, artikel 15, lid 2, artikel 17, artikel 21, lid 4, artikel 25, artikel 26, lid 1, en de artikelen 27 tot en met 29 van richtlijn 2019/1937 en de delen I en II van de bijlage bij die richtlijn op geen enkele wijze relevant zijn in het kader van de omzetting, zodat de omzetting ervan in nationaal recht niet noodzakelijk is.

35 In haar repliek merkt de Commissie om te beginnen op dat zowel uit het met redenen omkleed advies als uit het verzoekschrift blijkt dat zij de Tsjechische Republiek verwijt geen positieve handeling ter omzetting van richtlijn 2019/1937 te hebben vastgesteld. Zij heeft bijgevolg het voorwerp van het geding in het stadium van het verzoekschrift niet gewijzigd.

36 Vervolgens herinnert de Commissie eraan dat de vaststelling van een positieve omzettingshandeling waarin wordt verwezen naar de om te zetten richtlijn een vereiste is dat ervoor zorgt dat burgers en rechtspersonen kennis kunnen nemen van al hun uit deze richtlijn voortvloeiende rechten.

37 Ten slotte wijst de Commissie erop dat het niet uitgesloten is dat de positieve omzettingshandeling verwijst naar bestaande wetgeving. Gelet op de op de lidstaten rustende verplichting tot loyale samenwerking, is het evenwel onaanvaardbaar dat een lidstaat die erkent dat een richtlijn te laat is omgezet, de Commissie in het stadium van de precontentieuze procedure verschillende nationale handelingen van algemene aard meedeelt die niet specifiek betrekking hebben op de om te zetten richtlijn. De Commissie merkt op dat de doeltreffendheid van haar optreden door een dergelijk gedrag noodzakelijkerwijs wordt aangetast.

38 Bij dupliek herhaalt de Tsjechische Republiek, onder verwijzing naar het met redenen omkleed advies, ten eerste haar verwijt dat het voorwerp van de niet-nakoming is gewijzigd aangezien uit dat advies en uit de daaraan voorafgaande procedure duidelijk blijkt dat deze lidstaat volgens de Commissie richtlijn 2019/1937 gedeeltelijk had omgezet. Daarbij heeft de Commissie in dat advies niet aangegeven waarom zij van mening was dat de ter kennis gebrachte bepalingen niet relevant waren.

39 Ten tweede brengt de Tsjechische Republiek onder verwijzing naar het arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid) (C-543/17, EU:C:2019:573), in herinnering dat het aan de Commissie staat om de niet-omzetting te bewijzen in het kader van de procedure van artikel 260, lid 3, VWEU, aan welke verplichting zij niet voldoet door aan te geven dat de ter kennis gebrachte bepalingen geen verwijzing naar richtlijn 2019/1937 bevatten.

40 Bovendien kan de administratieve last die het onderzoek van de aangemelde bepalingen met zich meebrengt de Commissie niet ontslaan van haar verplichting om de verweten niet-nakoming te bewijzen.

Beoordeling door het Hof

– *Ontvankelijkheid*

41 Ten eerste is de Tsjechische Republiek van mening dat de Commissie het voorwerp van het beroep in het stadium van het verzoekschrift heeft uitgebreid door er in dat verzoekschrift op te wijzen dat richtlijn 2019/1937 in het geheel niet in nationaal recht was omgezet, terwijl zij in het met redenen omkleed advies had vermeld dat deze richtlijn niet volledig was omgezet.

42 Er zij aan herinnerd dat de precontentieuze procedure tot doel heeft de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen om de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen na te komen en nuttig verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven [arrest van 19 september 2017, Commissie/Ierland (Registratiebelasting) (C-552/15, EU:C:2017:698), punt 28

en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Bovendien wordt het voorwerp van een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU afgebakend door het met redenen omklede advies van de Commissie, zodat het beroep op dezelfde overwegingen en middelen dient te berusten als dat advies. Dit vereiste betekent echter niet dat de formulering van de grieven in het dispositief van het met redenen omklede advies en in het petitum van het verzoekschrift steeds volkomen gelijkluidend moet zijn, mits het voorwerp van het geschil zoals dat in het met redenen omklede advies is omschreven, niet is verruimd of gewijzigd. De Commissie mag met name haar aanvankelijke grieven in het verzoekschrift preciseren, op voorwaarde echter dat zij het voorwerp van het geschil niet wijzigt (arrest van 16 april 2015, Commissie/Duitsland, C-591/13, EU:C:2015:230, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 In casu blijkt uit het met redenen omkleed advies van 15 juli 2022 dat de Commissie de Tsjechische Republiek verweet niet alle voor de omzetting van richtlijn 2019/1937 noodzakelijke bepalingen te hebben vastgesteld en meegedeeld, hetgeen deze lidstaat niet betwist. Dienaangaande licht deze lidstaat toe dat hij in antwoord op dat met redenen omkleed advies de Commissie bepaalde onderdelen van zijn bestaande wetgeving heeft toegezonden die volgens die lidstaat de omzetting van een aantal bepalingen van deze richtlijn vormden.

44 In haar verzoekschrift merkt de Commissie op dat zij van mening is dat voor de omzetting van een richtlijn een positieve handeling met daarin een verwijzing naar die richtlijn moet worden vastgesteld, en verzoekt zij het Hof vast te stellen dat de Tsjechische Republiek een dergelijke handeling niet heeft aangenomen en evenmin een dergelijke handeling heeft meegedeeld, en bijgevolg de krachtens artikel 26, leden 1 en 3, van richtlijn 2019/1937 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

45 Derhalve kan niet worden geoordeeld dat de Commissie het voorwerp van het verzoekschrift heeft uitgebreid ten opzichte van het in het met redenen omkleed advies van 15 juli 2022 omschreven voorwerp.

46 Ten tweede betoogt de Tsjechische Republiek dat de Commissie niet met de nodige nauwkeurigheid en duidelijkheid heeft aangegeven waarom de bepalingen die zij die instelling tijdens de precontentieuze procedure als maatregelen ter gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2019/1937 heeft meegedeeld, er niet toe konden leiden dat het voorwerp van de verweten niet-nakoming werd beperkt.

47 Zoals in punt 44 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, blijkt zowel uit het met redenen omkleed advies als uit het onderhavige beroep dat de Commissie de Tsjechische Republiek verwijt dat zij geen positieve handeling heeft vastgesteld die richtlijn 2019/1937 omzet en een verwijzing naar deze richtlijn bevat, noch een dergelijke handeling heeft meegedeeld.

48 In dat verband volgt uit vaste rechtspraak dat indien een richtlijn de lidstaten uitdrukkelijk verplicht om ervoor te zorgen dat naar deze richtlijn wordt verwezen in de bepalingen die nodig zijn voor de uitvoering daarvan, of dat naar die richtlijn wordt verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen, het hoe dan ook noodzakelijk is dat de lidstaten een positieve handeling ter omzetting van de richtlijn in kwestie vaststellen [arrest van 14 maart 2024, Commissie/Letland (Europees wetboek voor elektronische communicatie), C-454/22, EU:C:2024:235, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

49 Aangezien de Tsjechische Republiek in casu zowel tijdens de precontentieuze procedure als in haar verweerschrift heeft verklaard dat een positieve omzettingshandeling die uitdrukkelijk naar richtlijn 2019/1937 verwijst, in voorbereiding was, staat vast dat een dergelijke handeling ontbrak op de datum van instelling van het beroep.

50 Bijgevolg kan deze lidstaat zich niet beroepen op de niet-ontvankelijkheid van het onderhavige beroep op grond dat hij niet in staat was de omvang van de hem verweten niet-nakoming te kennen, aangezien hij zelf de nationale wetgevingsprocedure heeft ingeleid om te voldoen aan de krachtens richtlijn 2019/1937 op hem rustende verplichtingen, en voorts de positieve omzettingshandeling waarvan die lidstaat de vaststelling aankondigde, pas op 1 augustus 2023 in werking is getreden, dat wil zeggen bijna 5 maanden na de instelling van het onderhavige beroep en meer dan 19 maanden na 17 december 2021, de datum waarop de termijn voor omzetting van richtlijn 2019/1937 is verstreken.

51 Hieruit volgt dat het onderhavige beroep ontvankelijk is.

– *Ten gronde*

52 Overeenkomstig artikel 26, lid 1, van richtlijn 2019/1937 moesten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 17 december 2021 aan deze richtlijn te voldoen. Voorts is in artikel 26, lid 3, van deze richtlijn bepaald dat wanneer de lidstaten deze nationale bepalingen vaststellen, in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar de richtlijn wordt verwezen. Daarnaast dienden de lidstaten op grond van artikel 26, lid 3, de tekst van die nationale bepalingen aan de Commissie mee te delen.

53 Volgens vaste rechtspraak moet het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn en kan het Hof geen rekening houden met sindsdien opgetreden wijzigingen [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

54 Zoals in punt 48 van dit arrest in herinnering is gebracht, moeten de lidstaten bovendien hoe dan ook een positieve handeling ter omzetting van de betrokken richtlijn vaststellen indien een richtlijn de lidstaten uitdrukkelijk verplicht om ervoor te zorgen dat naar deze richtlijn wordt verwezen in de bepalingen die nodig zijn voor de uitvoering daarvan of dat naar die richtlijn wordt verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen [arrest van 14 maart 2024, Commissie/Letland (Europees wetboek voor elektronische communicatie), C-454/22, EU:C:2024:235, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

55 In casu heeft de Commissie, na te hebben vastgesteld dat de Tsjechische Republiek haar niet in kennis had gesteld van alle bepalingen die nodig waren voor de volledige omzetting van richtlijn 2019/1937, deze lidstaat op 15 juli 2022 een met redenen omkleed advies gezonden met het verzoek om binnen een termijn van twee maanden, te rekenen vanaf de ontvangst ervan, aan de in dat advies genoemde verplichtingen te voldoen.

56 Zoals blijkt uit het verweerschrift en de dupliek die de Tsjechische Republiek in de onderhavige procedure heeft neergelegd, had deze lidstaat bij het verstrijken van die termijn niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vastgesteld die nodig waren om te voldoen aan richtlijn 2019/1937 en had die lidstaat deze bepalingen dus evenmin ter kennis gebracht van de Commissie.

57 Uit het antwoord van 9 september 2022 en de mededeling van 14 september 2022 van de Tsjechische Republiek blijkt evenwel dat de bepalingen van met name het burgerlijk wetboek, het wetboek bestuursprocesrecht, het arbeidswetboek en regeringsbesluit 145/2015 op laatstgenoemde datum aan de Commissie waren toegezonden als maatregelen ter gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2019/1937. Die lidstaat had de Commissie er eveneens op gewezen dat sommige bepalingen van deze richtlijn reeds waren omgezet omdat de nationale administratieve praktijk daarmee in overeenstemming was en dat verschillende andere bepalingen van die richtlijn hoe dan ook niet hoefden te worden omgezet. De Tsjechische Republiek had er voorts op gewezen dat aan het einde van het eerste halfjaar van 2023 een positieve handeling ter omzetting van deze richtlijn in werking zou treden.

58 Ten eerste erkent de Tsjechische Republiek door erop te wijzen dat de omzetting van richtlijn 2019/1937 in de loop van 2023 zou worden voltooid dat deze richtlijn noch bij het verstrijken van de in artikel 26, lid 1, ervan gestelde termijn, noch bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, te weten 15 september 2022, volledig in nationaal recht was omgezet.

59 Ten tweede volstaat het met betrekking tot de bepalingen van nationaal recht die tijdens de precontentieuze procedure ter kennis van de Commissie zijn gebracht – gelet op de rechtspraak waarnaar in punt 54 van het onderhavige arrest wordt verwezen –, niet dat het recht van een lidstaat dat vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2019/1937 van kracht was, volgens die lidstaat reeds in overeenstemming was met deze richtlijn, om deze lidstaat te ontheffen van zijn verplichting om die richtlijn in zijn rechtsorde om te zetten, zodat die omstandigheid evenmin volstaat om een dergelijke niet-nakoming te rechtvaardigen [arrest van 14 maart 2024, Commissie/Letland (Europees wetboek voor elektronische communicatie), C-454/22, EU:C:2024:235, punt 42].

60 Voorts benadrukt de Tsjechische Republiek terecht dat het aan de Commissie staat om het bestaan van de gestelde niet-nakoming te bewijzen, maar dit neemt niet weg dat de lidstaten krachtens artikel 4, lid 3, VEU verplicht zijn om de Commissie de vervulling van haar taak te vergemakkelijken, die er volgens artikel 17, lid 1, VEU met name in bestaat om toe te zien op de toepassing van de bepalingen van het VWEU en van de bepalingen die de instellingen ingevolge dit Verdrag vaststellen [arrest van 2 september 2021, Commissie/Zweden (Zuiveringsinstallaties), C-22/20, EU:C:2021:669, punt 144 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

61 Pas na de kennisgeving door de Commissie van de aanmaningsbrief is de Tsjechische Republiek begonnen aan deze instelling de bepalingen van haar nationale recht ter kennis te brengen die een aantal bepalingen van richtlijn 2019/1937 omzetten.

62 Bovendien is de mededeling van dergelijke bepalingen van nationaal recht gedurende de gehele procedure voortgezet tot en met 14 september 2022, dat wil zeggen slechts één dag vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, hoewel de betreffende bepalingen in de Tsjechische rechtsorde reeds van kracht waren vóór de vaststelling van die richtlijn.

63 Ten derde moeten de bepalingen van een richtlijn worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid dat, ingeval de betrokken richtlijn rechten in het

leven beoogt te roepen voor particulieren, verlangt dat de begunstigden de volle omvang van hun rechten kunnen kennen [arrest van 12 mei 2022, U.I. (Indirecte douanevertegenwoordiger), C-714/20, EU:C:2022:374, punt 59].

64 Aangezien de door de Tsjechische Republiek meegedeelde bepalingen van nationaal recht geen enkele verwijzing naar richtlijn 2019/1937 bevatten, kunnen zij niet worden geacht te voldoen aan de in het vorige punt genoemde vereisten.

65 Wat voorts de administratieve praktijken betreft die de Tsjechische Republiek heeft aangevoerd als omzettingsmaatregel van richtlijn 2019/1937, moet worden opgemerkt dat een praktijk waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, naar haar aard kan worden gewijzigd volgens goeddunken van de overheidsdiensten, zodat zij niet kan worden beschouwd als een geldige nakoming van de krachtens het VWEU op een lidstaat rustende verplichtingen [arrest van 13 juni 2024, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken II), C-123/22, EU:C:2024:493, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

66 Wat ten vierde de irrelevantie betreft van sommige bepalingen van richtlijn 2019/1937 die volgens de Tsjechische Republiek niet in nationaal recht hoeven te worden omgezet, is het voldoende eraan te herinneren dat het feit dat een lidstaat sommige bepalingen zo inschat duidelijk niet volstaat om deze lidstaat te ontslaan van de op hem rustende verplichting om de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan een richtlijn, of van zijn verplichting om de Commissie de maatregelen ter omzetting van deze richtlijn mee te delen [arrest van 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld), C-550/18, EU:C:2020:564, punt 88].

67 Derhalve moet worden geoordeeld dat de Tsjechische Republiek, door vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 15 juli 2022 gestelde termijn niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen te hebben vastgesteld die nodig waren om te voldoen aan richtlijn 2019/1937 en door deze bepalingen derhalve niet ter kennis van de Commissie te hebben gebracht, de krachtens artikel 26, leden 1 en 3, van deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Verzoek op grond van artikel 260, lid 3, VWEU

Argumenten van partijen

68 Voor de vaststelling van de hoogte van de forfaitaire som baseert de Commissie zich op de in punt 2 van de mededeling van 2023 genoemde algemene beginselen en op de berekeningsmethode die is uiteengezet in de punten 3 en 4 van deze mededeling. In het bijzonder wijst deze instelling erop dat de vaststelling van de hoogte van de forfaitaire som moet worden gebaseerd op fundamentele criteria, te weten de ernst van de inbreuk, de duur ervan en de noodzaak om zorg te dragen voor de afschrikkende werking van de sanctie teneinde herhaling van de inbreuk te voorkomen.

69 Wat in de eerste plaats de ernst van de inbreuk betreft herinnert de Commissie eraan dat de coëfficiënt die van toepassing is op grond van de mededeling van 2023 tussen 1 (minimum) en 20 (maximum) ligt. Deze instelling verduidelijkt dat zij overeenkomstig punt 3.2.2 van deze mededeling systematisch een coëfficiënt van 10 toepast voor de ernst van de inbreuk wanneer de verplichting om kennis te geven van de bepalingen waarmee een richtlijn wordt omgezet in het

geheel niet is nagekomen, en dat de niet-omzetting van een richtlijn en het niet ter kennis brengen van die bepalingen als even ernstig worden beschouwd, ongeacht de aard van de bepalingen van de betrokken richtlijn.

70 Wat in de tweede plaats de duur van de inbreuk betreft, zet de Commissie uiteen dat er voor de berekening van de forfaitaire som wordt gekeken naar het aantal dagen dat de inbreuk heeft geduurd. De duur van de inbreuk wordt berekend overeenkomstig punt 4.2.1 van de mededeling van 2023 en komt overeen met het aantal dagen tussen de dag volgend op het verstrijken van de termijn voor omzetting van de betrokken richtlijn en de dag waarop de inbreuk is beëindigd.

71 Wat in de derde plaats het criterium betreft inzake de noodzaak om zorg te dragen voor de afschrikkende werking van de sanctie, gelet op de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat, wijst de Commissie erop dat dit criterium wordt uitgedrukt door de factor „n” die voor elke lidstaat is vastgesteld in punt 3 van bijlage I bij de mededeling van 2023. De berekening ervan is gebaseerd op de verhouding tussen het bbp van de betrokken staat en het nationale gemiddelde bbp van de Unie vermenigvuldigd met de verhouding tussen de bevolking van die staat en de gemiddelde nationale bevolking van de Unie. De eerste verhouding telt voor twee derde mee, terwijl de tweede verhouding voor een derde meetelt. Volgens punt 3 van die bijlage bij de mededeling bedraagt de factor „n” van de Tsjechische Republiek 0,49.

72 Dientengevolge stelt de Commissie voor om krachtens punt 4.2 van de mededeling van 2023 een coëfficiënt van 10 voor de ernst van de inbreuk te hanteren en de factor „n” van 0,49 toe te passen. Het resultaat van deze twee elementen moet worden vermenigvuldigd met het forfaitaire basisbedrag voor de forfaitaire som dat in punt 2 van bijlage I bij deze mededeling is vastgesteld, te weten 1 000 EUR, hetgeen overeenkomt met 4 900 EUR, dat vermenigvuldigd moet worden met het aantal dagen dat de niet-nakoming voortduurt, overeenkomstig punt 4.2.1 van die mededeling. De Commissie wijst erop dat de betaling van deze forfaitaire som moet worden opgelegd op voorwaarde dat deze hoger is dan 1 372 000 EUR, de forfaitaire minimumsom die in punt 5 van bijlage I bij de mededeling van 2023 voor de Tsjechische Republiek is vastgesteld.

73 In haar verweerschrift betoogt de Tsjechische Republiek dat de Commissie bij de beoordeling van de ernst van de niet-nakoming rekening moet houden met de bestaande nationale wetgeving. Aangezien de tijdens de precontentieuze procedure meegedeelde bepalingen volgens deze lidstaat de omzetting vormen van een aantal bepalingen van richtlijn 2019/1937, moeten zij bij de vaststelling van de forfaitaire som op grond van het beginsel van gelijke behandeling in aanmerking worden genomen en moet de Commissie een onderscheid maken tussen gevallen van volledige niet-omzetting en gevallen van gedeeltelijke niet-omzetting. Hieruit volgt volgens die lidstaat dat de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk niet hoger mag zijn dan 4.

74 In haar aanvullende vordering van 28 mei 2024 stelt de Commissie voor om er, gelet op de mededeling door de Tsjechische Republiek van de inwerkingtreding van de wetten 171/2023 en 172/2023 op 1 augustus 2023, van uit te gaan dat de inbreuk heeft geduurd van 18 december 2021, de dag na het verstrijken van de termijn voor omzetting van richtlijn 2019/1937, tot 31 juli 2023, de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wetten die de omzetting van deze richtlijn vormen. Hieruit volgt dat een bedrag per dag van 4 900 EUR (10 × 0,49 × 1 000) wordt voorgesteld, welk bedrag moet worden vermenigvuldigd met het aantal dagen dat de inbreuk heeft geduurd, namelijk 591 dagen. De gevorderde forfaitaire som bedraagt dus 2 895 900 EUR.

75 De Tsjechische Republiek heeft op 17 juni 2024 opmerkingen ingediend waarin deze lidstaat stelt dat, gelet op de bepalingen ter gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2019/1937 die tijdens de precontentieuze procedure aan de Commissie ter kennis zijn gebracht, en op de medewerking waarvan zij blijk heeft gegeven, de toe te passen coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk niet hoger mocht zijn dan 3.

Beoordeling door het Hof

76 Artikel 260, lid 3, eerste alinea, VWEU bepaalt dat de Commissie, wanneer zij bij het Hof een zaak aanhangig maakt op grond van artikel 258 VWEU omdat zij van oordeel is dat de betrokken lidstaat zijn verplichting tot mededeling van de omzettingsbepalingen van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn niet is nagekomen, indien zij dit passend acht kan aangeven wat haars inziens gezien de omstandigheden een redelijke hoogte is voor de door deze lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom. Ingevolge artikel 260, lid 3, tweede alinea, VWEU kan het Hof, indien het de niet-nakoming vaststelt, de betrokken lidstaat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen die niet hoger is dan de Commissie heeft aangegeven, waarbij de verplichting tot betaling ingaat op de door het Hof in zijn arrest bepaalde datum.

77 Aangezien vaststaat, zoals blijkt uit punt 67 van het onderhavige arrest, dat de Tsjechische Republiek bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 15 juli 2022 gestelde termijn niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen had vastgesteld die nodig waren om de bepalingen van richtlijn 2019/1937 om te zetten in nationaal recht, en deze bepalingen dus evenmin ter kennis heeft gebracht aan de Commissie, valt de aldus vastgestelde niet-nakoming binnen de werkingssfeer van artikel 260, lid 3, VWEU.

78 Voorts zij eraan herinnerd dat het mechanisme van artikel 260, lid 3, VWEU niet alleen tot doel heeft de lidstaten ertoe aan te zetten om zo snel mogelijk een einde te maken aan een niet-nakoming die zonder een dergelijke bepaling wellicht zou blijven voortduren, maar ook om de procedure voor het opleggen van financiële sancties wegens niet-nakoming van de verplichting met betrekking tot het ter kennis brengen van de nationale omzettingsbepalingen van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn te vereenvoudigen en te bespoedigen [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

79 Om dit doel te bereiken voorziet artikel 260, lid 3, VWEU in het als financiële sanctie opleggen van onder meer een forfaitaire som.

80 De veroordeling tot de betaling van een forfaitaire som berust op de beoordeling van de consequenties die de niet-nakoming van de op de betrokken lidstaat rustende verplichtingen heeft voor de particuliere en de publieke belangen, met name wanneer de niet-nakoming lang is blijven voortbestaan [zie in die zin arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

81 In dit verband motiveert de Commissie de aard en de hoogte van de gevorderde financiële sancties en houdt zij daarbij rekening met de door haar vastgestelde richtsnoeren, zoals die welke in haar mededelingen zijn opgenomen, die weliswaar niet bindend zijn voor het Hof, maar ertoe bijdragen dat de transparantie, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van het optreden van de Commissie worden gewaarborgd [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

82 Wat de vraag betreft of het passend is om een forfaitaire som op te leggen, staat het aan het Hof om in elke zaak, op basis van de omstandigheden van het geding dat aanhangig is gemaakt alsmede naargelang van de mate van overreding en afschrikking die het nodig acht, de financiële sancties vast te stellen die passend zijn, met name om een herhaling van soortgelijke inbreuken op het Unierecht te voorkomen [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

83 In casu moet worden geoordeeld dat, hoewel de Tsjechische Republiek gedurende de precontentieuze procedure medewerking aan de diensten van de Commissie heeft verleend en aan die instelling bepalingen uit haar bestaande recht heeft meegedeeld die als een omzetting van een aantal bepalingen van richtlijn 2019/1937 kunnen worden beschouwd, het geheel van juridische en feitelijke gegevens die tot de vaststelling van de niet-nakoming hebben geleid een aanwijzing vormt dat er, om daadwerkelijk te voorkomen dat vergelijkbare inbreuken op het Unierecht zich in de toekomst zullen herhalen, een afschrikkende maatregel, zoals de oplegging van een forfaitaire som, moet worden vastgesteld. Om te beginnen heeft de Tsjechische Republiek pas na de kennisgeving door de Commissie van de aanmaningsbrief van 27 januari 2022 bij die instelling bepalingen van haar nationaal recht aangemeld die volgens haar een aantal bepalingen van richtlijn 2019/1937 omzetten. Vervolgens zijn er nog aanmeldingen geweest tot en met 14 september 2022, dat wil zeggen slechts één dag vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 15 juli 2022 gestelde termijn, terwijl de meegedeelde bepalingen vóór de vaststelling van richtlijn 2019/1937 reeds in de nationale rechtsorde van kracht waren. Ten slotte moet worden vastgesteld dat tot de inwerkingtreding op 1 augustus 2023 van de wetten 171/2023 en 172/2023, de meegedeelde bepalingen geen daadwerkelijke, specifieke en volledige omzetting van deze richtlijn vormden, zoals in punt 64 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht.

84 Wat de berekening van de hoogte van de forfaitaire som betreft, zij eraan herinnerd dat volgens artikel 260, lid 3, VWEU alleen het Hof bevoegd is om een financiële sanctie op te leggen aan een lidstaat. In het kader van een op grond van deze bepaling ingeleide procedure beschikt het Hof evenwel slechts over een beperkte beoordelingsmarge, aangezien het Hof, wanneer het een niet-nakoming vaststelt, gebonden is aan de voorstellen van de Commissie wat betreft de aard van de financiële sanctie die het kan hanteren en het maximumbedrag van de sanctie die het kan opleggen [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

85 Het staat aan het Hof om bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid op dit gebied – zoals die is afgebakend door de voorstellen van de Commissie – de forfaitaire som tot de betaling waarvan een lidstaat krachtens artikel 260, lid 3, VWEU kan worden veroordeeld, op een zodanig bedrag vast te stellen dat dit bedrag in de gegeven omstandigheden passend is en daarnaast evenredig is aan de gepleegde inbreuk. Relevante factoren in dit verband zijn de ernst van de vastgestelde niet-nakoming, de duur ervan en de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punten 68 en 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

86 Tevens zij eraan herinnerd dat in het kader van deze beoordelingsbevoegdheid richtsnoeren, zoals de mededelingen van de Commissie, niet bindend zijn voor het Hof, maar ertoe bijdragen dat de transparantie, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van het optreden van de Commissie worden gewaarborgd wanneer die instelling voorstellen doet aan het Hof [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

87 In casu heeft de Commissie zich op de mededeling van 2023 gebaseerd om haar verzoek om de Tsjechische Republiek te veroordelen tot betaling van een forfaitaire som te onderbouwen en het bedrag daarvan vast te stellen.

88 Wat in de eerste plaats de ernst van de vastgestelde niet-nakoming betreft, volgt uit punt 3.2 van de mededeling van 2023 dat volgens de Commissie de niet-mededeling van de bepalingen die nodig zijn ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn, altijd als ernstig wordt beschouwd. Derhalve rechtvaardigt deze niet-nakoming de automatische toepassing van een coëfficiënt van 10 voor de ernst van de inbreuk.

89 De Tsjechische Republiek betwist de hoogte van deze coëfficiënt en de automatische toepassing ervan in de omstandigheden van de vastgestelde niet-nakoming.

90 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat de verplichting om bepalingen vast te stellen teneinde een richtlijn volledig om te zetten, en de verplichting om die bepalingen ter kennis te brengen van de Commissie, voor de lidstaten kernverplichtingen zijn om de volle werking van het Unierecht te verzekeren, zodat de niet-nakoming van deze verplichtingen altijd moet worden geacht ernstig te zijn [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

91 In casu moet worden benadrukt dat richtlijn 2019/1937 een essentieel instrument van het Unierecht is, aangezien zij krachtens artikel 1 van die richtlijn, gelezen in samenhang met overweging 1 ervan, gemeenschappelijke minimumnormen vaststelt die een hoog niveau van evenwichtige en doeltreffende bescherming waarborgen van personen die inbreuken op dit recht melden op gebieden waar dergelijke inbreuken met name het algemeen belang kunnen schaden. Door een systeem in te voeren ter bescherming van personen die in een beroepsmatige context inbreuken op het Unierecht melden, draagt deze richtlijn namelijk bij tot het voorkomen van schade voor het algemeen belang op bijzonder gevoelige gebieden, zoals overheidsopdrachten, de voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering, de bescherming van het milieu en de bescherming van de financiële belangen van de Unie. De bepalingen van deze richtlijn voorzien dus in de verplichting voor zowel overheidsinstanties als particuliere entiteiten om te zorgen voor interne meldingskanalen en procedures voor de ontvangst en de follow-up van meldingen, waarbij de rechten van personen die melding maken van inbreuken op het Unierecht en de voorwaarden waaronder zij de aldus geboden bescherming kunnen genieten, worden gewaarborgd [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 73].

92 Dat de bepalingen van richtlijn 2019/1937 niet binnen de gestelde termijn zijn omgezet, doet noodzakelijkerwijs afbreuk aan het Unierecht en aan de uniforme en effectieve toepassing ervan, aangezien inbreuken op dat recht mogelijk niet worden gemeld indien de personen die van dergelijke inbreuken op de hoogte zijn, niet worden beschermd tegen eventuele represailles [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 74].

93 Zoals in punt 85 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, moet het bedrag van de krachtens artikel 260, lid 3, VWEU aan een lidstaat opgelegde financiële sancties evenwel passend zijn in de gegeven omstandigheden en evenredig zijn aan de gepleegde inbreuk [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 75].

94 Om die reden heeft het Hof geoordeeld dat de automatische toepassing van een en dezelfde coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk in alle gevallen waarin een richtlijn niet volledig is omgezet en de maatregelen ter omzetting van deze richtlijn bijgevolg niet zijn meegedeeld, er noodzakelijkerwijs aan in de weg staat dat het bedrag van de financiële sancties aangepast is aan de omstandigheden van de inbreuk en dat evenredige sancties worden opgelegd [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 76].

95 In dit verband heeft het Hof erop gewezen dat de Commissie, door ervan uit te gaan dat de niet-nakoming van de verplichting tot mededeling van de maatregelen ter omzetting van een richtlijn moet worden geacht dezelfde mate van ernst te hebben ongeacht om welke richtlijn het gaat, niet in staat is om de financiële sancties aan te passen aan de gevolgen van de niet-nakoming van die verplichting voor de particuliere en de publieke belangen, zoals bepaald in punt 3.2.2 van de mededeling van 2023 [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 77].

96 In casu heeft de Tsjechische Republiek in haar verweerschrift aangevoerd dat richtlijn 2019/1937 reeds gedeeltelijk was omgezet in Tsjechisch recht.

97 Bij twee mededelingen van 21 maart 2022 en 14 september 2022 heeft de Tsjechische Republiek de Commissie in kennis gesteld van bepalingen van het burgerlijk wetboek, het wetboek bestuursprocesrecht, het arbeidswetboek en regeringsbesluit 145/2015, die volgens deze lidstaat de omzetting vormden van 49 bepalingen van richtlijn 2019/1937.

98 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat niet is aangetoond dat de in casu vastgestelde niet-nakoming dezelfde negatieve gevolgen had voor de particuliere en publieke belangen als in het geval van een volledige niet-omzetting van richtlijn 2019/1937 [zie in die zin arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 92].

99 Dit neemt niet weg dat de Tsjechische Republiek in haar verweerschrift zelf heeft erkend dat de regels ter bescherming van personen die inbreuken op het recht melden vóór de inwerkingtreding van de wetten 171/2023 en 172/2023 versnipperd waren binnen de Tsjechische rechtsorde en, anders dan artikel 26, lid 3, van richtlijn 2019/1937 vereist, niet uitdrukkelijk verwezen naar de bescherming van deze personen.

100 Het ontbreken van specifieke en duidelijke regels inzake de in richtlijn 2019/1937 vastgelegde bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, verhindert een doeltreffende bescherming van deze personen en kan dus afbreuk doen aan de uniforme en effectieve toepassing van het Unierecht op de door deze richtlijn bestreken gebieden [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 94].

101 Zoals in punt 91 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, draagt richtlijn 2019/1937 bij tot het voorkomen van schade voor het algemeen belang op bijzonder gevoelige gebieden – zoals overheidsopdrachten, de voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering, de bescherming van het milieu en de bescherming van de financiële belangen van de Unie – door een hoge bescherming in te voeren van personen die in een beroepsmatige context inbreuken op het Unierecht melden [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 95].

102 Zoals in punt 92 van het onderhavige arrest is aangegeven kunnen personen die op de hoogte zijn van een inbreuk op het Unierecht op deze gebieden – wanneer er geen effectieve bescherming bestaat – ervan worden weerhouden deze te melden, aangezien zij, wanneer zij dat wel doen, mogelijk worden blootgesteld aan represailles [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 96].

103 Gelet op de doelstelling van artikel 1 van richtlijn 2019/1937, gelezen in samenhang met overweging 1 ervan, moet de niet-vaststelling van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig zijn voor de volledige en nauwkeurige omzetting van deze richtlijn dus als bijzonder ernstig worden beschouwd [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 97].

104 In de tweede plaats zij er in het kader van de beoordeling van de duur van de inbreuk aan herinnerd dat, wat het begin van de periode betreft waarmee bij de vaststelling van de hoogte van de forfaitaire som rekening moet worden gehouden, de datum die in aanmerking moet worden genomen bij de beoordeling van de duur van de betrokken niet-nakoming niet de datum is van het verstrijken van de termijn die door de Commissie in het met redenen omkleed advies is gesteld, maar de datum waarop de in de betrokken richtlijn gestelde omzettingstermijn is verstreken [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

105 Vast staat dat de Tsjechische Republiek bij het verstrijken van de in artikel 26, lid 1, van richtlijn 2019/1937 gestelde omzettingstermijn, te weten op 17 december 2021, niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen had vastgesteld die nodig waren om deze richtlijn specifiek en volledig om te zetten, en deze bepalingen dus evenmin ter kennis had gebracht van de Commissie, hoewel artikel 26, lid 3, van die richtlijn dat voorschrijft. Hieruit volgt dat de aan de orde zijnde niet-nakoming, die pas op 1 augustus 2023 met de inwerkingtreding van de wetten 171/2023 en 172/2023 is beëindigd, meer dan anderhalf jaar heeft geduurd.

106 Wat in de derde plaats de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat – onverminderd de mogelijkheid voor de Commissie om financiële sancties voor te stellen die op meerdere criteria zijn gebaseerd, met name om een redelijke differentiatie tussen de verschillende lidstaten mogelijk te maken – moet worden uitgegaan van het bbp van deze lidstaat als bepalende factor bij de beoordeling van de financiële draagkracht en bij de vaststelling van sancties die voldoende afschrikkend en evenredig zijn, teneinde daadwerkelijk te voorkomen dat zich in de toekomst opnieuw vergelijkbare inbreuken op het Unierecht voordoen [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

107 In dit verband heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat rekening moet worden gehouden met de recente ontwikkeling van het bbp van de lidstaat ten tijde van het onderzoek van de feiten door het Hof [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

108 In casu zij opgemerkt dat de door de Commissie overeenkomstig de punten 3.4 en 4.2 van de mededeling van 2023 toegepaste factor „n”, die de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat ten opzichte van de financiële draagkracht van de andere lidstaten weergeeft, is gedefinieerd als een gewogen geometrisch gemiddelde van het bbp van de betrokken lidstaat in vergelijking met het gemiddelde van de bbp's van de lidstaten (dat voor twee derde meetelt bij de berekening van de factor „n”) en van de bevolking van de betrokken lidstaat, vergeleken met het

gemiddelde van de bevolking van de lidstaten (dat voor een derde meetelt bij de berekening van de factor „n”), zoals blijkt uit de in punt 9 van het onderhavige arrest weergegeven vergelijking. De Commissie motiveert deze methode voor de berekening van de factor „n” zowel met de doelstelling om een redelijke differentiatie tussen de factoren „n” van de lidstaten te handhaven in vergelijking met een berekening die uitsluitend is gebaseerd op het bbp van de lidstaten, als met de doelstelling om een zekere stabiliteit in de berekening van de factor „n” te waarborgen, aangezien het onwaarschijnlijk is dat de bevolking op jaarbasis aanzienlijk zal variëren [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

109 Het Hof heeft echter geoordeeld dat bij de vaststelling van de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat, in de methode voor de berekening van de factor „n” niet een demografisch criterium kan worden gehanteerd op de wijze als bedoeld in de punten 3.4 en 4.2 van de mededeling van 2023 [zie in die zin arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punten 84-86].

110 Overeenkomstig de in punt 106 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak moet de hoogte van de forfaitaire som bij gebreke van een door de Commissie voorgesteld relevant criterium om te zorgen voor een stabiele berekening en voor het handhaven van een redelijke differentiatie tussen de factoren „n” van de lidstaten, dus worden vastgesteld op basis van het gemiddelde bbp van de Tsjechische Republiek over de laatste drie jaar.

111 Gelet op een en ander en gezien de beoordelingsbevoegdheid waarover het Hof beschikt krachtens artikel 260, lid 3, VWEU – waarin is bepaald dat het geen hogere forfaitaire som mag opleggen dan door de Commissie is aangegeven – moet worden geoordeeld dat er – om daadwerkelijk te voorkomen dat inbreuken die vergelijkbaar zijn met die op artikel 26, leden 1 en 3, van richtlijn 2019/1937 en die de volle werking van het Unierecht aantasten, zich in de toekomst zullen herhalen – een forfaitaire som moet worden opgelegd waarvan de hoogte dient te worden vastgesteld op 2 300 000 EUR.

Kosten

112 Overeenkomstig artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Tsjechische Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in haar eigen kosten en in die van de Commissie.

113 Artikel 140 van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat de lidstaten en de instellingen van de Unie die in het geding hebben geïntervenieerd hun eigen kosten dragen. Overeenkomstig dat artikel zal het Koninkrijk België zijn eigen kosten dragen.

Het Hof (Zesde kamer) verklaart:

1) **De Tsjechische Republiek is, door vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie van 15 juli 2022 gestelde termijn niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen te hebben vastgesteld die nodig waren om te voldoen aan richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, en door deze bepalingen derhalve niet ter kennis van de Commissie te hebben gebracht, de krachtens artikel 26, leden 1 en 3, van deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **De Tsjechische Republiek wordt veroordeeld tot betaling aan de Europese Commissie van een forfaitaire som van 2 300 000 EUR.**

3) **De Tsjechische Republiek wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van de Europese Commissie.**

4) **Het Koninkrijk België draagt zijn eigen kosten.**

ondertekeningen