Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 6 mars 2025*

”Fördragsbrott – Artikel 258 FEUF – Skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten – Direktiv (EU) 2019/1937 – Artikel 26.1 och 26.3 – Underlåtenhet att införliva direktivet och att underrätta om åtgärder för införlivande – Artikel 260.3 FEUF – Yrkande om föreläggande att betala ett standardbelopp – Kriterier för fastställelse av sanktionsbeloppet – Automatisk tillämpning av en koefficient för svårighetsgrad”

I mål C-152/23,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 och artikel 260.3 FEUF, som väckts den 13 mars 2023,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av J. Baquero Cruz och M. Salyková, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

**Republiken Tjeckien**, företrädd av T. Müller, J. Očková, M. Smolek och J. Vláčil, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

**Konungariket Belgien**

intervenient,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av domstolens vice ordförande T. von Danwitz, tillika tillförordnad ordförande på sjätte avdelningen, samt domarna A. Kumin och I. Ziemele (referent),

generaladvokat: N. Emiliou,

* Rättegångsspråk: tjeckiska.

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska

– fastställa att Republiken Tjeckien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 26.1 och 26.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (EUT L 305, 2019, s. 17, rättelse i EUT L 273, 2020, s. 16), genom att inte anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet och genom att inte underrätta kommissionen om dessa bestämmelser,

– förplikta Republiken Tjeckien att till kommissionen betala ett standardbelopp som motsvarar det högsta av följande två belopp:

  – ett standardbelopp på 4 900 euro per dag från och med dagen efter utgången av den tidsfrist för införlivande som föreskrivs i direktiv 2019/1937 till och med den dag då den påstådda överträdelsen upphör eller, om överträdelsen fortsätter, till och med den dag då domen meddelas i förevarande mål,

  – ett lägsta standardbelopp på 1 372 000 euro,

– för det fall att den i första strecksatsen angivna överträdelsen fortsätter fram till den dag då dom i förevarande mål meddelas, förplikta Republiken Tjeckien att till kommissionen betala ett löpande vite på 19 110 euro per dags försening från och med den dag då denna dom meddelas till och med den dag då Republiken Tjeckien fullgör sina skyldigheter enligt direktiv 2019/1937, och

– förplikta Republiken Tjeckien att ersätta rättegångskostnaderna.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Direktiv 2019/1937*

2 Skäl 1 i direktiv 2019/1937 har följande lydelse:

”… Potentiella visselblåsare avskräcks … ofta från att rapportera om sina farhågor eller misstankar av rädsla för repressalier. I detta sammanhang erkänns vikten av att erbjuda ett balanserat och effektivt skydd för visselblåsare allt mer på både unions- och internationell nivå.”

3 Artikel 1 i direktivet har följande lydelse:

”Syftet med detta direktiv är att stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten och unionspolitik på särskilda områden genom att fastställa gemensamma miniminormer som tillgodoser en hög skyddsnivå för personer som rapporterar överträdelser av unionsrätten.”

4 I artikel 26 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska senast den 17 december 2021 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv.

…

3. När medlemsstaterna antar de bestämmelser som avses i punkterna 1 och 2 ska de bestämmelserna innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda. De ska genast överlämna texten till dessa bestämmelser till kommissionen.”

### *Meddelandet från år 2023*

5 Punkterna 3 och 4 i kommissionens meddelande 2023/C 2/01, med rubriken ”Ekonomiska sanktioner i överträdelseförfaranden” (EUT C 2, 2023, s. 1) (nedan kallat meddelandet från år 2023), avser ”vite” respektive ”standardbelopp”.

6 Punkt 3.2 i meddelandet från år 2023, avseende tillämpningen av koefficienten för svårighetsgrad vid beräkningen av det dagliga vitesbeloppet, har följande lydelse:

”En överträdelse som rör … underlåtenhet att anmäla åtgärder för införlivande av ett direktiv som antagits enligt ett lagstiftningsförfarande anses alltid vara allvarlig. För att anpassa vitesbeloppet till de särskilda omständigheterna i fallet fastställer kommissionen koefficienten för överträdelsens svårighetsgrad enligt två parametrar: vikten av de unionsbestämmelser som överträtts eller inte införlivats och överträdelsens inverkan på allmänintressen och särintressen.

…”

7 I punkt 3.2.2 i samma meddelande föreskrivs följande:

”För talan som väcks enligt artikel 260.3 FEUF tillämpar kommissionen systematiskt en koefficient för svårighetsgrad på 10 vid fullständig underlåtenhet att anmäla införlivandeåtgärder. I en union som bygger på respekten för rättsstatsprincipen är alla lagstiftningsdirektiv att betrakta som lika viktiga och ska införlivas fullständigt av medlemsstaterna inom angivna tidsfrister.

Vid partiell underlåtenhet att anmäla införlivandeåtgärder ska vikten av det uteblivna införlivandet beaktas vid fastställandet av en koefficient för svårighetsgrad som är lägre än 10. Dessutom kan överträdelsens inverkan på allmänintressen och särintressen beaktas …”

8 Punkt 3.3 i samma meddelande, med rubriken ”Tillämpning av koefficienten för varaktighet”, har följande lydelse:

”…

Koefficienten för varaktighet uttrycks som en faktor på 1–3. Den sätts till 0,10 per månad från och med dagen för den första domen eller från och med dagen efter tidsfristen för införlivande av direktivet.

…”

9 I punkt 3.4 i samma meddelande med rubriken ”Medlemsstatens betalningsförmåga” föreskrivs följande:

”…

Den storlek på sanktionerna som krävs för att verka avskräckande varierar beroende på medlemsstaternas betalningsförmåga. Denna avskräckande effekt återspeglas i n-faktorn. Den definieras som ett vägt geometriskt medelvärde av den berörda medlemsstatens bruttonationalprodukt (BNP) … jämfört med medelvärdet av medlemsstaternas BNP, med vikten två, och av befolkningen i den berörda medlemsstaten jämförd med medelvärdet för medlemsstaternas befolkning med vikten ett. Det motsvarar den berörda medlemsstatens betalningsförmåga i förhållande till de andra medlemsstaternas betalningsförmåga:

$$n = \left(\frac{BNP_n}{BNP_{avg}}\right)^{2/3} \times \left(\frac{Bef_n}{Bef_{avg}}\right)^{1/3}$$

…

Kommissionen … har beslutat att se över metoden för beräkning av n-faktorn, som nu i första hand bygger på medlemsstaternas BNP och i andra hand på deras befolkning som ett demografiskt kriterium som gör det möjligt att uppehålla en rimlig spännvidd mellan medlemsstaterna. Om man tar hänsyn till medlemsstaternas befolkning för en tredjedel av beräkningen av n-faktorn minskar spännvidden mellan medlemsstaternas n-faktorer i rimlig utsträckning, jämfört med en beräkning som enbart bygger på medlemsstaternas BNP. Det tillför också en viss stabilitet i beräkningen av n-faktorn, eftersom befolkningen sannolikt inte kommer att variera i betydande grad år från år. Däremot kan en medlemsstats BNP genomgå större årliga fluktuationer, särskilt i ekonomiska kristider. Eftersom medlemsstatens BNP står för två tredjedelar av beräkningen är den samtidigt fortfarande den viktigaste faktorn i bedömningen av betalningsförmågan.

…”

10 I punkt 4.2 i meddelandet från år 2023 beskrivs beräkningsmetoden för standardbeloppet på följande sätt:

”Standardbeloppet beräknas på ett sätt som liknar metoden för beräkning av vitet, vilket innebär följande:

– Ett basbelopp multipliceras med en koefficient för svårighetsgrad.

– Produkten multipliceras med n-faktorn.

– Produkten multipliceras med antalet dagar överträdelsen fortsätter …

…”

11 I punkt 4.2.1 i samma meddelande föreskrivs följande:

”För att beräkna standardbeloppet multipliceras det dagliga beloppet med det antal dagar som överträdelsen pågår. Antalet dagar definieras så här:

…

– För talan som väckts enligt artikel 260.3 [FEUF]: antalet dagar mellan dagen efter utgången av införlivandefristen i det aktuella direktivet och den dag då överträdelsen upphör, eller om överträdelsen inte upphör den dag då dom enligt artikel 260 [FEUF] meddelas.

…”

12 Punkt 4.2.2 i meddelandet från år 2023 har följande lydelse:

”Vid beräkningen av standardbeloppet tillämpar kommissionen samma koefficient för svårighetsgrad och samma fasta n-faktor som vid beräkningen av vitet …

Storleken på standardbeloppet är lägre än för viten. …

Basbelopp för standardbelopp anges i punkt 2 i bilagan I.

…”

13 I bilaga I till meddelandet från år 2023, med rubriken ”Uppgifter som används för fastställande av ekonomiska sanktioner i domstolen”, föreskrivs i punkt 2 att det basbelopp för standardbelopp som avses i avsnitt 4.2.2 i nämnda meddelande fastställs till 1 000 euro per dag, vilket motsvarar en tredjedel av basbeloppet för vite, och i punkt 3 att n-faktorn för Republiken Tjeckien fastställs till 0,49. I punkt 5 i bilaga I preciseras att det minsta standardbelopp som fastställts för Republiken Tjeckien uppgår till 1 372 000 euro.

## Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

14 Den 27 januari 2022 skickade kommissionen en formell underrättelse till Republiken Tjeckien, där kommissionen gjorde gällande att Republiken Tjeckien inte hade underrättat den om att medlemsstaten satt i kraft de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att införliva direktiv 2019/1937, vars införlivandeperiod gick ut den 17 december 2021. I sitt svar av den 21 mars 2022 anmälde Republiken Tjeckien olika åtgärder som den ansåg medförde ett delvis införlivande av direktivet. I sitt svar av den 25 mars 2022 angav denna medlemsstat dessutom att två åtgärder som höll på att utarbetas skulle innebära att införlivandeprocessen avslutades i slutet av det första halvåret 2023. Dessa svar åtföljdes av ett förklarande dokument i vilket det för varje bestämmelse i direktivet bland annat angavs vilken eller vilka nationella bestämmelser som säkerställde införlivandet av direktivet.

15 Eftersom kommissionen inte därefter mottog någon underrättelse om införlivandet av direktiv 2019/1937 skickade den, den 15 juli 2022, ett motiverat yttrande till Republiken Tjeckien, där kommissionen uppmanade den medlemsstaten att uppfylla sina skyldigheter enligt nämnda direktiv inom två månader från mottagandet av det motiverade yttrandet.

16 I sitt svar av den 9 september 2022 på yttrandet underströk Republiken Tjeckien att den ansåg att direktiv 2019/1937 delvis hade införlivats genom de åtgärder som den dittills hade anmält till kommissionen och genom de nationella myndigheternas administrativa praxis. Medlemsstaten angav dessutom att vissa bestämmelser i detta direktiv under alla omständigheter inte krävde några särskilda införlivandeåtgärder. Den erinrade även om att lagen om införlivande av nämnda direktiv skulle antas i slutet av första halvåret 2023.

17 Den 14 september 2022 underrättade Republiken Tjeckien kommissionen om ytterligare införlivandeåtgärder och överlämnade en uppdaterad version av det förklarande dokumentet. Därefter informerade medlemsstaten, i sitt kompletterande svar av den 1 december 2022 på det motiverade yttrandet, kommissionen om att de lagförslag som var nödvändiga för ett fullständigt och effektivt införlivande hade förelagts den nationella lagstiftaren den 30 november 2022.

18 Kommissionen ansåg att denna medlemsstat fortfarande inte hade uppfyllt sina skyldigheter och beslutade därför den 13 mars 2023 att väcka förevarande talan vid EU-domstolen.

19 Den 20 och den 21 juni 2023 anmälde Republiken Tjeckien ytterligare åtgärder för införlivande av direktiv 2019/1937 till kommissionen, bland annat zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů (lag 171/2023 om skydd för visselblåsare) och zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (lag 172/2023 om ändring av vissa lagar i samband med antagandet av lagen om skydd för visselblåsare). Båda lagarna trädde i kraft den 1 augusti 2023.

20 Genom beslut av domstolens ordförande av den 18 oktober 2023 tilläts Konungariket Belgien att intervenera till stöd för Republiken Tjeckiens yrkanden.

21 Genom beslut av domstolens ordförande av den 19 december 2023 vilandeförklarades förfarandet till dess att dom meddelats i mål C-147/23. Efter det att domen av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet) (C-147/23, EU:C:2024:346), meddelats återupptogs förfarandet i förevarande mål genom beslut av domstolens ordförande samma dag.

22 Genom skrivelse av den 28 maj 2024 underrättade kommissionen domstolen om att Republiken Tjeckiens införlivande av direktiv 2019/1937 kunde anses vara avslutat den 1 augusti 2023. Kommissionen återkallade således delvis sin talan och avstod från sitt yrkande om fastställande av ett löpande vite och justerade sitt yrkande om att denna medlemsstat skulle förpliktas att betala ett standardbelopp till att avse ett belopp på 2 895 900 euro.

## Prövning av talan

### *Huruvida det föreligger ett fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF*

*Parternas argument*

23 Kommissionen har erinrat om att medlemsstaterna enligt artikel 288 tredje stycket FEUF är skyldiga att anta de bestämmelser som är nödvändiga för att säkerställa att direktiv införlivas med deras nationella rättsordning inom den frist som föreskrivs i dessa direktiv och att genast underrätta kommissionen om dessa bestämmelser.

24 Kommissionen har preciserat att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet.

25 I förevarande fall hade Republiken Tjeckien varken antagit de lagar eller andra författningar som är nödvändiga för att införliva direktiv 2019/1937 eller underrättat kommissionen om att de antagits före utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022.

26 De bestämmelser som Republiken Tjeckien anmälde under det administrativa förfarandet, vilka antagits innan direktiv 2019/1937 trädde i kraft, kan enligt kommissionen inte utgöra ett korrekt införlivande av direktivet, med hänsyn till att de är allmängiltiga och till att det saknas hänvisning till detta direktiv i bestämmelserna. Ingen av de anmälda bestämmelserna innehåller således några särskilda åtgärder för att skydda visselblåsare, vilket krävs enligt direktivet.

27 Kommissionen understryker vidare att en administrativ praxis inte kan anses utgöra ett införlivande av bestämmelserna i ett direktiv med hänsyn till de krav på stabilitet och rättssäkerhet som kännetecknar medlemsstaternas genomförande av direktiv.

28 Republiken Tjeckien har medgett att direktiv 2019/1937 inte hade införlivats fullständigt med nationell rätt vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet. Republiken Tjeckien har preciserat att den lag som medförde ett sådant införlivande skulle antas inom några dagar efter det att svaromålet ingavs.

29 Denna medlemsstat har emellertid bestritt såväl att talan kan tas upp till sakprövning som att den är välgrundad.

30 För det första ändrade kommissionen föremålet för talan i ansökan. Det fördragsbrott som förevarande talan avser skiljer sig från det som angavs i det motiverade yttrandet, eftersom kommissionen inte beaktade de bestämmelser som medförde ett partiellt införlivande och som anmälts före delgivningen av det motiverade yttrandet, trots att den inte ifrågasatte deras relevans, vilket framgår av det motiverade yttrandets ordalydelse. Kommissionen har därigenom inte med precision fastställt omfattningen av det påstådda fördragsbrottet och har åsidosatt Republiken Tjeckiens rätt till försvar.

31 För det andra är talan ogrundad i den del den avser de bestämmelser i direktiv 2019/1937 som har införlivats genom de bestämmelser som anmälts av Republiken Tjeckien och genom viss administrativ praxis. Den omständigheten att vissa av dessa anmälda bestämmelser är av allmän karaktär, vilket denna medlemsstat inte har bestritt, innebär nämligen inte att de inte har kunnat

säkerställa ett korrekt genomförande av direktivet. Republiken Tjeckien har gjort gällande att den, av totalt 29 artiklar i direktivet, har identifierat 102 bestämmelser som ska bedömas med hänsyn till behovet av att införliva dem med nationell rätt. Republiken Tjeckien har anfört att 49 av dessa bestämmelser har införlivats genom befintlig lagstiftning och att 23 har ansetts sakna relevans för införlivandet. Fördragsbrottet bör därför begränsas till 30 bestämmelser.

32 Genom nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (regeringsförordning 145/2015 om bestämmelser angående rapportering av misstankar om olagligt beteende vid tjänsteutövning), som Republiken Tjeckien överlämnat till kommissionen, genomfördes 28 bestämmelser i direktiv 2019/1937 vad gäller visselblåsare som omfattas av tjänsteföreskrifter för offentligt anställda, särskilt artiklarna 1, 6, 5 led 11 och 19 i direktivet.

33 Vad vidare gäller visselblåsare som inte omfattas av tjänsteföreskrifter för offentligt anställda garanteras dessa ett minimiskydd genom den allmänna rättsliga ram som bland annat utgörs av strafflagen, civillagen, förvaltningsprocesslagen och arbetslagen. Republiken Tjeckien anser att de specifika bestämmelser som ingår i denna rättsliga ram medför ett införlivande av bland annat artiklarna 3.1, 5 leden 5, 7 och 9, 11.6, 12.1–12.3, 12.5, 16.2, 16.4, 20.1, 20.2, 21.5, 21.6, 21.8, 22, 23.1 och 23.2 i direktiv 2019/1937.

34 Republiken Tjeckien anser slutligen att artiklarna 1, 2.2, 3.4, 8.7, 8.8, 8.9 andra och tredje styckena, 11.3–11.5, 15.2, 17, 21.4, 25, 26.1 och 27–29 samt delarna I och II i bilagan till direktiv 2019/1937 saknar relevans vad beträffar införlivandet, varför det inte är nödvändigt att införliva dem med nationell rätt.

35 Kommissionen har i sin replik inledningsvis preciserat att det såväl av det motiverade yttrandet som av ansökan framgår att den har gjort gällande att Republiken Tjeckien inte har antagit någon konkret rättsakt för införlivande av direktiv 2019/1937. Kommissionen har således inte ändrat föremålet för talan i samband med ansökan.

36 Kommissionen har vidare erinrat om att antagandet av en konkret rättsakt för införlivande, i vilken det hänvisas till det direktiv som ska införlivas, är ett krav som gör det möjligt för medborgare och juridiska personer att få full kännedom om sina rättigheter enligt detta direktiv.

37 Slutligen har kommissionen anfört att det inte är uteslutet att den konkreta rättsakten för införlivande hänvisar till befintlig lagstiftning. Med hänsyn till den skyldighet till lojalt samarbete som åligger medlemsstaterna är det emellertid inte acceptabelt att en medlemsstat, som medger att ett direktiv har införlivats för sent, under det administrativa förfarandet underrättar kommissionen om olika allmänna nationella rättsakter som inte specifikt avser det direktiv som ska införlivas. Kommissionen har påpekat att effektiviteten av dess verksamhet nödvändigtvis påverkas av ett sådant beteende.

38 I sin duplik har Republiken Tjeckien, med hänvisning till det motiverade yttrandet, upprepat sin invändning avseende ändringen av föremålet för fördragsbrottet, eftersom det enligt denna medlemsstat klart framgår av detta yttrande och av det förfarande som föregick yttrandet att kommissionen ansåg att denna medlemsstat delvis hade införlivat direktiv 2019/1937. Kommissionen angav inte i nämnda yttrande varför den ansåg att de anmälda bestämmelserna inte var relevanta.

39 Vidare har republiken Tjeckien, med hänvisning till domen av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (artikel 260.3 FEUF – Bredbandsnät) (C-543/17, EU:C:2019:573), erinrat om att det ankommer på kommissionen att inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 260.3 FEUF styrka att införlivandet inte har skett. Kommissionen har inte uppfyllt denna skyldighet genom att ange att de anmälda bestämmelserna inte innehåller någon hänvisning till direktiv 2019/1937.

40 Den administrativa börda som granskningen av de anmälda bestämmelserna innebär kan inte heller befria kommissionen från dess skyldighet att styrka det påstådda fördragsbrottet.

*Domstolens bedömning*

– *Upptagande till prövning*

41 För det första har Republiken Tjeckien gjort gällande att kommissionen i samband med ansökan har utvidgat föremålet för talan genom att i ansökan ange att direktiv 2019/1937 inte alls har införlivats med nationell rätt, trots att den i det motiverade yttrandet hänvisade till ett ofullständigt införlivande av detta direktiv.

42 Domstolen erinrar om att syftet med det administrativa förfarandet är att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att dels fullgöra sina skyldigheter enligt unionsrätten, dels på ett ändamålsenligt sätt bemöta de anmärkningar som framställts av kommissionen (dom av den 19 september 2017, kommissionen/Irland (Registreringsskatt), C-552/15, EU:C:2017:698, punkt 28 och där angiven rättspraxis). Saken i ett mål om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF fastställs genom kommissionens motiverade yttrande. Talan måste alltså avse samma skäl och grunder som detta yttrande. Detta krav är emellertid inte så långtgående att det i samtliga fall måste råda en fullständig överensstämmelse mellan anmärkningarna i det motiverade yttrandet och yrkandena i ansökan, under förutsättning att saken, såsom den angetts i det motiverade yttrandet, inte har utvidgats eller ändrats. Kommissionen kan i synnerhet precisera sina inledande anmärkningar i ansökan, under förutsättning att den inte ändrar saken (dom av den 16 april 2015, kommissionen/Tyskland, C-591/13, EU:C:2015:230, punkt 19 och där angiven rättspraxis).

43 I förevarande fall framgår det av det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022 att kommissionen kritiserade Republiken Tjeckien för att varken ha antagit eller underrättat kommissionen om alla bestämmelser som var nödvändiga för att införliva direktiv 2019/1937, vilket denna medlemsstat inte har bestritt. Denna medlemsstat har i detta hänseende preciserat att den, som svar på det motiverade yttrandet, till kommissionen översände delar av sin befintliga lagstiftning som den påstod medförde ett införlivande av vissa bestämmelser i detta direktiv.

44 Kommissionen har emellertid i sin ansökan erinrat om att den anser att införlivandet av ett direktiv kräver att det antas en konkret rättsakt som innehåller en hänvisning till detta direktiv och har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Tjeckien varken har antagit en sådan rättsakt eller underrättat kommissionen om en sådan rättsakt och följaktligen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 26.1 och 26.3 i direktiv 2019/1937.

45 Det kan således inte anses att kommissionen har utvidgat föremålet för talan i förhållande till vad som angavs i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022.

46 För det andra har Republiken Tjeckien gjort gällande att kommissionen inte på ett tillräckligt precist och tydligt sätt har angett skälen till att de bestämmelser som medlemsstaten anmälde till kommissionen under det administrativa förfarandet som åtgärder för att delvis införliva direktiv 2019/1937 inte ledde till en inskränkning av föremålet för det påstådda fördragsbrottet.

47 Såsom det har erinrats om i punkt 44 ovan framgår det såväl av det motiverade yttrandet som av förevarande talan att kommissionen har kritiserat Republiken Tjeckien för att denna medlemsstat inte har antagit en konkret rättsakt som införlivar direktiv 2019/1937, vilken innehåller en hänvisning till detta direktiv, och inte heller har underrättat kommissionen om en sådan rättsakt.

48 Av fast rättspraxis följer att medlemsstaterna, om det i ett direktiv uttryckligen föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att se till att de bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra direktivet innehåller en hänvisning till detta eller åtföljs av en sådan hänvisning när de offentliggörs, under alla omständigheter måste anta en konkret rättsakt för införlivande av direktivet i fråga (dom av den 14 mars 2024, kommissionen/Lettland (Europeisk kodex för elektronisk kommunikation), C-454/22, EU:C:2024:235, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

49 Eftersom Republiken Tjeckien i förevarande fall har preciserat, såväl under det administrativa förfarandet som i svaromålet, att en konkret rättsakt för införlivande som uttryckligen hänvisar till direktiv 2019/1937 höll på att antas, är det utrett att en sådan rättsakt inte hade antagits när talan väcktes.

50 Denna medlemsstat kan således inte göra gällande att förevarande talan inte kan tas upp till prövning på grund av att medlemsstaten inte kunde få kännedom om omfattningen av det fördragsbrott som den anklagats för. Denna medlemsstat inledde nämligen själv det nationella lagstiftningsförfarandet för att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2019/1937 och den konkreta rättsakt för införlivande som den planerade att anta skulle inte träda i kraft förrän den 1 augusti 2023, det vill säga nästan 5 månader efter det att förevarande talan väcktes och mer än 19 månader efter den 17 december 2021, det vill säga den dag då fristen för införlivande av direktiv 2019/1937 löpte ut.

51 Av detta följer att förevarande talan kan tas upp till prövning.

– *Prövning i sak*

52 Enligt artikel 26.1 i direktiv 2019/1937 skulle medlemsstaterna senast den 17 december 2021 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. I artikel 26.3 i direktivet preciseras dessutom att dessa nationella bestämmelser, när de antas av medlemsstaterna, ska innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Enligt artikel 26.3 i direktivet ankom det dessutom på medlemsstaterna att överlämna texten till dessa nationella bestämmelser till kommissionen.

53 Det följer av fast rättspraxis att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att senare förändringar inte kan beaktas av domstolen (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

54 Såsom domstolen har erinrat om i punkt 48 ovan har det dessutom slagits fast att medlemsstaterna, om det i ett direktiv uttryckligen föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att se till att de bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra direktivet innehåller en hänvisning till detta eller åtföljs av en sådan hänvisning när de offentliggörs, under alla omständigheter måste anta en konkret rättsakt för införlivande av direktivet i fråga (dom av den 14 mars 2024, kommissionen/Lettland (Europeisk kodex för elektronisk kommunikation), C-454/22, EU:C:2024:235, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

55 Efter det att kommissionen i förevarande fall hade konstaterat att Republiken Tjeckien inte hade underrättat den om de bestämmelser som var nödvändiga för att införliva direktiv 2019/1937, riktade kommissionen den 15 juli 2022 ett motiverat yttrande till denna medlemsstat och uppmanade den att inom två månader från mottagandet av yttrandet uppfylla de skyldigheter som anges i yttrandet.

56 Såsom framgår av Republiken Tjeckiens svaromål och duplik i förevarande mål hade denna medlemsstat vid utgången av denna frist inte antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktiv 2019/1937, och hade följaktligen inte heller underrättat kommissionen om dessa bestämmelser.

57 Det framgår emellertid av Republiken Tjeckiens svar av den 9 september 2022 och av dess meddelande av den 14 september 2022 att bestämmelser i bland annat civillagen, förvaltningsprocesslagen, arbetslagen och regeringens förordning 145/2015, vid det sistnämnda datumet, hade anmälts till kommissionen såsom åtgärder för att delvis införliva direktiv 2019/1937. Nämnda medlemsstat underrättade även kommissionen om att vissa bestämmelser i detta direktiv redan hade införlivats på grund av att nationell administrativ praxis överensstämde med dessa bestämmelser och att flera andra bestämmelser i direktivet under alla omständigheter inte behövde införlivas. Republiken Tjeckien preciserade dessutom att en konkret rättsakt för införlivande av direktivet skulle träda i kraft i slutet av det första halvåret 2023.

58 För det första har Republiken Tjeckien, genom att ange att införlivandet av direktiv 2019/1937 skulle slutföras under år 2023, medgett att ett fullständigt införlivande av detta direktiv med nationell rätt inte hade genomförts vare sig vid utgången av den frist som föreskrivs i artikel 26.1 i direktivet eller vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet, det vill säga den 15 september 2022.

59 För det andra ska det, vad gäller de bestämmelser i nationell rätt som anmälts till kommissionen under det administrativa förfarandet, mot bakgrund av den rättspraxis som nämns i punkt 54 ovan, påpekas att den omständigheten att en medlemsstats lagstiftning – som var i kraft innan direktiv 2019/1937 trädde i kraft – enligt denna medlemsstat redan var förenlig med detta direktiv inte är tillräcklig för att utesluta en skyldighet för denna medlemsstat att införliva direktivet med sin rättsordning och, följaktligen, för att rättfärdiga ett sådant fördragsbrott (dom av den 14 mars 2024, kommissionen/Lettland (Europeisk kodex för elektronisk kommunikation), C-454/22, EU:C:2024:235, punkt 42).

60 Även om det, såsom Republiken Tjeckien har påpekat, är riktigt att det ankommer på kommissionen att styrka det påstådda fördragsbrottet, är medlemsstaterna emellertid enligt artikel 4.3 FEU skyldiga att underlätta för kommissionen att fullgöra sina uppgifter, vilka enligt artikel 17.1 FEU bland annat består i att säkerställa tillämpningen av bestämmelserna i

EUF-fördraget och de bestämmelser som antagits av institutionerna med stöd av detta fördrag (dom av den 2 september 2021, kommissionen/Sverige (Avloppsreningsverk), C-22/20, EU:C:2021:669, punkt 144 och där angiven rättspraxis).

61 Det var emellertid först efter det att kommissionen hade delgett Republiken Tjeckien den formella underrättelsen som denna medlemsstat började underrätta kommissionen om de bestämmelser i dess nationella rätt som medförde ett införlivande av vissa bestämmelser i direktiv 2019/1937.

62 Dessutom fortsatte medlemsstaten att anmäla sådana bestämmelser i nationell rätt under hela förfarandet, till och med den 14 september 2022, det vill säga endast en dag före utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, trots att dessa bestämmelser var i kraft i den tjeckiska rättsordningen innan direktivet antogs.

63 För det tredje erinrar domstolen om att bestämmelser i ett direktiv ska genomföras med otvetydigt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt specifikt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet är uppfyllt. Detta krav innebär att enskilda, när ett direktiv syftar till att skapa rättigheter för dem, ska ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter (dom av den 12 maj 2022, U.I. (Indirekt tullombud), C-714/20, EU:C:2022:374, punkt 59).

64 Eftersom de bestämmelser i nationell rätt som Republiken Tjeckien har anmält inte innehåller någon hänvisning till direktiv 2019/1937, kan de emellertid inte anses uppfylla de krav som angetts i föregående punkt.

65 Vad gäller den praxis som Republiken Tjeckien har åberopat som en åtgärd för införlivande av direktiv 2019/1937 ska det påpekas att en praxis som inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning är av sådan beskaffenhet att den fritt kan ändras av myndigheterna, vilket innebär att den inte kan anses utgöra ett korrekt fullgörande av de skyldigheter som följer av EUF-fördraget (dom av den 13 juni 2024, kommissionen/Ungern (Mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd II), C-123/22, EU:C:2024:493, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

66 För det fjärde, vad gäller Republiken Tjeckiens påstående att vissa bestämmelser i direktiv 2019/1937 inte är relevanta och därmed inte behöver införlivas med nationell rätt, räcker det att erinra om att det är uppenbart att en sådan bedömning som gjorts av en medlemsstat inte är tillräcklig för att befria medlemsstaten från dess skyldighet att anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa ett direktiv eller från dess skyldighet att underrätta kommissionen om de åtgärder som vidtagits för att införliva detta direktiv (dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpning av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 88).

67 Det finns således anledning att fastställa att Republiken Tjeckien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 26.1 och 26.3 i direktiv 2019/1937 genom att inte, vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022, ha antagit alla de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, och följaktligen genom att inte ha underrättat kommissionen om dessa bestämmelser.

### *Yrkandet enligt artikel 260.3 FEUF*

*Parternas argument*

68 Vid fastställandet av storleken på standardbeloppet har kommissionen grundat sig på de allmänna principer som avses i punkt 2 i meddelandet från år 2023 och på den beräkningsmetod som anges i punkterna 3 och 4 i samma meddelande. Kommissionen har särskilt angett att standardbeloppet ska fastställas på grundval av de grundläggande kriterier som utgörs av överträdelsens svårighetsgrad, dess varaktighet och behovet av att säkerställa att sanktionen avskräcker från nya överträdelser.

69 För det första, vad beträffar överträdelsens svårighetsgrad, har kommissionen erinrat om att den koefficient som är tillämplig enligt meddelandet från år 2023 ligger mellan 1 och 20. Kommissionen har preciserat att den, i enlighet med punkt 3.2.2 i nämnda meddelande, systematiskt tillämpar en koefficient för svårighetsgrad på 10 vid fullständig underlåtenhet att anmäla de bestämmelser som antagits för att införliva ett direktiv. All underlåtenhet att införliva ett direktiv och att underrätta om sådana bestämmelser ska anses vara av samma svårighetsgrad, oberoende av vilket slags bestämmelser det berörda direktivet avser.

70 För det andra, vad gäller överträdelsens varaktighet, har kommissionen anfört att varaktigheten, vid beräkningen av standardbeloppet, motsvarar det antal dagar som överträdelsen har pågått. Denna tidsperiod beräknas i enlighet med punkt 4.2.1 i meddelandet från år 2023 och motsvarar antalet dagar mellan dagen efter utgången av fristen för införlivande av det aktuella direktivet och den dag då överträdelsen upphörde.

71 För det tredje anger kommissionen, vad gäller kriteriet att sanktionsåtgärdens avskräckande verkan ska säkerställas med beaktande av den berörda medlemsstatens betalningsförmåga, att detta kriterium uttrycks genom den n-faktor som fastställts för varje medlemsstat i punkt 3 i bilaga I till meddelandet från år 2023. Beräkningen grundar sig på förhållandet mellan den berörda statens BNP och unionens genomsnittliga nationella BNP multiplicerad med förhållandet mellan befolkningen i denna stat och unionens genomsnittliga nationella befolkning. Det första förhållandet ska viktas med två tredjedelar medan det andra ska viktas med en tredjedel. Enligt nämnda punkt 3 är n-faktorn för Republiken Tjeckien 0,49.

72 Följaktligen har kommissionen gjort gällande att det, med stöd av punkt 4.2 i meddelandet från år 2023, ska fastställas en koefficient för svårighetsgrad på 10 och tillämpas en n-faktor på 0,49. Produkten av dessa båda faktorer ska multipliceras med det basbelopp för standardbelopp som fastställts i punkt 2 i bilaga I till meddelandet, nämligen 1 000 euro, vilket motsvarar beloppet 4 900 euro. Det senare beloppet ska sedan multipliceras med antalet dagar som fördragsbrottet pågår, i enlighet med punkt 4.2.1 i nämnda meddelande. Kommissionen har angett att detta standardbelopp ska betalas om det överstiger 1 372 000 euro, vilket är det lägsta standardbelopp som fastställts för Republiken Tjeckien enligt punkt 5 i bilaga I till meddelandet från år 2023.

73 Republiken Tjeckien har i sitt svaromål gjort gällande att det ankommer på kommissionen att beakta befintlig nationell lagstiftning vid bedömningen av fördragsbrottets svårighetsgrad. Denna medlemsstat anser att de bestämmelser som anmälts under det administrativa förfarandet säkerställer ett införlivande av vissa bestämmelser i direktiv 2019/1937 och att de därför, enligt likabehandlingsprincipen, ska beaktas vid fastställandet av standardbeloppets storlek, eftersom

kommissionen måste skilja mellan fall där ett fullständigt införlivande inte har skett och fall där ett partiellt införlivande inte har skett. Av detta följer, enligt Republiken Tjeckien, att koefficienten för överträdelsens svårighetsgrad inte kan överstiga 4.

74 I sin komplettering av sina yttranden av den 28 maj 2024 har kommissionen, till följd av Republiken Tjeckiens underrättelse om ikraftträdandet den 1 augusti 2023 av lagarna 171/2023 och 172/2023, föreslagit att överträdelsen ska anses ha pågått det antal dagar som förflutit mellan den 18 december 2021, det vill säga dagen efter utgången av fristen för införlivande av direktiv 2019/1937, och den 31 juli 2023, det vill säga dagen före ikraftträdandet av de lagar som säkerställer införlivandet av detta direktiv. Av detta följer att det föreslagna dagliga beloppet på 4 900 euro (10 × 0,49 × 1000) ska multipliceras med det antal dagar som överträdelsen har pågått, det vill säga 591 dagar. Det yrkade standardbeloppet uppgår således till 2 895 900 euro.

75 Republiken Tjeckien ingav den 17 juni 2024 ett yttrande i vilket denna medlemsstat ansåg att koefficienten för överträdelsens svårighetsgrad inte borde vara högre än 3, med hänsyn till de bestämmelser, vilka medför ett partiellt införlivande av direktiv 2019/1937, som översändes till kommissionen under det administrativa förfarandet och till det samarbete som medlemsstaten visat prov på.

*Domstolens bedömning*

76 I artikel 260.3 första stycket FEUF föreskrivs att kommissionen, om den för ett ärende vidare till domstolen i enlighet med artikel 258 därför att den anser att den berörda medlemsstaten inte har uppfyllt sin skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande och om den anser det lämpligt, får ange det standardbelopp eller löpande vite som denna medlemsstat ska betala och som kommissionen anser lämpligt med hänsyn till omständigheterna. I artikel 260.3 andra stycket FEUF föreskrivs att domstolen, om den fastställer underlåtenheten, kan ålägga den berörda medlemsstaten att betala ett standardbelopp eller löpande vite som inte är högre än det belopp som kommissionen har angett. Skyldigheten att betala får verkan den dag som anges i domstolens dom.

77 Eftersom det, såsom framgår av punkt 67 ovan, är utrett att Republiken Tjeckien, vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022, inte hade antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att införliva bestämmelserna i direktiv 2019/1937 med den nationella rättsordningen och följaktligen inte heller hade underrättat kommissionen om dessa, omfattas det sålunda fastställda fördragsbrottet av tillämpningsområdet för artikel 260.3 FEUF.

78 Domstolen erinrar om att syftet med den mekanism som föreskrivs i artikel 260.3 FEUF inte bara är att förmå medlemsstaterna att snarast upphöra med ett fördragsbrott som, i avsaknad av en sådan bestämmelse, skulle tendera att bestå, utan även att underlätta och påskynda förfarandet för åläggande av ekonomiska sanktioner med anledning av att skyldigheten att underrätta kommissionen om nationella bestämmelser för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande inte har iakttagits (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

79 För att uppnå detta syfte föreskrivs i artikel 260.3 FEUF bland annat att ett standardbelopp får åläggas såsom en ekonomisk sanktion.

80 Föreläggandet att betala ett standardbelopp grundar sig på bedömningen av de följder som den berörda medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter får för enskilda och allmänna intressen, särskilt när fördragsbrottet har pågått under en lång period (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

81 Kommissionen har motiverat de begärda ekonomiska sanktionernas art och storlek med beaktande av de riktlinjer som den antagit, såsom riktlinjerna i kommissionens meddelanden, vilka, även om de inte är bindande för domstolen, bidrar till att säkerställa insyn, förutsebarhet och rättssäkerhet vad gäller kommissionens handlande (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

82 Vad gäller lämpligheten av att ålägga ett standardbelopp ankommer det i varje mål på domstolen att – med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall som den har att pröva och med hänsyn till den grad av påtryckning och avskräckande effekt som anses nödvändig – besluta om lämpliga ekonomiska sanktioner, bland annat för att förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

83 I förevarande fall finner domstolen, oberoende av det förhållandet att Republiken Tjeckien samarbetade med kommissionen under det administrativa förfarandet och att denna medlemsstat underrättade kommissionen om de bestämmelser i sin gällande rätt som kunde medföra ett införlivande av vissa bestämmelser i direktiv 2019/1937, att samtliga rättsliga och faktiska omständigheter kring det fastställda fördragsbrottet utgör en indikation på att det krävs en åtgärd med avskräckande verkan, såsom påförande av ett standardbelopp, för att på ett effektivt sätt förebygga att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas i framtiden. Inledningsvis var det först efter det att kommissionen hade delgett Republiken Tjeckien den formella underrättelsen av den 27 januari 2022 som denna medlemsstat började underrätta kommissionen om de bestämmelser i dess nationella rätt som den ansåg medförde ett införlivande av vissa bestämmelser i direktiv 2019/1937. Därefter fortsatte underrättelserna till och med den 14 september 2022, det vill säga endast en dag före utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022, trots att de anmälda bestämmelserna var i kraft i den nationella rättsordningen innan direktiv 2019/1937 antogs. Slutligen konstaterar domstolen att de bestämmelser som anmälts till kommissionen fram till dess att lagarna 171/2023 och 172/2023 trädde i kraft den 1 augusti 2023, inte medförde ett effektivt, specifikt och fullständigt införlivande av detta direktiv, såsom det har erinrats om i punkt 64 ovan.

84 Vad gäller beräkningen av standardbeloppet är det, enligt artikel 260.3 FEUF, endast domstolen som är behörig att ålägga en medlemsstat en ekonomisk sanktion. Inom ramen för ett förfarande som inletts med stöd av denna bestämmelse har domstolen emellertid endast ett begränsat utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom domstolen, när den fastställer att det skett en överträdelse, är bunden av kommissionens förslag vad gäller vilken typ av ekonomisk sanktion den kan ålägga och det högsta belopp som sanktionen kan uppgå till (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

85 Vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning på området, såsom det avgränsas av kommissionens förslag, ankommer det på domstolen att fastställa storleken på det standardbelopp som ska åläggas en medlemsstat med stöd av artikel 260.3 FEUF, så att detta

belopp dels är anpassat efter omständigheterna, dels står i proportion till den begångna överträdelsen. Faktorer som är relevanta i detta avseende är bland annat det fastställda fördragsbrottets svårighetsgrad, hur länge det har pågått samt den berörda medlemsstatens betalningsförmåga (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkterna 68 och 87 samt där angiven rättspraxis).

86 Det ska även erinras om att domstolen, inom ramen för detta utrymme för skönsmässig bedömning, inte är bunden av sådana riktlinjer som de i kommissionens meddelanden, men att riktlinjerna bidrar till att säkerställa insyn, förutsägbarhet och rättssäkerhet vad gäller kommissionens handlande när denna institution lägger fram förslag till domstolen (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 69 och där angiven rättspraxis).

87 I förevarande fall grundade sig kommissionen på meddelandet från år 2023 för att motivera sitt yrkande att Republiken Tjeckien ska åläggas att betala ett standardbelopp samt för att fastställa beloppet.

88 För det första, vad beträffar den fastställda överträdelsens svårighetsgrad, framgår det av punkt 3.2 i meddelandet från år 2023 att kommissionen anser att en överträdelse som rör en medlemsstats underlåtenhet att anmäla de bestämmelser som införlivar ett direktiv som antagits enligt ett lagstiftningsförfarande alltid ska anses vara allvarlig. Denna överträdelse motiverar således, enligt kommissionen, en automatisk tillämpning av koefficienten för svårighetsgrad på 10.

89 Republiken Tjeckien har bestritt storleken på denna koefficient och dess automatiska tillämpning med hänsyn till omständigheterna kring den fastställda överträdelsen.

90 Det ska härvidlag erinras om att skyldigheten att anta bestämmelser för att säkerställa ett fullständigt införlivande av ett direktiv och skyldigheten att underrätta kommissionen om dessa bestämmelser, utgör väsentliga skyldigheter för medlemsstaterna för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan, och om att en underlåtenhet att uppfylla dessa skyldigheter följaktligen utgör en allvarlig överträdelse (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

91 I förevarande fall ska det understrykas att direktiv 2019/1937 är ett viktigt unionsrättsligt instrument, eftersom det i direktivet, enligt dess artikel 1, jämförd med skäl 1, fastställs gemensamma miniminormer som tillgodoser en hög skyddsnivå med ett balanserat och effektivt skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten på områden där sådana överträdelser särskilt kan skada allmänintresset. Genom att inrätta ett system för skydd av personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten i ett arbetsrelaterat sammanhang bidrar direktivet nämligen till att förebygga skada för allmänintresset på särskilt känsliga områden, såsom offentlig upphandling, förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism, miljöskydd eller unionens ekonomiska intressen. I bestämmelserna i direktivet föreskrivs således en skyldighet för såväl enheter inom den offentliga som den privata sektorn att inrätta interna rapporteringskanaler, förfaranden för mottagande och uppföljning av rapporter, samtidigt som rättigheterna för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten och de villkor på vilka dessa kan omfattas av det föreskrivna skyddet garanteras (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 73).

92 Underlåtenheten att införliva bestämmelserna i direktiv 2019/1937 inom föreskriven frist undergräver med nödvändighet unionsrätten och dess enhetliga och effektiva tillämpning, eftersom det finns risk för att överträdelser av unionsrätten inte rapporteras om de personer som har kännedom om sådana överträdelser inte åtnjuter skydd mot eventuella repressalier (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 74).

93 Storleken på de ekonomiska sanktioner som åläggs en medlemsstat med stöd av artikel 260.3 FEUF ska emellertid anpassas efter omständigheterna och stå i proportion till den begångna överträdelsen (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 75), såsom det erinrats om i punkt 85 ovan.

94 Detta är orsaken till att domstolen har slagit fast att en automatisk tillämpning av samma koefficient för svårighetsgrad i samtliga fall där ett direktiv inte har införlivats fullständigt, och åtgärder för införlivande av detta direktiv följaktligen inte har anmälts till kommissionen, med nödvändighet utgör hinder för att de ekonomiska sanktionernas belopp anpassas till de omständigheter som kännetecknar överträdelsen och för att proportionerliga sanktioner åläggs (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 76).

95 Domstolen har preciserat att kommissionen, genom att presumera att ett åsidosättande av skyldigheten att underrätta om de åtgärder som vidtagits för att införliva ett direktiv ska anses vara lika allvarligt oavsett vilket direktiv det är fråga om, inte kan anpassa de ekonomiska sanktionerna till de följder som underlåtenheten att uppfylla denna skyldighet får för privata och allmänna intressen, såsom föreskrivs i punkt 3.2.2 i meddelandet från år 2023 (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 77).

96 I förevarande fall har Republiken Tjeckien i sitt svaromål gjort gällande att direktiv 2019/1937 redan delvis hade införlivats med tjeckisk lagstiftning.

97 Genom två meddelanden, det ena av den 21 mars 2022 och det andra av den 14 september 2022, underrättade Republiken Tjeckien kommissionen om de bestämmelser i bland annat civillagen, förvaltningsprocesslagen, arbetslagen och regeringens förordning 145/2015 som denna medlemsstat påstår medför ett införlivande av 49 bestämmelser i direktiv 2019/1937.

98 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att det inte har visats att följderna av den fastställda överträdelsen för enskilda och allmänna intressen var lika negativa som om medlemsstaten helt hade underlåtit att införliva direktiv 2019/1937 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 92).

99 Icke desto mindre har Republiken Tjeckien själv i sitt svaromål medgett att bestämmelserna om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av lagstiftningen, innan lagarna 171/2023 och 172/2023 trädde i kraft, var utspridda i den tjeckiska rättsordningen och att de, i motsats till vad som krävs enligt artikel 26.3 i direktiv 2019/1937, inte innehöll någon uttrycklig hänvisning till skyddet för dessa personer.

100 Avsaknaden av specifika och klara bestämmelser om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, såsom detta skydd föreskrivs i direktiv 2019/1937, utgör emellertid hinder för ett effektivt skydd för dessa personer och kan således äventyra en enhetlig och effektiv tillämpning av unionsrätten på de områden som omfattas av direktivet (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 94).

101 Såsom det erinrats om i punkt 91 ovan bidrar direktiv 2019/1937 nämligen, genom att inrätta en hög skyddsnivå för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten i ett arbetsrelaterat sammanhang, till att förebygga skada för allmänintresset på särskilt känsliga områden, såsom offentlig upphandling, förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism, miljöskydd eller unionens ekonomiska intressen (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 95).

102 Såsom angetts i punkt 92 ovan kan personer som har kännedom om en överträdelse av unionsrätten på dessa områden, i avsaknad av ett effektivt skydd, avskräckas från att anmäla dem, eftersom de därigenom kan utsättas för repressalier (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 96).

103 Mot bakgrund av det mål som anges i artikel 1 i direktiv 2019/1937, jämförd med skäl 1 i samma direktiv, är det särskilt allvarligt att underlåta att anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att fullständigt och precist införliva direktivet (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 97).

104 För det andra, vad gäller bedömningen av överträdelsens varaktighet, ska det erinras om att det datum som ska beaktas vid bedömningen av överträdelsens varaktighet och som därmed markerar början av den period som ska beaktas vid fastställandet av standardbeloppets storlek inte är datumet för utgången av den frist som har angetts i kommissionens motiverade yttrande, utan det datum då den införlivandefrist som föreskrivs i direktivet i fråga löpte ut (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 80 och där angiven rättspraxis).

105 Det är utrett att Republiken Tjeckien vid utgången av den frist för införlivande som föreskrivs i artikel 26.1 i direktiv 2019/1937, det vill säga den 17 december 2021, inte hade antagit alla de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att säkerställa ett specifikt och fullständigt införlivande av detta direktiv och följaktligen inte heller hade underrättat kommissionen om dessa bestämmelser, tvärtemot vad som föreskrivs i artikel 26.3 i nämnda direktiv. Av detta följer att det berörda fördragsbrottet, som upphörde först den 1 augusti 2023 i och med att lagarna 171/2023 och 172/2023 trädde i kraft, pågick i mer än ett och ett halvt år.

106 För det tredje, vad gäller den aktuella medlemsstatens betalningsförmåga, framgår det – utan att det påverkar kommissionens möjlighet att föreslå ekonomiska sanktioner på grundval av flera kriterier, i syfte att bland annat bibehålla en rimlig spännvidd mellan de olika medlemsstaterna – av domstolens praxis att denna medlemsstats BNP ska beaktas som den dominerande faktorn vid bedömningen av medlemsstatens betalningsförmåga och vid fastställandet av sanktioner som är tillräckligt avskräckande och proportionerliga, för att på ett effektivt sätt förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas i framtiden (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

107 Domstolen har i detta hänseende vid upprepade tillfällen slagit fast att hänsyn ska tas till den senaste utvecklingen av medlemsstatens BNP den dag då domstolen prövar de faktiska omständigheterna (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 82 och där angiven rättspraxis).

108 I förevarande fall definieras n-faktorn – som motsvarar den berörda medlemsstatens betalningsförmåga i förhållande till övriga medlemsstaters betalningsförmåga, som kommissionen har tillämpat enligt punkterna 3.4 och 4.2 i meddelandet från år 2023 – som ett viktat geometriskt medelvärde av den berörda medlemsstatens BNP i förhållande till medlemsstaternas genomsnittliga BNP, vilket står för två tredjedelar av beräkningen av n-faktorn, och av befolkningen i den berörda medlemsstaten i förhållande till genomsnittet av befolkningen i medlemsstaterna, vilket står för en tredjedel av beräkningen av n-faktorn, såsom framgår av den ekvation som nämns i punkt 9 ovan. Kommissionen har motiverat denna metod för beräkning av n-faktorn med både målet att bibehålla en rimlig spännvidd mellan medlemsstaternas n-faktorer, jämfört med en beräkning som enbart grundar sig på medlemsstaternas BNP, och målet att säkerställa en viss stabilitet i beräkningen av n-faktorn, eftersom det är föga troligt att befolkningen varierar i betydande grad från år till år (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 83 och där angiven rättspraxis).

109 Domstolen har emellertid slagit fast att fastställandet av den berörda medlemsstatens betalningsförmåga inte kan inbegripa ett beaktande av ett demografiskt kriterium i metoden för beräkning av n-faktorn på det sätt som föreskrivs i punkterna 3.4 och 4.2 i meddelandet från år 2023 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkterna 84–86).

110 I enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 106 ovan och i och med att kommissionen inte har anfört något relevant kriterium för att säkerställa stabilitet i beräkningen och upprätthålla en rimlig spännvidd mellan medlemsstaternas n-faktorer, ska standardbeloppet följaktligen fastställas med beaktande av Republiken Tjeckiens genomsnittliga BNP under de tre senaste åren.

111 Mot bakgrund av dessa överväganden och med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som domstolen har enligt artikel 260.3 FEUF, i vilken det föreskrivs att det standardbelopp som domstolen ålägger den berörda medlemsstaten inte får vara högre än det belopp som kommissionen har angett, finner domstolen att det krävs att det åläggs ett standardbelopp på 2 300 000 euro för att på ett effektivt sätt förhindra framtida upprepningar av överträdelser som liknar den som skett av artikel 26.1 och 26.3 i direktiv 2019/1937 och som påverkar unionsrättens fulla verkan.

## Rättegångskostnader

112 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Tjeckien ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom medlemsstaten har tappat målet, ska den förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.

113 I artikel 140.1 i rättegångsreglerna föreskrivs att medlemsstater och unionsinstitutioner som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader. I enlighet med denna bestämmelse ska Konungariket Belgien bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

1) **Republiken Tjeckien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 26.1 och 26.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, genom att, vid utgången av den frist som angetts i Europeiska kommissionens motiverade yttrande av den 15 juli 2022, inte ha antagit alla de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, och följaktligen genom att inte ha underrättat kommissionen om några sådana bestämmelser.**

2) **Republiken Tjeckien förpliktas att till Europeiska kommissionen betala ett standardbelopp på 2 300 000 euro.**

3) **Republiken Tjeckien ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**

4) **Konungariket Belgien ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter