Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

6. ožujka 2025.*

„Povreda obveze države članice – Članak 258. UFEU-a – Zaštita osoba koje prijavljuju povrede prava Unije – Direktiva (EU) 2019/1937 – Članak 26. stavci 1. i 3. – Neprenošenje i nepriopćavanje mjera za prenošenje – Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Zahtjev za plaćanje paušalnog iznosa – Kriteriji utvrđivanja sankcije – Automatska primjena koeficijenta težine povrede”

U predmetu C-149/23,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. i članka 260. stavka 3. UFEU-a, podnesene 14. ožujka 2023.,

Europska komisija, koju zastupaju J. Baquero Cruz i L. Mantl, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Savezne Republike Njemačke, koju zastupaju J. Möller, J. Heitz i M. Hellmann, u svojstvu agenata,

tuženika,

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, potpredsjednik Suda, u svojstvu predsjednika šestog vijeća, A. Kumin i I. Ziemele (izvjestiteljica), suci,

nezavisni odvjetnik: N. Emiliou,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda traži da:

– utvrdi da Savezna Republika Njemačka nije donijela zakone i druge propise potrebne za prenošenje Direktive (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL 2019., L 305, str. 17.) ili da je, u svakom slučaju, propustila obavijestiti Komisiju o njima te da stoga nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 26. stavaka 1. i 3. te direktive;

– naloži Saveznoj Republici Njemačkoj da plati Komisiji paušalni iznos koji odgovara višem od sljedećih dvaju iznosa:

  – dnevnom paušalnom iznosu od 61 600 eura pomnoženom s brojem dana proteklih od dana nakon isteka roka za prenošenje određenog u Direktivi 2019/1937 do dana otklanjanja povrede ili, ako ona nije otklonjena, do dana objave presude u ovom predmetu;

  – minimalnom paušalnom iznosu od 17 248 000 eura;

– odredi da se u slučaju da se povreda iz prve alineje nastavi do datuma objave presude u ovom predmetu, Saveznoj Republici Njemačkoj naloži plaćanje Komisiji novčane kazne u iznosu od 240 240 eura po danu kašnjenja od datuma objave te presude i do datuma kada će Savezna Republika Njemačka ispuniti svoje obveze iz Direktive 2019/1937, i

– naloži Saveznoj Republici Njemačkoj snošenje troškova.

Pravni okvir

Direktiva 2019/1937

2 Uvodne izjave 1. i 33. Direktive 2019/1937 propisuju:

„(1) […] [Međutim] potencijalni zviždači često se zbog straha od osvete boje prijaviti ono što ih zabrinjava ili na što sumnjaju. U tom se kontekstu sve više prepoznaje važnost pružanja uravnotežene i učinkovite zaštite zviždača kako na razini [Europske] unije, tako i na međunarodnoj razini.

[…]

(33) Prijaviteljima je obično ugodnije podnositi prijave unutarnjim kanalima, osim ako imaju razloga za prijavljivanje vanjskim kanalima. Empirijskim studijama pokazalo se da većina zviždača obično podnosi prijave unutarnjim kanalima organizacije u kojoj su zaposleni. Unutarnje podnošenje prijava ujedno je najbolji način za informiranje osoba koje mogu doprinijeti ranom i učinkovitom uklanjanju rizika za javni interes. U isto vrijeme, prijavitelj bi trebao moći odabrati kanal za prijavljivanje koji je najprikladniji s obzirom na pojedinačne okolnosti slučaja. […]”

3 U skladu s člankom 1. te direktive:

„Svrha je ove Direktive unaprijediti provedbu prava i politika Unije u specifičnim područjima utvrđivanjem zajedničkih minimalnih standarda kojima se pruža visoka razina zaštite osobama koje prijavljuju povrede prava Unije.”

4 Članak 8. navedene direktive glasi kako slijedi:

„1. Države članice osiguravaju da pravni subjekti u privatnom i javnom sektoru uspostave kanale i postupke za unutarnje prijavljivanje i daljnje postupanje, nakon savjetovanja i u dogovoru sa socijalnim partnerima, ako je to predviđeno nacionalnim pravom.

2. Kanalima i postupcima iz stavka 1. ovog članka radnicima subjekta omogućuje se prijavljivanje informacija o povredama. Njima se i drugim osobama iz članka 4. stavka 1. točaka (b), (c) i (d) te članka 4. stavka 2. koje su u kontaktu s tim subjektom u okviru aktivnosti povezanih s poslom može omogućiti prijavljivanje informacija o povredama.

3. Stavak 1. primjenjuje se na pravne subjekte u privatnom sektoru s 50 ili više radnika.

[…]

9. Stavak 1. primjenjuje se na sve pravne subjekte u javnom sektoru, uključujući svaki subjekt koji je u vlasništvu ili pod kontrolom takvih subjekata.

[…]”

5 Članak 23. stavak 1. iste direktive propisuje:

„Države članice predviđaju učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije za fizičke ili pravne osobe koje:

[…]

(c) pokreću zlonamjerne postupke protiv osoba iz članka 4.;

[…]”

6 Članak 26. Direktive 2019/1937 propisuje:

„1. Države članice stavljaju na snagu zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom do 17. prosinca 2021.

2. Odstupajući od stavka 1., u pogledu pravnih subjekata u privatnom sektoru koji imaju između 50 i 249 radnika, države članice do 17. prosinca 2023. stavljaju na snagu zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s obvezom uspostave kanala za unutarnje prijavljivanje na temelju članka 8. stavka 3.

3. Kada države članice donose odredbe iz stavaka 1. i 2., te odredbe sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Države članice određuju načine tog upućivanja. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih odredaba.”

Komunikacija iz 2023.

7 U Komunikaciji Komisije 2023/C 2/01, naslovljenoj „Financijske sankcije u postupcima zbog povrede” (SL 2023., C 2, str. 1., u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2023.), odjeljci 3. i 4. posvećene su „novčanoj kazni” odnosno „paušalnom iznosu”.

8 Odjeljak 3.2. te komunikacije, koji se odnosi na primjenu koeficijenta težine u okviru izračuna dnevne novčane kazne, propisuje:

„Povreda […] koja se odnosi na […] nepriopćavanje mjera za prenošenje direktive donesene zakonodavnim postupkom uvijek se smatra teškom. Kako bi se iznos kazne prilagodio posebnim okolnostima predmeta, Komisija određuje koeficijent težine na temelju dvaju parametara: važnosti pravila Unije koja su prekršena ili nisu prenesena i učinaka povrede na opće i posebne interese.

[…]”

9 Odjeljak 3.2.2. spomenute komunikacije glasi:

„Za tužbe podnesene na temelju članka 260. stavka 3. [UFEU-a], kad je riječ o potpunom nepriopćavanju mjera za prenošenje, Komisija sustavno primjenjuje koeficijent težine 10. U Uniji, koja se zasniva na poštovanju vladavine prava, sve zakonodavne direktive treba smatrati jednako važnima i države članice moraju ih u potpunosti prenijeti u rokovima koji su u njima utvrđeni.

Kad je riječ o djelomičnom nepriopćavanju mjera za prenošenje, za određivanje koeficijenta težine nižeg od 10 potrebno je uzeti u obzir važnost nedostatka u prenošenju mjera. Usto se mogu uzeti u obzir učinci povrede na opće i posebne interese […]”

10 U skladu s odjeljkom 3.3. iste komunikacije, naslovljenim „Primjena koeficijenta trajanja”:

„[…]

Koeficijent trajanja izražava se kao množitelj koji iznosi od 1 do 3. Izračunava se po stopi od 0,10 mjesečno od datuma prve presude ili od dana nakon isteka roka za prenošenje predmetne direktive.

[…]”

11 Odjeljak 3.4. Komunikacije iz 2023., naslovljen „Sposobnost plaćanja države članice”, predviđa:

„[…]

Visina sankcije koja je potrebna za odvraćanje razlikovat će se ovisno o sposobnosti plaćanja država članica. Taj odvraćajući učinak odražava se u faktoru ‚n’. Definira se kao ponderirani geometrijski prosjek bruto domaćeg proizvoda (BDP) […] predmetne države članice u usporedbi s prosječnim BDP-om država članica, s ponderom dva, i broja stanovnika predmetne države članice u usporedbi s prosječnim brojem stanovnika država članica, s ponderom jedan. Taj faktor predstavlja sposobnost plaćanja predmetne države članice u odnosu na sposobnost plaćanja drugih država članica:

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

[…]

Komisija je odlučila revidirati svoju metodu izračuna faktora ‚n', koji se sad ponajprije temelji na BDP-u država članica, a zatim na njihovu broju stanovnika kao demografskom kriteriju kojim se omogućuje da se zadrže razumna odstupanja među državama članicama. Uzimanjem u obzir broja stanovnika država članica u trećini izračuna faktora ‚n', varijacija faktora ‚n' država članica smanjuje se na razumnu mjeru, u usporedbi s izračunom koji se temelji isključivo na BDP-u država članica. Time izračun faktora ‚n' dobiva element stabilnosti jer nije vjerojatno da će se broj stanovnika znatno mijenjati na godišnjoj osnovi. S druge strane, BDP države članice može se znatno češće mijenjati tijekom godine, posebice u razdobljima gospodarske krize. Međutim, s obzirom na to da se na BDP-u države članice i dalje temelje dvije trećine izračuna, on ostaje glavni čimbenik za procjenu njezine sposobnosti plaćanja.

[…]"

12 Odjeljak 4.2. te komunikacije precizira metodu izračuna paušalnog iznosa kako slijedi:

„Metoda izračuna paušalnog iznosa općenito je slična metodi izračuna novčane kazne:

– paušalna osnovica množi se koeficijentom težine,

– rezultat se množi faktorom ‚n',

– rezultat se množi brojem dana trajanja povrede […]

[…]"

13 Odjeljak 4.2.1. navedene komunikacije propisuje:

„Za izračun paušalnog iznosa dnevni iznos množi se brojem dana trajanja povrede. Taj se broj definira na sljedeći način:

[…]

– kad je riječ o tužbama na temelju članka 260. stavka 3. [UFEU-a], to je broj dana od dana nakon isteka roka za prenošenje utvrđenog u predmetnoj direktivi do dana okončanja povrede ili, ako se povreda ne okonča, do dana objave presude na temelju članka 260. [UFEU-a]

[…]"

14 U skladu s odjeljkom 4.2.2. iste komunikacije:

„Za izračun paušalnog iznosa Komisija primjenjuje isti koeficijent težine i isti fiksni faktor ‚n' kao za izračun novčane kazne […]

Paušalna osnovica za izračun paušalnog iznosa niža je nego za novčane kazne. […]

Paušalna osnovica za izračun paušalnog iznosa utvrđena je u točki 2. Priloga I.

[…]”

15 Prilog I. Komunikaciji iz 2023., naslovljen „Podaci koji se koriste za određivanje financijskih sankcija koje se predlažu Sudu”, u točki 2. predviđa da paušalna osnovica za izračun paušalnog iznosa iz odjeljka 4.2.2. spomenute komunikacije iznosi 1000 eura dnevno, što je trećina paušalne osnovice za izračun novčane kazne, a u točki 3. da je faktor „n” za Saveznu Republiku Njemačku 6,16. U točki 5. tog Priloga I. pojašnjava se da minimalni paušalni iznos određen za tu državu članicu iznosi 17 248 000 eura.

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

16 Komisija je 27. siječnja 2022. Saveznoj Republici Njemačkoj poslala pismo opomene u kojem joj je prigovorila da joj nije priopćila zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom 2019/1937, čiji je rok za prenošenje istekao 17. prosinca 2021. U svojim odgovorima od 28. ožujka i 3. svibnja 2022. Savezna Republika Njemačka obavijestila je Komisiju da su te odredbe u izradi.

17 S obzirom na nepriopćavanje u vezi s prenošenjem te direktive, Komisija je 15. srpnja 2022. Saveznoj Republici Njemačkoj poslala obrazloženo mišljenje u kojem ju je pozvala da u roku od dva mjeseca, počevši od dana primitka tog mišljenja, ispuni svoje obveze na temelju spomenute direktive.

18 Budući da je rok za odgovor na navedeno mišljenje produljen do 15. prosinca 2022., Savezna Republika Njemačka je u dopisima od 7. prosinca 2022. i 6. siječnja 2023. navela da će zakon o prenošenju Direktive 2019/1937 biti konačno donesen 10. veljače 2023.

19 Smatrajući da ta država članica i dalje nije ispunila svoje obveze, Komisija je 14. ožujka 2023. odlučila Sudu podnijeti ovu tužbu.

20 Savezna Republika Njemačka 2. lipnja 2023. obavijestila je Komisiju o donošenju Gesetza für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Savezni zakon o poboljšanju zaštite zviždača i prijenosu Direktive o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije) od 31. svibnja 2023. (BGBl. 2023. I br. 140, u daljnjem tekstu: HinSchG), čije su odredbe stupile na snagu 2. srpnja 2023.

21 Osim toga, Savezna Republika Njemačka je dopisima od 17. srpnja 2023. i 10. kolovoza 2023. obavijestila Komisiju o regionalnim zakonima koji se odnose na savezne zemlje Hessen i Bavarsku, koji su stupili na snagu 2. srpnja odnosno 1. kolovoza 2023., kojima se Direktiva 2019/1937 prenosi na regionalnoj razini. Osim toga, Savezna Republika Njemačka navela je da se donošenje regionalnih zakona za savezne zemlje Berlin i Hamburg ne zahtijeva zbog njihova posebnog statusa.

22 Aktom od 24. listopada 2023. Komisija je prilagodila svoje zaključke u kojima je navela da se, nakon stupanja na snagu HinSchG-a, Direktiva 2019/1937 može smatrati prenesenom na saveznoj razini, ali da u dvanaest saveznih zemalja mjere za prenošenje članka 8. stavaka 1. i 9. te direktive, koji se odnose na kanale za unutarnje prijavljivanje, još uvijek nisu bile donesene.

23 Stoga je Komisija izmijenila iznos traženih sankcija, pozivajući se na primjenu koeficijenta težine 1 od 2. srpnja 2023. Iz toga je proizlazilo da je za razdoblje od 18. prosinca 2021. do 1. srpnja 2023. koeficijent težine 10 ostao nepromijenjen, a predloženi paušalni iznos iznosio je 34 557 600 eura. Od 2. srpnja 2023. predloženi dnevni paušalni iznos iznosio je 6160 eura. Osim toga, primjenom novog koeficijenta težine traženi iznos novčane kazne smanjen je na 24 024 eura po danu kašnjenja.

24 Između 17. srpnja 2023. i 19. srpnja 2024. Savezna Republika Njemačka obavijestila je Komisiju o nekoliko regionalnih zakona kojima se prenosi Direktiva 2019/1937.

25 Odlukom predsjednika Suda od 19. prosinca 2023. postupak je prekinut do objave presude u predmetu C-147/23. Nakon objave presude od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima) (C-147/23, EU:C:2024:346), postupak u ovom predmetu nastavljen je odlukom predsjednika Suda od istog dana.

26 Aktom od 18. rujna 2024. Komisija je obavijestila Sud da se može smatrati da je prenošenje Direktive 2019/1937 od strane Savezne Republike Njemačke dovršeno 19. srpnja 2024. Stoga je ta institucija, s jedne strane, djelomično povukla svoju tužbu, odustavši od svojeg zahtjeva za određivanje novčane kazne i, s druge strane, prilagodila svoj zahtjev da se toj državi članici naloži plaćanje paušalnog iznosa, zahtijevajući na toj osnovi iznos od 34 557 600 eura za razdoblje od 18. prosinca 2021. do 1. srpnja 2023. i iznos od 2 353 120 eura za razdoblje od 2. srpnja 2023. do 18. srpnja 2024.

O tužbi

Povreda obveze na temelju članka 258. UFEU-a

Argumentacija stranaka

27 Komisija podsjeća na to da su na temelju članka 288. trećeg stavka UFEU-a države članice dužne donijeti odredbe potrebne radi osiguravanja prenošenja direktiva u svoje nacionalne pravne sustave u rokovima propisanima tim direktivama te joj bez odgode priopćiti te odredbe.

28 Ta institucija pojašnjava da se postojanje povrede obveze treba ocjenjivati s obzirom na stanje u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju koje joj je dostavljeno.

29 Međutim, u ovom slučaju Savezna Republika Njemačka nije donijela zakone i druge propise potrebne za prenošenje Direktive 2019/1937 niti je Komisiju obavijestila o njihovu donošenju prije isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, kako je produljen do 15. prosinca 2022.

30 Iako priznaje predmetnu povredu obveze, Savezna Republika Njemačka iznosi tri razloga koji opravdavaju kašnjenje u prenošenju Direktive 2019/1937 u njezin unutarnji pravni poredak. Kao prvo, tvrdi da u njemačkom pravu nije postojao ujednačen sustav zaštite zviždača. Stoga je bilo potrebno uspostaviti dosljedan sustav koji se primjenjuje izvan područja primjene te direktive.

31 Nadalje, prenošenje navedene direktive moglo bi imati znatne gospodarske posljedice za subjekte koji su prisiljeni uvesti mjesta za prijavljivanje. Prema tome, kako bi se provelo odgovorno i promišljeno prenošenje, pokazalo se da je potreban dugotrajan postupak.

32 Naposljetku, Savezna Republika Njemačka poziva se na poteškoće na koje se naišlo tijekom zakonodavnog postupka prenošenja Direktive 2019/1937. Stoga je zbog izbora u Bundestagu (Donji dom Saveznog parlamenta) održanih tijekom 2021. zakonodavna aktivnost prekinuta od lipnja 2021. Slijedom toga, prvo čitanje Prijedloga zakona o prenošenju Direktive 2019/1937 odvilo se u Donjem domu Saveznog parlamenta 29. rujna 2022. Nakon toga, tekst tog zakona usvojen je 16. prosinca 2022. Međutim, budući da ga je Bundesrat (Savezno vijeće) odbio, trebalo je pokrenuti postupak pred Odborom za mirenje kako bi se postigao kompromis. Savezno vijeće je stoga dalo odobrenje tek 12. svibnja 2023. U svakom slučaju, Direktiva 2019/1937 sada je prenesena na saveznoj razini HinSchG-om.

33 Osim toga, Savezna Republika Njemačka naglašava da je uspostava kanala za unutarnje prijavljivanje za općine, udruge općina i poslodavce koje nadziru takvi subjekti predviđenih Direktivom 2019/1937 u nadležnosti regionalnih zakonodavaca. Međutim, zviždači zaposleni u takvim općinskim tijelima mogli bi se u praksi, neovisno o postojanju kanala za unutarnje prijavljivanje, koristiti vanjskim kanalima za prijavljivanje, tako da im je zajamčena djelotvorna zaštita.

34 U svojoj replici Komisija s jedne strane podsjeća na to da se, na temelju ustaljene sudske prakse, država članica ne može pozivati na okolnosti svojeg unutarnjeg pravnog poretka ili praktične poteškoće kako bi opravdala neprenošenje u propisanim rokovima.

35 S druge strane, Komisija ističe da, unatoč aktima o prenošenju koje je Savezna Republika Njemačka priopćila tijekom postupka, potpuno prenošenje Direktive 2019/1937, u smislu njezina članka 26. stavka 1., nije bilo dovršeno na datum podnošenja replike, odnosno 5. srpnja 2023.

36 Stoga, kao prvo, pravila kojima se pojašnjavaju organizacija i postupak kojima se uređuju vanjski kanali za prijavljivanje u Bundesamtu für Justiz (Savezni ured za pravosuđe, Njemačka) nisu priopćena Komisiji.

37 Kao drugo, nepostojanje regionalnih pravila kojima se uređuju interni kanali za prijavljivanje unutar općinskih tijela ne može se nadoknaditi postojanjem vanjskih kanala za prijavljivanje koji su stavljeni na raspolaganje zaposlenicima tih subjekata. Naime, sama ta mogućnost ne ispunjava zahtjev pravne sigurnosti koji se zahtijeva prenošenjem odredbi direktive.

38 Kao treće, Komisija naglašava da njemačko zakonodavstvo koje joj je dostavljeno ne predviđa sankcije u slučaju zlonamjernih sudskih postupaka protiv zviždača, iako su takve sankcije propisane člankom 23. stavkom 1. točkom (c) Direktive 2019/1937.

39 Ta institucija iz toga zaključuje da se odredbama koje je do tada priopćila Savezna Republika Njemačka dopuštalo samo djelomično prenošenje prethodno navedene direktive kako na saveznoj tako i na regionalnoj razini.

40 U svojem odgovoru na repliku Savezna Republika Njemačka naglašava, kao prvo, da su na saveznoj razini vanjski kanali za prijavljivanje operativni od stupanja na snagu Uredbe o organizaciji takvih kanala, 11. kolovoza 2023.

41 Kao drugo, HinSchG predviđa da provođenje osvete protiv prijavitelja predstavlja povredu za koju se može izreći novčana kazna. Pojam „osveta” u tom pogledu obuhvaća zlonamjerne sudske postupke.

42 Kao treće, područje primjene HinSchG-a u načelu obuhvaća zaposlenike općinskih tijela, što jamči njihovu zaštitu u slučaju prijave, neovisno o tome jesu li regionalna tijela prenijela Direktivu 2019/1937.

43 Nakon podnošenja Komisijina dodatnog zahtjeva od 18. rujna 2024., u kojem je ta institucija navela da smatra da se prenošenje Direktive 2019/1937 od strane Savezne Republike Njemačke može smatrati dovršenim 19. srpnja 2024., ta je država članica 1. listopada 2024. podnijela očitovanja u kojima je tvrdila da je ta direktiva u cijelosti prenesena od stupanja na snagu zakona o prenošenju, odnosno 2. srpnja 2023.

Ocjena Suda

44 U skladu s člankom 26. stavkom 1. Direktive 2019/1937, države članice morale su do 17. prosinca 2021. donijeti zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s tom direktivom. Osim toga, u članku 26. stavku 3. te direktive pojašnjava se da kada države članice donose te nacionalne odredbe, one sadržavaju upućivanje na tu direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Osim toga, na temelju tog članka 26. stavka 3., na državama članicama je da Komisiji dostave tekst spomenutih nacionalnih odredaba.

45 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, postojanje povrede obveze treba ocjenjivati s obzirom na stanje u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, pri čemu naknadno nastale promjene Sud ne može uzeti u obzir (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 28. i navedena sudska praksa).

46 U ovom slučaju, nakon što je utvrdila da joj Savezna Republika Njemačka nije priopćila odredbe potrebne za prenošenje Direktive 2019/1937, Komisija je toj državi članici 15. srpnja 2022. uputila obrazloženo mišljenje u kojem ju je pozvala da u roku od dva mjeseca, koji počinje teći od njegova primitka i koji je produljen do 15. prosinca 2022., postupi u skladu s obvezama iz tog mišljenja.

47 Međutim, kao što to proizlazi iz odgovora na tužbu i odgovora na repliku koje je Savezna Republika Njemačka podnijela u ovom postupku, po isteku tog roka Savezna Republika Njemačka nije donijela zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom 2019/1937 i stoga ta država članica nije ni priopćila te odredbe Komisiji.

48 Kako bi opravdala kašnjenje u donošenju odredbi potrebnih za prenošenje Direktive 2019/1937, spomenuta država članica ističe, kao prvo, da su se morale provesti dugotrajne tehničke i političke rasprave kako bi se utvrdilo u kojoj je mjeri materijalno područje primjene odredbi o prijenosu trebalo proširiti izvan područja primjene predviđenog tom direktivom, tako da se zviždačima pruži visoka razina zaštite. Osim toga, ista država članica ističe poteškoće povezane s gospodarskim posljedicama navedene direktive kao i sa zakonodavnim postupkom potrebnim za donošenje tih odredbi.

49 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, država članica ne može pozivati na odredbe, prakse ili situacije iz svojeg unutarnjeg pravnog poretka kako bi opravdala nepoštovanje obveza koje proizlaze iz prava Unije, poput neprenošenja direktive u za to određenom roku (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 33. i navedena sudska praksa).

50 Usto, u skladu s člankom 26. stavkom 1. Direktive 2019/1937, zakonodavac Unije smatrao je da je rok za prenošenje od dvije godine dovoljan kako bi se državama članicama omogućilo da ispune svoje obveze, tako da se Savezna Republika Njemačka ne može pozivati na poteškoće povezane s područjem primjene i gospodarskim posljedicama prenošenja te direktive.

51 Kao drugo, što se tiče prenošenja odredbi navedene direktive koje se odnose na interne kanale za prijavljivanje unutar općinskih tijela, Savezna Republika Njemačka naglašava da se, u nedostatku takvih kanala, ništa ne protivi tomu da zaposlenici koji pripadaju takvim subjektima koriste vanjske kanale za prijavljivanje uspostavljene na saveznoj razini.

52 Međutim, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 33. Direktive 2019/1937, zakonodavac Unije smatrao je da je unutarnje podnošenje prijava od osobite važnosti u pogledu sprečavanja povreda prava Unije.

53 Zbog toga članak 8. stavak 1. te direktive predviđa obvezu uspostave kanala za unutarnje prijavljivanje unutar, među ostalim, pravnih subjekata u javnom sektoru.

54 Usto, u dijelu u kojem Savezna Republika Njemačka tvrdi da bi se zaposlenici općinskih tijela u praksi mogli koristiti vanjskim kanalima za prijavljivanje, valja istaknuti da je praksa koja nema primjereno oglašavanje po svojoj prirodi promjenjiva prema volji uprave, tako da se ne može smatrati da ona predstavlja odgovarajuće prenošenje odredbi direktive (presuda od 3. prosinca 2020., Komisija/Belgija (Tržište električne energije i prirodnog plina), C-767/19, EU:C:2020:984, t. 57. i navedena sudska praksa).

55 Stoga se Savezna Republika Njemačka ne može učinkovito pozvati na te okolnosti kako bi opravdala neprenošenje Direktive 2019/1937 u određenom roku.

56 Prema tome, valja utvrditi da je Savezna Republika Njemačka, time što je nakon isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 15. srpnja 2022., koji je produljen do 15. prosinca 2022., propustila donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom 2019/1937 i, stoga, time što je Komisiji propustila priopćiti te odredbe, nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 26. stavaka 1. i 3. te direktive.

Zahtjev podnesen na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a

Argumentacija stranaka

57 Pri određivanju paušalnog iznosa Komisija se oslanja na opća načela iz odjeljka 2. Komunikacije iz 2023. kao i na metodu izračuna iz odjeljaka 3. i 4. te komunikacije. Konkretno, ta institucija navodi da se određivanje paušalnog iznosa mora temeljiti na ključnim kriterijima kao što su težina povrede, njezino trajanje i potreba da se osigura odvraćajući učinak sankcije kako bi se izbjeglo ponavljanje povrede.

58 Što se tiče, kao prvo, težine povrede, Komisija podsjeća na to da je koeficijent koji se primjenjuje na temelju Komunikacije iz 2023. između najmanje 1 i najviše 20. Ta institucija pojašnjava da se, u skladu s odjeljkom 3.2.2. te komunikacije, sustavno primjenjuje koeficijent težine 10 kad je riječ o potpunom nepriopćavanju mjera za prenošenje direktive, pri čemu je svako neprenošenje direktive i nepriopćavanje tih odredbi jednako ozbiljno, neovisno o prirodi odredbi predmetne direktive.

59 Kao drugo, što se tiče trajanja povrede, Komisija navodi da je ono, kad je riječ o izračunu paušalnog iznosa, jednako broju dana trajanja povrede. To se razdoblje izračunava u skladu s odjeljkom 4.2.1. Komunikacije iz 2023. i odnosi se na broj dana od dana nakon isteka roka za prenošenje predmetne direktive do dana kad je povreda prestala.

60 Kao treće, kad je riječ o kriteriju koji se odnosi na potrebu da se osigura odvraćajući učinak sankcije s obzirom na sposobnost plaćanja dotične države članice, Komisija navodi da je on izražen faktorom „n” utvrđenim za svaku državu članicu u točki 3. Priloga I. Komunikaciji iz 2023. Njegov se izračun temelji na omjeru između BDP-a predmetne države i prosječnog BDP-a država članica Unije pomnoženom s omjerom između broja stanovnika te države i prosječnog broja stanovnika država članica Unije. Prvi omjer je ponderiran s dvije trećine, dok je drugi ponderiran s jednom trećinom. Na temelju te točke 3. faktor „n” Savezne Republike Njemačke iznosi 6,16.

61 Slijedom toga, Komisija predlaže, na temelju odjeljka 4.2. Komunikacije iz 2023., primjenu koeficijenta težine 10 i primjenu faktora „n” od 6,16. Rezultat tih dvaju elemenata trebalo bi pomnožiti s paušalnim iznosom utvrđenim u točki 2. Priloga I. toj komunikaciji, odnosno 1000 eura, što odgovara iznosu od 61 600 eura, koji treba pomnožiti s brojem dana tijekom kojih je povreda trajala, u skladu s odjeljkom 4.2.1. navedene komunikacije. Komisija navodi da plaćanje tog paušalnog iznosa treba odrediti pod uvjetom da je viši od 17 248 000 eura, što je minimalni paušalni iznos određen za Saveznu Republiku Njemačku u točki 5. Priloga I. Komunikaciji iz 2023.

62 U svojem odgovoru na tužbu Savezna Republika Njemačka tvrdi da Komunikacija iz 2023. nije primjenjiva na ovaj postupak zbog povrede obveze. Smatra da je odjeljak 7. te obavijesti, na temelju kojeg se njezine odredbe primjenjuju na odluke o pokretanju postupka pred Sudom donesene nakon 4. siječnja 2023., protivan presudi od 24. svibnja 2011., Komisija/Njemačka (C-54/08, EU:C:2011:339), u čijoj se točki 126. pojašnjava da situaciju dotične države članice treba ocijeniti nakon isteka roka predviđenog u obrazloženom mišljenju. U ovom slučaju, budući da je istek tog roka određen za 15. prosinca 2022., iznos financijskih sankcija treba izračunati u skladu s pravilima utvrđenima u Komunikaciji Komisije 2022/C 74/02, naslovljenoj „Ažuriranje podataka za izračun paušalnih iznosa i novčanih kazni koje Komisija predlaže Sudu Europske unije u postupcima zbog povrede” od 15. veljače 2022. (SL 2022., C 74, str. 2.).

63 U svakom slučaju, automatska primjena koeficijenta težine 10 ne omogućuje uzimanje u obzir posebnosti predmetne situacije. Naime, s jedne strane, zakonodavni postupak donošenja odredbi potrebnih za prenošenje Direktive 2019/1937 bio je dovršen prije završetka pisanog dijela postupka pred Sudom. S druge strane, na datum podnošenja odgovora na tužbu rok za prenošenje predviđen člankom 26. stavkom 2. te direktive, koji se odnosi na obvezu uspostave kanala za unutarnje prijavljivanje koja je predviđena u njezinom članku 8. stavku 3., nije bio istekao. Te okolnosti, međutim, opravdavaju primjenu koeficijenta od najviše 3 jer predstavljaju olakotne okolnosti.

64 U svojoj replici Komisija ističe, s jedne strane, da se paušalni iznos može zahtijevati tek u fazi sudskog postupka. U ovom slučaju, budući da je postupak pred Sudom pokrenut 14. ožujka 2023., Obavijest iz 2023. primjenjiva je na temelju njezinog odjeljka 7. To pravilo jamči jednako postupanje prema državama članicama, osobito kada zahtijevaju produljenje roka određenog u obrazloženom mišljenju, kao što je to u ovom slučaju zatražila Savezna Republika Njemačka.

65 S druge strane, Komisija navodi da sustavna primjena koeficijenta težine 10 na ljestvici od 1 do 20 jamči predvidljivost i jednako postupanje među državama članicama. Takav bi koeficijent bio umjeren s obzirom na posljedice neprenošenja Direktive 2019/1937 kojom se jamči zaštita osoba koje prijavljuju povredu prava Unije.

66 Svojim dodatnim zahtjevom od 24. listopada 2023. Komisija predlaže, nakon što ju je Savezna Republika Njemačka obavijestila o HinSchG-u, da se odrede dva razdoblja povrede i da se, slijedom toga, primijene dva koeficijenta težine, jedan u vrijednosti 10 za razdoblje od 18. prosinca 2021. do 1. srpnja 2023. i drugi u vrijednosti 1 za razdoblje između 2. srpnja 2023. i dana okončanja povrede ili, ako ona nije okončana, dana objave presude u ovom predmetu. Iz toga proizlazi da za prvo razdoblje predloženi dnevni iznos iznosi 61 600 eura (10 × 6,16 × 1000), koji treba pomnožiti s brojem dana trajanja povrede, odnosno 561 danom. Paušalni iznos koji se zahtijeva je stoga 34 557 600 eura. Za drugo razdoblje predloženi dnevni paušalni iznos od 6160 eura (1 × 6,16 × 1000) treba pomnožiti s brojem dana trajanja povrede.

67 U svojim očitovanjima od 4. prosinca 2023. o tom dodatnom zahtjevu Savezna Republika Njemačka ostaje pri stajalištu koje je iznijela u svojem odgovoru na tužbu i na koje podsjeća u svojem odgovoru na repliku.

68 U svojem dodatnom zahtjevu od 18. rujna 2024. Komisija navodi da ona ocjenjuje da se može smatrati da je prenošenje Direktive 2019/1937 u njemačko pravo dovršeno 19. srpnja 2024. Slijedom toga, smatra da može predložiti paušalni iznos koji se odnosi na drugo razdoblje, koje je trajalo od 2. srpnja 2023. do 18. srpnja 2024., odnosno 382 dana, prema Komisijinu mišljenju. Paušalni iznos koji se zahtijeva za to razdoblje je 2 353 120 eura (6160 × 382).

69 Savezna Republika Njemačka podnijela je 1. listopada 2024. očitovanja u kojima tvrdi da je ta direktiva u cijelosti prenesena od stupanja na snagu zakona o prenošenju, odnosno 2. srpnja 2023. Osim toga, ta država članica osporava metodu izračuna zahtijevanog paušalnog iznosa, koja se temelji na presudi od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima) (C-147/23, EU:C:2024:346).

Ocjena Suda

70 Savezna Republika Njemačka najprije tvrdi da Komunikacija iz 2023. nije primjenjiva ratione temporis na ovaj zahtjev za nalaganje plaćanja paušalnog iznosa jer je postupak zbog povrede obveze pokrenut 28. siječnja 2022., nakon pisma opomene od 27. siječnja 2022., i da su primjenjive odredbe one koje su bile na snazi u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 15. srpnja 2022. Međutim, valja istaknuti da se, na temelju odjeljka 7. te komunikacije, pravila i kriteriji koji su u njoj navedeni primjenjuju na sve Komisijine odluke o pokretanju postupka pred Sudom na temelju članka 260. UFEU-a donesene nakon objave navedene komunikacije, odnosno nakon 4. siječnja 2023.

71 Budući da je Komisija 14. ožujka 2023. odlučila Sudu podnijeti ovu tužbu zbog povrede obveze, ista komunikacija predstavlja pravnu osnovu za određivanje paušalnog iznosa koji se zahtijeva u ovom slučaju.

72 Sudska praksa Suda, na koju se poziva Savezna Republika Njemačka, prema kojoj postojanje povrede obveze treba ocjenjivati s obzirom na stanje u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju pa naknadno nastale promjene Sud ne može uzeti u obzir, bez utjecaja je u tom pogledu.

73 Naime, kao prvo, Komisija može predložiti donošenje novčanih kazni samo kada Sudu podnese tužbu na temelju članka 258. UFEU-a, tako da iznos tih kazni treba odrediti primjenom pravila koja su bila na snazi na dan pokretanja tog postupka.

74 Kao drugo, cilj je smjernica koje je donijela Komisija, poput onih sadržanih u njezinim komunikacijama, pojasniti pravila prema kojima ona određuje iznose novčanih kazni čije izricanje predlaže Sudu, pod uvjetom da utvrdi povredu obveze koja se stavlja na teret dotičnoj državi članici.

75 Međutim, valja razlikovati načine utvrđivanja postojanja povrede obveze od onih koji se odnose na izricanje novčanih kazni.

76 Naime, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 45. ove presude, pitanje je li država članica ispunila svoje obveze mora se ocijeniti s obzirom na situaciju koja je u državi članici postojala po isteku roka određenog u obrazloženom mišljenju Komisije. S druge strane, kako bi se utvrdio iznos paušalnog iznosa, valja odrediti trajanje povrede koja se stavlja na teret. U tu svrhu, s jedne strane, datum koji treba uzeti u obzir radi utvrđivanja početka povrede o kojoj je riječ nije datum isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju Komisije, nego datum isteka roka za prenošenje predviđenog predmetnom direktivom (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 80. i navedena sudska praksa). S druge strane, datum na koji Komisija može najbolje ocijeniti težinu povrede, njezino trajanje i odvraćajući učinak predložene sankcije jest onaj na koji je odlučila pokrenuti postupak zbog povrede obveze pred Sudom, pri čemu Komisija može, osim toga, tijekom sudskog postupka prilagoditi iznos zahtijevanog paušalnog iznosa ovisno o razvoju situacije koja predstavlja povredu u dotičnoj državi članici.

77 Slijedom toga, sudskoj praksi na koju se poziva Savezna Republika Njemačka, navedenoj u točki 62. ove presude, ne protivi se to da Komisija u ovom slučaju primijeni pravila predviđena Komunikacijom iz 2023. za određivanje iznosa novčane kazne čije izricanje predlaže Sudu.

78 U ovom slučaju, valja podsjetiti na to da se člankom 260. stavkom 3. prvim podstavkom UFEU-a određuje da, kada Komisija uputi predmet Sudu na temelju članka 258. UFEU-a jer smatra da dotična država članica nije ispunila svoju obvezu priopćavanja odredbi za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom, ona može, ako to smatra primjerenim, odrediti paušalni iznos ili novčanu kaznu koju je ta država članica dužna platiti, a koju smatra primjerenom s obzirom na okolnosti. U skladu s drugim podstavkom članka 260. stavka 3. UFEU-a, ako utvrdi da je došlo do povrede, Sud može dotičnoj državi članici naložiti plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne koja ne premašuje iznos koji je odredila Komisija, pri čemu obveza plaćanja proizvodi učinke od datuma koji Sud odredi u svojoj presudi.

79 Budući da je, kao što to proizlazi iz točke 56. ove presude, utvrđeno da po isteku roka određenog u obrazloženom mišljenju od 15. srpnja 2022., kako je produljen do 15. prosinca 2022., Savezna Republika Njemačka nije ni donijela niti je stoga Komisiji priopćila zakone i druge propise potrebne za prenošenje odredbi Direktive 2019/1937 u svoje nacionalno pravo, tako utvrđena povreda obuhvaćena je područjem primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a.

80 Osim toga, valja podsjetiti na to da cilj mehanizma iz članka 260. stavka 3. UFEU-a nije samo potaknuti države članice da u najkraćem mogućem roku okončaju povredu obveze koja bi bez takve odredbe i dalje postojala, nego i ublažiti i ubrzati postupak izricanja financijskih sankcija zbog povrede obveze priopćavanja nacionalnih mjera za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 57. i navedena sudska praksa).

81 Kako bi se postigao taj cilj, članak 260. stavak 3. UFEU-a predviđa nalaganje, među ostalim, paušalnog iznosa kao novčane kazne.

82 Nalaganje plaćanja paušalnog iznosa počiva na ocjeni posljedica neizvršenja obveza dotične države članice s obzirom na privatne i javne interese o kojima je riječ, osobito ako je povreda postojala tijekom dugog razdoblja (vidjeti u tom smislu presudu od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 59. i navedenu sudsku praksu).

83 U tom pogledu Komisija obrazlaže prirodu i iznos traženih financijskih sankcija, uzimajući u obzir smjernice koje je donijela, poput onih sadržanih u njezinim komunikacijama, koje, iako ne obvezuju Sud, doprinose jamčenju transparentnosti, predvidljivosti i pravne sigurnosti Komisijina postupanja (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 60. i navedena sudska praksa).

84 Kada je riječ o svrsishodnosti izricanja paušalnog iznosa, zadaća Suda je da u svakom predmetu, na temelju okolnosti pojedinog slučaja koji razmatra kao i na temelju procijenjenog stupnja uvjerljivosti i prevencije koji mu se čini potrebnim, odredi primjerene novčane sankcije, osobito kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih povreda prava Unije (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 62. i navedena sudska praksa).

85 U ovom slučaju valja smatrati da, unatoč činjenici da je Savezna Republika Njemačka surađivala s Komisijinim službama u predsudskom postupku, svi pravni i činjenični elementi u vezi s utvrđenom povredom obveze upućuju na to da učinkovito sprečavanje budućeg ponavljanja sličnih povreda prava Unije zahtijeva donošenje odvraćajuće mjere kao što je nalaganje plaćanja paušalnog iznosa. U tom pogledu valja istaknuti da i nakon isteka roka predviđenog člankom 26. stavkom 1. Direktive 2019/1937 i po isteku roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju od 15. srpnja 2022., koji je produljen do 15. prosinca 2022., Komisija nije bila obaviještena ni o jednom zakonu i drugom propisu koji bi omogućili stvarno prenošenje te direktive.

86 Što se tiče izračuna paušalnog iznosa, valja podsjetiti na to da je na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a jedino Sud nadležan za izricanje financijske sankcije državi članici. Međutim, u okviru postupka pokrenutog na temelju te odredbe, Sud ima samo ograničenu diskrecijsku ovlast jer u slučaju da utvrdi da je došlo do povrede, prijedlozi Komisije vezuju Sud u pogledu prirode financijske sankcije koju može izreći i najvišeg iznosa sankcije koji može izreći (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 67. i navedena sudska praksa).

87 U izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti u tom pogledu, kako je ograničena prijedlozima Komisije, na Sudu je da, kao što je to navedeno u točki 84. ove presude, utvrdi iznos paušalnog iznosa koji se može izreći državi članici na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, na način da on bude, s jedne strane, prilagođen okolnostima i, s druge strane, proporcionalan počinjenoj povredi. U čimbenike koji su u tom smislu relevantni spadaju i okolnosti poput težine utvrđene povrede obveze, razdoblja u kojem je ona postojala te sposobnosti plaćanja predmetne države članice (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 68. i 87. i navedena sudska praksa).

88 Valja također podsjetiti na to da, u okviru te diskrecijske ovlasti, smjernice poput onih sadržanih u Komisijinim komunikacijama ne obvezuju Sud, ali pridonose osiguravanju transparentnosti, predvidljivosti i pravne sigurnosti u Komisijinu postupanju kad ta institucija daje prijedloge Sudu (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 69. i navedena sudska praksa).

89 U ovom slučaju Komisija se oslonila na Komunikaciju iz 2023. kako bi opravdala zahtjev za nalaganje Saveznoj Republici Njemačkoj plaćanja paušalnog iznosa te za njegovo određivanje.

90 Kao prvo, u pogledu težine utvrđene povrede, iz odjeljka 3.2. Komunikacije iz 2023. proizlazi da se prema Komisijinu mišljenju nepriopćavanje odredbi koje omogućuju prenošenje direktive donesene u okviru zakonodavnog postupka uvijek smatra teškom povredom. Stoga ta povreda opravdava automatsku primjenu koeficijenta težine 10 za razdoblje od 18. prosinca 2021. do 1. srpnja 2023. Nakon zakonodavnih izmjena o kojima je Komisija obaviještena, ta institucija smatra da bi se za razdoblje od 2. srpnja 2023. do 18. srpnja 2024. trebao primijeniti koeficijent težine 1.

91 Savezna Republika Njemačka osporava visinu tog koeficijenta i automatizam njegove primjene u okolnostima utvrđene povrede obveze.

92 U tom pogledu valja podsjetiti na to da su obveza donošenja odredbi za osiguranje potpunog prenošenja direktive i obveza njihova priopćavanja Komisiji bitne obveze država članica za osiguranje pune djelotvornosti prava Unije i da stoga treba smatrati da povreda tih obveza ima određenu težinu (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 72. i navedena sudska praksa).

93 U ovom slučaju valja naglasiti da je Direktiva 2019/1937 ključni instrument prava Unije jer se njome, na temelju njezina članka 1., u vezi s njezinom uvodnom izjavom 1., utvrđuju zajednički minimalni standardi kojima se osigurava visoka uravnotežena i učinkovita razina zaštite osoba koje prijavljuju povrede tog prava u područjima u kojima takve povrede mogu posebno ugroziti opći interes. Naime, uspostavljajući sustav zaštite osoba koje prijavljuju povrede prava Unije u profesionalnom kontekstu, ta direktiva pridonosi sprečavanju štetnih utjecaja na javni interes u osobito osjetljivim područjima, poput javne nabave, sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma, zaštite okoliša ili financijskih interesa Unije. Tako se odredbama navedene direktive predviđa obveza za subjekte javnog i privatnog sektora da uspostave interne kanale za podnošenje prijava, postupke za zaprimanje prijava i daljnje postupanje nakon njih, jamčeći pritom prava osoba koje prijavljuju povrede prava Unije kao i uvjete pod kojima te osobe mogu uživati tako predviđenu zaštitu (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 73.).

94 Međutim, neprenošenjem odredbi Direktive 2019/1937 u određenom roku nužno se ugrožava pravo Unije i njegova ujednačena i djelotvorna primjena, s obzirom na to da se povrede tog prava neće prijavljivati ako osobe koje su znale za takve povrede ne uživaju zaštitu od eventualnih osveta (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 74.).

95 S obzirom na navedeno, iznos financijskih sankcija izrečenih državi članici na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a mora biti prilagođen okolnostima i proporcionalan počinjenoj povredi (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 75.), kao što je to navedeno u točki 87. ove presude.

96 Zbog toga je Sud presudio da je automatska primjena istog koeficijenta težine povrede u svim slučajevima neprenošenja direktive u cijelosti i stoga nepriopćavanja mjera za prenošenje te direktive nužno prepreka prilagodbi iznosa financijskih sankcija okolnostima koje obilježavaju povredu i izricanju proporcionalnih sankcija (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 76.).

97 U tom pogledu, Sud je pojasnio da, time što je pretpostavila da treba smatrati da je povreda obveze priopćavanja mjera za prenošenje direktive iste težine bez obzira na to o kojoj je direktivi riječ, Komisija ne može prilagoditi financijske sankcije s obzirom na posljedice koje neizvršenje te obveze ima na privatne i javne interese, kako je predviđeno u odjeljku 3.2.2. Komunikacije iz 2023. (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 77.).

98 U ovom slučaju Komisija je u svojem dodatnom zahtjevu od 24. listopada 2023. predložila primjenu koeficijenta težine 1 od 2. srpnja 2023., nakon stupanja na snagu HinSchG-a kojim se, prema njezinu mišljenju, osigurava potpuno prenošenje Direktive 2019/1937 na saveznoj razini. Kao što je to navedeno u točki 68. ove presude, ona je stoga odredila dva razdoblja povrede i posljedično od Suda zahtijeva da primijeni dva koeficijenta težine povrede, jedan u vrijednosti 10 za razdoblje od 18. prosinca 2021. do 1. srpnja 2023., a drugi u vrijednosti 1 za razdoblje od 2. srpnja 2023. do 18. srpnja 2024. Međutim, ta institucija nije konkretno ocijenila, u skladu s točkom 79. presude od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima) (C-147/23, EU:C:2024:346) posljedice utvrđene povrede na privatne i javne interese, koje bi opravdale primjenu koeficijenta težine 10 za prvo razdoblje. S obzirom na navedeno, Sud je presudio da povredu obveze donošenja zakona i drugih propisa potrebnih za potpuno prenošenje Direktive 2019/1937 kao i obveze priopćavanja tih odredbi Komisiji treba smatrati osobito teškom (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 89.).

99 Osim toga, valja podsjetiti na to da države članice u svakom slučaju imaju obvezu lojalne suradnje s Komisijom na temelju članka 4. stavka 3. UEU-a, što podrazumijeva da je svaka država članica dužna olakšati toj instituciji ispunjavanje njezine zadaće koja se u skladu s člankom 17. UEU-a sastoji od toga da kao čuvarica Ugovorâ osigura primjenu prava Unije pod nadzorom Suda. Prema tome, u okviru ocjene težine povrede kao olakotna okolnost može se uzeti u obzir samo suradnja s Komisijom koja se odlikuje radnjama koje svjedoče o namjeri da se u najkraćem mogućem roku ispune obveze koje proizlaze iz Direktive (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 98. i navedena sudska praksa).

100 Međutim, ne treba smatrati da se argumentom Savezne Republike Njemačke, izloženim u točki 63. ove presude, prema kojem je zakonodavni postupak za prenošenje Direktive 2019/1937 završio prije zatvaranja pisanog dijela postupka pred Sudom, ne omogućuje da se utvrdi

postojanje takve okolnosti. Usto, argument na koji se poziva ta država članica i koji se navodi u toj točki 63., prema kojem, na temelju članka 26. stavka 2. te direktive, određene zahtjeve iz spomenute Direktive 2019/1937 treba prenijeti tek najkasnije ne 17. prosinca 2021., već 17. prosinca 2023., treba odbiti kao bespredmetan jer se ova tužba ne odnosi na tu odredbu.

101 Kao drugo, u okviru ocjene trajanja povrede, valja podsjetiti na to da, što se tiče početka razdoblja koje treba uzeti u obzir za određivanje iznosa paušalnog iznosa, datum koji treba uzeti u obzir radi ocjene trajanja predmetne povrede nije datum isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju Komisije, nego datum isteka roka za prenošenje predviđenog predmetnom direktivom (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 80. i navedena sudska praksa).

102 Međutim, nije sporno da na dan isteka roka za prenošenje predviđenog člankom 26. stavkom 1. Direktive 2019/1937, odnosno 17. prosinca 2021., Savezna Republika Njemačka nije bila donijela zakone i druge propise potrebne za prenošenje te direktive i, slijedom toga, nije ni priopćila te odredbe Komisiji, suprotno onome što je propisano člankom 26. stavkom 3. navedene direktive. Osim toga, kao što to proizlazi iz točaka 51. do 54. ove presude, potpuno prenošenje iste direktive nije bilo osigurano stupanjem na snagu HinSchG-a jer nisu donesene mjere za prenošenje u određenim saveznim zemljama. Iz navedenog slijedi da je povreda o kojoj je riječ, koja je okončana tek 18. srpnja 2024., trajala više od dvije i pol godine.

103 Kao treće, što se tiče sposobnosti plaćanja predmetne države članice, iz sudske prakse Suda proizlazi da, ne dovodeći u pitanje mogućnost Komisije da predloži financijske sankcije koje se temelje na više kriterija, kako bi se, među ostalim, omogućilo zadržavanje razumne razlike između različitih država članica, BDP te države članice treba uzeti u obzir kao glavni čimbenik za ocjenu njezine sposobnosti plaćanja i određivanje sankcija koje su dovoljno odvraćajuće i proporcionalne, kako bi se djelotvorno spriječilo buduće ponavljanje sličnih povreda prava Unije (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 81. i navedena sudska praksa).

104 U tom pogledu, Sud je u više navrata presudio da treba uzeti u obzir nedavno kretanje BDP-a države članice, kako je iskazano na datum ispitivanja činjenica od strane Suda (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 82. i navedena sudska praksa).

105 U ovom slučaju, faktor „n”, koji predstavlja sposobnost plaćanja predmetne države članice u odnosu na sposobnost plaćanja drugih država članica, a koji Komisija primjenjuje u skladu s odjeljcima 3.4. i 4.2. Komunikacije iz 2023., definira se kao ponderirani geometrijski prosjek BDP-a predmetne države članice u usporedbi s prosječnim BDP-om država članica, koji čini dvije trećine izračuna faktora „n”, i broja stanovnika predmetne države članice u usporedbi s prosječnim brojem stanovnika država članica, koji čini jednu trećinu izračuna faktora „n”, kao što to proizlazi iz jednadžbe navedene u točki 11. ove presude. Komisija tu metodu izračuna faktora „n” opravdava ciljem da se zadrži razumna razlika među faktorima „n” država članica u usporedbi s izračunom temeljenim samo na BDP-u država članica i ciljem da se osigura određena stabilnost u izračunu faktora „n” jer nije vjerojatno da će broj stanovnika znatno varirati na godišnjoj osnovi (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 83. i navedena sudska praksa).

106 Stoga je Sud presudio da određivanje sposobnosti plaćanja dotične države članice ne može uključivati u metodu izračuna faktora „n” uzimanje u obzir demografskog kriterija na način utvrđen u odjeljcima 3.4. i 4.2. Komunikacije iz 2023. (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 84. do 86.).

107 Stoga, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 103. ove presude i u nedostatku relevantnog kriterija koji je Komisija istaknula kako bi osigurala stabilnost izračuna i održala razumnu razliku između faktora „n” država članica, paušalni iznos treba odrediti uzimajući u obzir prosječni BDP Savezne Republike Njemačke u posljednje tri godine.

108 S obzirom na ta razmatranja i diskrecijsku ovlast koja je Sudu priznata člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, koji predviđa da pri određivanju paušalnog iznosa ne smije utvrditi iznos koji premašuje iznos koji je navela Komisija, treba smatrati da učinkovito sprečavanje budućeg ponavljanja povreda sličnih onoj koja proizlazi iz povrede članka 26. stavaka 1. i 3. Direktive 2019/1937 i koje utječu na punu djelotvornost prava Unije, zahtijeva nalaganje plaćanja paušalnog iznosa koji treba biti određen na 34 000 000 eura.

Troškovi

109 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova. Budući da Savezna Republika Njemačka nije uspjela u postupku i s obzirom na to da je Komisija zatražila da ona snosi troškove, treba joj naložiti da, osim vlastitih troškova, snosi i troškove Komisije.

Slijedom navedenog, Sud (šesto vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Time što je do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju Europske komisije od 15. srpnja 2022., koji je produljen do 15. prosinca 2022., propustila donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s Direktivom (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije i, stoga, time što je Komisiji propustila priopćiti te odredbe, Savezna Republika Njemačka nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 26. stavaka 1. i 3. te direktive.**

2. **Saveznoj Republici Njemačkoj nalaže se da Europskoj komisiji plati paušalni iznos od 34 000 000 eura.**

3. **Saveznoj Republici Njemačkoj nalaže se da osim vlastitih troškova snosi i troškove Europske komisije.**

Potpisi