A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (hatodik tanács)

2025. március 6.*

„Tagállami kötelezettségszegés – EUMSZ 258. cikk – Az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelme – (EU) 2019/1937 irányelv – A 26. cikk (1) és (3) bekezdése – Az átültetésnek és az átültető intézkedések bejelentésének a hiánya – Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Átalányösszeg megfizetésére való kötelezés iránti kérelem – A szankció összege megállapításának alapjául szolgáló szempontok – A súlyossági együttható automatikus alkalmazása”

A C-149/23. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk és az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt 2023. március 14-én

az **Európai Bizottság** (képviselik: J. Baquero Cruz és L. Mantl, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

a **Németországi Szövetségi Köztársaság** (képviselik: J. Möller, J. Heitz és M. Hellmann, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (hatodik tanács),

tagjai: T. von Danwitz, a Bíróság elnökhelyettese, a hatodik tanács elnökeként eljárva, A. Kumin és I. Ziemele (előadó) bírák,

főtanácsnok: N. Emiliou,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: német.

Ítéletet

1 Keresetében az Európai Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– állapítsa meg, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság – mivel nem fogadta el azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megfeleljen az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2019. L 305., 17. o.) átültetéséhez, vagy mindenesetre nem közölte e rendelkezéseket a Bizottsággal – nem teljesítette az ezen irányelv 26. cikkének (1) és (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit;

– kötelezze a Németországi Szövetségi Köztársaságot, hogy fizessen meg az alábbi két összeg közül a magasabb összegnek megfelelő átalányösszeget a Bizottság részére:

  – 61 600 euró napi átalányösszeg és a 2019/1937 irányelvben az átültetésre megállapított határidő lejártát követő nap és a jogsértés megszüntetésének napja, vagy ennek hiányában a jelen ügyben hozott ítélet kihirdetésének napja között eltelt napok száma szorzatának megfelelő összeget;

  – 17 248 000 euró minimális átalányösszeget;

– amennyiben az első franciabekezdésben megállapított kötelezettségszegés a jelen ügyben hozott ítélet kihirdetésének időpontjáig fennáll, kötelezze a Németországi Szövetségi Köztársaságot, hogy az ítélet kihirdetésétől kezdve minden egyes késedelmes nap után addig a napig, amíg a Németországi Szövetségi Köztársaság eleget nem tesz a 2019/1937 irányelvből eredő kötelezettségeinek, fizessen a Bizottságnak 240 240 euró összegű kényszerítő bírságot; és

– kötelezze a Németországi Szövetségi Köztársaságot a költségek viselésére.

Jogi háttér

A 2019/1937 irányelv

2 A 2019/1937 irányelv (1) és (33) preambulumbekezdése szerint:

„(1) […] A visszaélést potenciálisan bejelentő személyeket […] a megtorlástól való félelem gyakran eltántorítja attól, hogy hangot adjanak aggodalmaiknak vagy gyanújuknak. Ezzel összefüggésben mind [európai] uniós, mind nemzetközi szinten egyre inkább elismerést nyer a visszaélést bejelentő személyek számára biztosított kiegyensúlyozott és hatékony védelem fontossága.

[…]

(33) Általánosságban elmondható, hogy a bejelentő személyek szívesebben folyamodnak a belső csatornákhoz, kivéve, ha okuk van a külső csatornák igénybevételére. Empirikus tanulmányok szerint a visszaélést bejelentő személyek többsége azon a szervezeten belül tesz bejelentést, ahol dolgozik. A belső bejelentés emellett a legjobb módja annak, hogy az információk eljussanak azokhoz a személyekhez, akik hozzá tudnak járulni a közérdeket

érintő kockázatok mielőbbi és hatékony felszámolásához. Ugyanakkor lehetővé kell tenni a bejelentő személy számára, hogy az ügy sajátos körülményeitől függően válassza meg a legmegfelelőbb csatornát. […]”

3 Ezen irányelv 1. cikke értelmében:

„Ezen irányelv célja, hogy meghatározott területeken javítsa az uniós jog és szakpolitikák érvényesítését olyan közös minimumszabályok megállapítása révén, amelyek az uniós jog megsértését bejelentő személyek magas szintű védelméről rendelkeznek.”

4 Az irányelv 8. cikke így szól:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy a magánszektorban és a közszférában működő jogalanyok – amennyiben ezt a nemzeti jog előírja, a szociális partnerekkel való konzultációt követően és velük egyetértésben – bejelentési csatornákat és eljárásokat hozzanak létre a belső bejelentésre és a nyomon követésre.

(2) Az e cikk (1) bekezdésében említett csatornáknak és eljárásoknak lehetővé kell tenniük a szervezet munkavállalói számára a jogsértésre vonatkozó információ bejelentését. Ezen túlmenően lehetővé tehetik a 4. cikk (1) bekezdésének b), c) és d) pontjában és a 4. cikk (2) bekezdésében említett más olyan személyek számára is a jogsértéssel kapcsolatos információ bejelentését, akik munkavégzéssel kapcsolatos tevékenységeikkel összefüggésben a jogalannyal kapcsolatban állnak.

(3) Az (1) bekezdést alkalmazni kell a magánszektorban működő, legalább 50 munkavállalót foglalkoztató jogalanyokra.

[…]

(9) Az (1) bekezdést alkalmazni kell a közszekto[r]ban működő valamennyi jogalanyra, ideértve az ilyen jogalanyok tulajdonában vagy irányítása alatt álló valamennyi szervezetet.

[…]”

5 Ugyanezen irányelv 23. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat írnak elő azon természetes vagy jogi személyek esetében, akik, illetve amelyek:

[…]

c) zaklatásszerű eljárást indítanak a 4. cikkben említett személyekkel szemben;

[…]”

6 A 2019/1937 irányelv 26. cikke a következőket írja elő:

„(1) A tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2021. december 17-ig megfeleljenek.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérve, a legalább 50, de legfeljebb 249 munkavállalót foglalkoztató, magánszektorban működő jogalanyok tekintetében a tagállamok 2023. december 17-ig hatályba

léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megfeleljenek a belső bejelentési csatornák létrehozására vonatkozó, a 8. cikk (3) bekezdése szerinti kötelezettségnek.

(3) Amikor a tagállamok elfogadják az (1) és a (2) bekezdésben említett rendelkezéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni. A hivatkozás módját a tagállamok határozzák meg. E rendelkezések szövegét haladéktalanul közlik a Bizottsággal.”

A 2023. évi közlemény

7 A Bizottság 2023/C 2/01. számú, „Pénzügyi szankciók a kötelezettségszegési eljárásokban című” közleménye (HL 2023. C 2., 1. o., a továbbiakban: 2023. évi közlemény) 3. és 4. pontjában rendelkezik a „kényszerítő bírságról”, illetve az „egyösszegű átalánybírságról”.

8 E közlemény 3.2. pontja, amely a súlyossági együtthatónak a kényszerítő bírság napi összege kiszámítása során történő alkalmazására vonatkozik, a következőképpen rendelkezik:

„[A] […] jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvet átültető intézkedések bejelentésének elmulasztása valamely tagállam által minden esetben súlyosnak minősül. A Bizottság két paraméter alapján határozza meg a súlyossági együtthatót, hogy a szankció összegét az ügy sajátos körülményeihez igazítsa: a jogsértés tárgyát képező vagy át nem ültetett uniós szabályok fontossága, valamint a jogsértés közérdekre és egyéni érdekekre gyakorolt hatásai.

[…]”

9 Az említett közlemény 3.2.2. pontja kimondja:

„Az EUMSZ 260. [cikk] (3) bekezdése alapján benyújtott keresetek esetében a Bizottság az átültető intézkedések bejelentésének teljes elmulasztása esetén szisztematikusan 10-es súlyossági együtthatót alkalmaz. A jogállamiság tiszteletben tartásán alapuló Unióban minden jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvet egyformán fontosnak kell tekinteni, és a tagállamoknak az irányelvek által meghatározott határidőkön belül teljes mértékben át kell ültetniük azokat a nemzeti jogba.

Az átültető intézkedések bejelentésének részleges elmulasztása esetén a 10-nél alacsonyabb súlyossági együttható meghatározásakor figyelembe kell venni az átültetési hiányosság jelentőségét. Ezenkívül figyelembe lehet venni a jogsértésnek a közérdekre és az egyéni érdekekre gyakorolt hatásait […].”

10 Ugyanezen közleménynek „Az időtartamra vonatkozó együttható alkalmazása” című 3.3. pontja értelmében:

„[…]

Az időtartamra vonatkozó együttható 1 és 3 közötti szorzó. Mértéke havi 0,10 az első ítélet meghozatalától vagy a szóban forgó irányelv átültetési határidejének lejártát követő naptól számítva.

[…]”

11 A 2023. évi közleménynek „A tagállam fizetési képessége” című 3.4. pontja a következőképpen rendelkezik:

„[…]

A visszatartó erőként szolgáló szankció mértéke a tagállamok fizetési képességétől függően változik. Ez a visszatartó hatás tükröződik az »n« együtthatóban, amely a definíció szerint a következők súlyozott geometriai átlaga: az érintett tagállam bruttó hazai termékének (GDP) és a tagállamok GDP-je átlagának aránya, kettes súllyal, valamint az érintett tagállam népességének és a tagállamok népessége átlagának aránya, egyes súllyal. Ez az érintett tagállam többi tagállam fizetési képességéhez viszonyított fizetési képességét jelenti:

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

[…]

A Bizottság […] úgy határozott, hogy felülvizsgálja az »n« együttható kiszámítására szolgáló módszerét, amely jelenleg elsősorban a tagállamok GDP-jén, másodsorban pedig a népességén alapul, azaz olyan demográfiai kritériumon, amely lehetővé teszi a különböző tagállamok közötti észszerű eltérés fenntartását. Az »n« együttható számításakor a tagállamok népességének egyharmad arányban való figyelembevétele észszerű mértékben csökkenti a tagállamok »n« együtthatói közötti eltérést a kizárólag a tagállamok GDP-jén alapuló számításhoz képest. Emellett stabilitást is ad az »n« együttható értékének, mivel a népesség éves szinten valószínűleg nem változik jelentősen. Ezzel szemben egy tagállam GDP-je nagyobb éves ingadozásokat mutathat, különösen gazdasági válságok idején. Ugyanakkor, mivel a tagállamok GDP-je még mindig kétharmad súllyal számít, továbbra is ez a meghatározó tényező a fizetési képesség értékelésekor.

[…]”

12 E közlemény 4.2. pontja az alábbiak szerint rögzíti az egyösszegű átalánybírság számításának módszerét:

„Az egyösszegű átalánybírságot a kényszerítő bírság számítási módszeréhez nagyjából hasonló módon kell kiszámítani, azaz:

– az átalányösszeget meg kell szorozni a súlyossági együtthatóval,

– az eredményt meg kell szorozni az »n« együtthatóval,

– az eredményt meg kell szorozni azon napok számával, amikor a jogsértés fennáll […]

[…]”

13 Az említett közlemény 4.2.1. pontja a következőképpen rendelkezik:

„Az egyösszegű átalánybírság kiszámításához az egy napra megállapított összeget meg kell szorozni a jogsértés teljes időtartamára vonatkozó napok számával. Ez utóbbi definíciója a következő:

[…]

– az EUMSZ 260. [cikk] (3) bekezdése alapján benyújtott keresetek esetén a szóban forgó irányelvben előírt átültetési határidő lejártát követő nap és a jogszerűség helyreállítása, vagy megfelelés hiányában az EUMSZ 260. [cikk] értelmében hozott ítélet kihirdetése között eltelt napok száma.

[…]”

14 Ugyanezen közlemény 4.2.2. pontja értelmében:

„A Bizottság az egyösszegű átalánybírság kiszámításához ugyanazt a súlyossági együtthatót és ugyanazt a rögzített »n« együtthatót alkalmazza, amelyet a kényszerítő bírság kiszámításához alkalmaz […].

Az átalányösszeg az egyösszegű átalánybírság esetében alacsonyabb, mint a kényszerítő bírság esetében. […]

Az egyösszegű átalánybírságra alkalmazandó átalányösszeget a I. melléklet 2. pontja határozza meg.

[…]”

15 A 2023. évi közlemény „A Bíróságnak javasolt pénzügyi szankciók meghatározásához használt adatok” című I. mellékletének 2. pontja szerint az átalányösszeg az említett közlemény 4.2.2. pontjában említett egyösszegű átalánybírság esetében napi 1000 euró, vagyis a kényszerítő bírságok esetében alkalmazott átalányösszeg egyharmada, 3. pontja pedig a Németországi Szövetségi Köztársaságra 6,16-es „n” együtthatót határoz meg. Ezen I. melléklet 5. pontja rögzíti, hogy az egyösszegű átalánybírság minimális összege e tagállam esetében 17 248 000 euró.

A pert megelőző eljárás és a Bíróság előtti eljárás

16 2022. január 27-én a Bizottság felszólító levelet küldött a Németországi Szövetségi Köztársaságnak, amelyben azt kifogásolta, hogy e tagállam nem közölte vele azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megfeleljen a 2019/1937 irányelvnek, amelynek átültetési határideje 2021. december 17-én járt le. A 2022. március 28-i és május 3-i válaszlevelében a Németországi Szövetségi Köztársaság tájékoztatta a Bizottságot, hogy e rendelkezések kidolgozása folyamatban van.

17 Az ezen irányelv átültetésével kapcsolatos további bejelentés hiányában a Bizottság 2022. július 15-én indokolással ellátott véleményt küldött a Németországi Szövetségi Köztársaságnak, amelyben felkérte, hogy az említett vélemény kézhezvételétől számított két hónapon belül tegyen eleget az ezen irányelvből eredő kötelezettségeinek.

18 Miután a Bizottság 2022. december 15-ig meghosszabbította az említett vélemény megválaszolására nyitva álló határidőt, a Németországi Szövetségi Köztársaság 2022. december 7-i és 2023. január 6-i levelében jelezte, hogy a 2019/1937 irányelvet átültető törvényt 2023. február 10-én véglegesen elfogadja.

19 Mivel megítélése szerint e tagállam továbbra sem tett eleget kötelezettségeinek, a Bizottság 2023. március 14-én úgy határozott, hogy benyújtja a jelen keresetet a Bírósághoz.

20 2023. június 2-án a Németországi Szövetségi Köztársaság bejelentette a Bizottságnak a 2023. május 31-i Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöβe gegen das Unionsrecht meldent (a visszaélést bejelentő személyek védelmének javításáról és az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló irányelv átültetéséről szóló szövetségi törvény; BGBl. 2023 I, 140. sz., a továbbiakban: HinSchG), amelynek rendelkezései 2023. július 2-án léptek hatályba.

21 A Németországi Szövetségi Köztársaság 2023. július 17-i és 2023. augusztus 10-i levelében továbbá bejelentette a Bizottságnak a Hessen és Bajorország tartományra vonatkozó, 2023. július 2-án, illetve augusztus 1-jén hatályba lépett regionális törvényekről, amelyek a 2019/1937 irányelv regionális szintű átültetését célozzák. A Németországi Szövetségi Köztársaság jelezte továbbá, hogy Berlin és Hamburg tartomány esetében nem volt szükség regionális törvények elfogadására azok sajátos jogállása miatt.

22 A 2023. október 24-i beadványában a Bizottság kiigazította kereseti kérelmeit, amelyekben jelezte, hogy a HinSchG hatálybalépését követően a 2019/1937 irányelvet szövetségi szinten átültetettnek lehet tekinteni, de tizenkét tartományban még mindig nem fogadták el ezen irányelv belső bejelentési csatornákra vonatkozó 8. cikkének (1) és (9) bekezdését átültető intézkedéseket.

23 Következésképpen a Bizottság módosította a kért szankciók összegét, és 2023. július 2-tól 1-es súlyossági együttható alkalmazását javasolta. Ennek következtében a 2021. december 18. és 2023. július 1. közötti időszak tekintetében a 10-es súlyossági együttható változatlan maradt, a javasolt átalányösszeg pedig 34 557 600 euró lett. A 2023. július 2-tól kezdődően javasolt napi átalányösszeg 6160 euró összeg lett. Ezenkívül az új súlyossági együttható alkalmazása következtében a kért kényszerítő bírság összege késedelmi naponként 24 024 euróra csökkent.

24 2023. július 17. és 2024. július 19. között a Németországi Szövetségi Köztársaság több, a 2019/1937 irányelvet átültető regionális jogszabályt bejelentett a Bizottságnak.

25 A Bíróság elnöke a 2023. december 19-i határozatával a jelen eljárást a C-147/23. sz. ügyben hozandó ítélet kihirdetéséig felfüggesztette. A 2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország (A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv) ítélet (C-147/23, EU:C:2024:346) kihirdetését követően a Bíróság elnökének ugyanaznap hozott határozata alapján a jelen ügyben az eljárás folytatódott.

26 2024. szeptember 18-i beadványában a Bizottság tájékoztatta a Bíróságot, hogy a 2019/1937 irányelv Németországi Szövetségi Köztársaság általi átültetése 2024. július 19-én befejezettnek tekinthető. Ezért ezen intézmény egyrészt részben elállt a keresetétől, és visszavonta a kényszerítő bírság kiszabása iránti kérelmét, másrészt pedig kiigazította az e tagállam átalányösszeg megfizetésére való kötelezésére irányuló kérelmét, és e címen a 2021. december 18. és 2023. július 1. közötti időszakra 34 557 600 euró összeget, a 2023. július 2. és 2024. július 18. közötti időszakra pedig 2 353 120 euró összeget kért.

A keresetről

Az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegésről

A felek érvei

27 A Bizottság emlékeztet arra, hogy az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdése alapján a tagállamok kötelesek elfogadni azokat a rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az irányelveket az ezekben előírt határidőn belül átültessék a nemzeti jogrendszerükbe, és e rendelkezéseket haladéktalanul be kell jelenteniük neki.

28 Ezen intézmény hozzáteszi, hogy az ezzel kapcsolatos bármifajta kötelezettségszegés fennállását a tagállam számára megküldött indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor a tagállamban fennálló helyzet alapján kell megítélni.

29 Márpedig a jelen ügyben a Németországi Szövetségi Köztársaság nem fogadta el a 2019/1937 irányelv átültetéséhez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, és nem is tájékoztatta a Bizottságot azok elfogadásáról az indokolással ellátott véleményben meghatározott, majd 2022. december 15-ig meghosszabbított határidő lejárta előtt.

30 Elismerve a szóban forgó kötelezettségszegést, a Németországi Szövetségi Köztársaság három indokot ad elő a 2019/1937 irányelv belső jogrendjébe való késedelmes átültetésének igazolására. Először is azzal érvel, hogy a német jogban nem létezett a visszaélést bejelentő személyek védelmének egységes rendszere. Ezért az ezen irányelv hatályánál szélesebb körben alkalmazandó koherens rendszert kellett bevezetni.

31 Ezenkívül az említett irányelv átültetésének jelentős gazdasági következményei lehettek azon gazdasági szereplőkre nézve, amelyek kötelesek bejelentési egységeket létrehozni. Következésképpen a felelős és átgondolt átültetés megvalósítása hosszú folyamatot igényelt.

32 Végül a Németországi Szövetségi Köztársaság a 2019/1937 irányelv átültetésére irányuló jogalkotási folyamat során felmerült nehézségekre hivatkozik. Így a Bundestagban (a szövetségi parlament alsóháza) 2021-ben tartott választások miatt a jogalkotási tevékenység 2021 júniusától megszakadt. Következésképpen a 2019/1937 irányelvet átültető törvényjavaslat első olvasatára 2022. szeptember 29-én került sor a Bundestagban. Ezt követően e törvény szövegét 2022. december 16-án fogadták el. Mivel azonban a Bundesrat (szövetségi tanács) elutasította azt, kompromisszumos megoldás érdekében egyeztetőbizottsághoz kellett fordulni. Következésképpen a Bundesrat csak 2023. május 12-én hagyta jóvá a javaslatot. Mindenesetre a 2019/1937 irányelvet szövetségi szinten átültette a HinSchG.

33 Egyébiránt a Németországi Szövetségi Köztársaság hangsúlyozza, hogy a 2019/1937 irányelvben előírt, az önkormányzatokon, az önkormányzati társulásokban és az ezek ellenőrzése alatt álló munkáltatóknál működő belső bejelentési csatornák létrehozása a regionális jogalkotók hatáskörébe tartozik. Az ilyen önkormányzati szerveknél dolgozó, visszaélést bejelentő személyek ugyanakkor a hatékony védelmük biztosítása érdekében a gyakorlatban – a belső bejelentési csatornák meglététől függetlenül – igénybe vehetik a külső bejelentési csatornákat is.

34 Válaszában a Bizottság egyrészt emlékeztet arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a tagállam nem hivatkozhat kifogásként belső jogrendszerének körülményeire vagy gyakorlati nehézségekre annak érdekében, hogy igazolja az előírt határidőn belüli átültetés elmaradását.

35 Másrészt a Bizottság rámutat arra, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság által az eljárás során bejelentett átültető jogi aktusok ellenére a 2019/1937 irányelvnek a 26. cikke (1) bekezdése értelmében vett teljes körű átültetése a válasz benyújtásának időpontjában, azaz 2023. július 5-én még nem fejeződött be.

36 Így először is a Bundesamt für Justizon (szövetségi igazságügyi hivatal, Németország) kívüli bejelentési csatornák szervezetét és eljárását meghatározó szabályokat nem közölték a Bizottsággal.

37 Másodszor, az önkormányzati szerveken belüli belső bejelentési csatornákra vonatkozó regionális szabályok hiányát nem ellensúlyozhatja, hogy e szervek alkalmazottai számára külső bejelentési csatornák elérhetők. Ez a puszta lehetőség ugyanis nem felel meg a jogbiztonság követelményének, amelyet az irányelvi rendelkezések átültetése megkövetel.

38 Harmadszor, a Bizottság hangsúlyozza, hogy a számára bejelentett német szabályozás nem ír elő szankciókat a visszaélést bejelentő személyekkel szemben indított zaklatásszerű bírósági eljárások esetére, noha az ilyen szankciókat a 2019/1937 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének c) pontja előírja.

39 A Bizottság ebből azt a következtetést vonja le, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság által addig bejelentett rendelkezések csak a fent hivatkozott irányelv részleges átültetését tették lehetővé mind szövetségi, mind regionális szinten.

40 Viszonválaszában a Németországi Szövetségi Köztársaság először is hangsúlyozza, hogy szövetségi szinten a külső bejelentési csatornák az ilyen csatornák szervezéséről szóló rendelet 2023. augusztus 11-i hatálybalépése óta működnek.

41 Másodszor a HinSchG előírja, hogy a bejelentőkkel szembeni megtorlás bírsággal büntetendő jogsértésnek minősül. A „megtorlás” fogalma e tekintetben magában foglalja a zaklatásszerű bírósági eljárásokat is.

42 Harmadszor, a HinSchG hatálya főszabály szerint kiterjed az önkormányzati szervek alkalmazottaira, ami jogsértés bejelentése esetén biztosítja a védelmüket, a 2019/1937 irányelv regionális szervek általi átültetésétől függetlenül.

43 Kereseti kérelmeinek a 2024. szeptember 18-i kiigazítását követően, amelyben a Bizottság jelezte, hogy álláspontja szerint úgy tekinthető, hogy a 2019/1937 irányelvnek a Németországi Szövetségi Köztársaság általi átültetése 2024. július 19-én befejeződött, e tagállam 2024. október 1-jén észrevételeket nyújtott be, amelyekben fenntartja, hogy ezt az irányelvet már az átültető törvény hatálybalépésének időpontjában, azaz 2023. július 2-án teljes mértékben átültették.

A Bíróság álláspontja

44 A 2019/1937 irányelv 26. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamoknak legkésőbb 2021. december 17-ig kellett hatályba léptetniük azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek megfeleljenek. Ezen

irányelv 26. cikkének (3) bekezdése szerint továbbá, amikor a tagállamok elfogadják ezeket a nemzeti intézkedéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni. A 26. cikkének (3) bekezdése alapján ráadásul a tagállamoknak az említett nemzeti rendelkezések szövegét közölniük kell a Bizottsággal.

45 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a kötelezettségszegést a tagállamban az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni, és a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

46 A jelen ügyben a Bizottság, miután megállapította, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem jelentette be neki a 2019/1937 irányelv átültetéséhez szükséges rendelkezéseket, 2022. július 15-én indokolással ellátott véleményt küldött e tagállamnak, amelyben felkérte, hogy tegyen eleget az e véleményben foglalt kötelezettségeknek a kézhezvételétől számított két hónapos időszakon belül, amely időszakot 2022. december 15-ig meghosszabbított.

47 Márpedig, amint az a Németországi Szövetségi Köztársaság által a jelen eljárásban benyújtott ellenkérelemből és viszonválaszból kitűnik, a Németországi Szövetségi Köztársaság e határidő lejártáig nem fogadta el a 2019/1937 irányelvnek való megfeleléshez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, ebből következően e tagállam nem is jelentette be ezeket a rendelkezéseket a Bizottságnak.

48 A 2019/1937 irányelv átültetéséhez szükséges rendelkezések késedelmes elfogadásának igazolása érdekében e tagállam először is arra hivatkozik, hogy hosszadalmas technikai és politikai egyeztetések voltak szükségesek annak meghatározásához, hogy az ezen irányelvben előírtakon felül milyen mértékben kell kiterjeszteni az átültető rendelkezések tárgyi hatályát ahhoz, hogy a visszaélést bejelentő személyek számára magas szintű védelmet biztosítsanak. Ezenkívül az említett tagállam az említett irányelv gazdasági következményeihez, valamint az e rendelkezések elfogadásához szükséges jogalkotási folyamathoz kapcsolódó nehézségekre hivatkozik.

49 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az uniós jogból eredő kötelezettségek nemteljesítésének, így az irányelvek előírt határidőn belüli átültetése hiányának igazolása érdekében a tagállam nem hivatkozhat kifogásként belső jogrendszerének rendelkezéseire, gyakorlatára vagy helyzeteire (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

50 Ezenkívül a 2019/1937 irányelv 26. cikkének (1) bekezdése értelmében az uniós jogalkotó kétéves átültetési határidőt elegendőnek tartott arra, hogy a tagállamok teljesíthessék kötelezettségeiket, így a Németországi Szövetségi Köztársaság nem hivatkozhat az ezen irányelv átültetésének hatályával és gazdasági következményeivel kapcsolatos nehézségekre.

51 Másodszor, ami ezen irányelvnek az önkormányzati szervek belső bejelentési csatornáira vonatkozó rendelkezései átültetését illeti, a Németországi Szövetségi Köztársaság hangsúlyozza, hogy ilyen csatornák hiányában semmi nem zárja ki, hogy e szervek alkalmazottai a szövetségi szinten létrehozott külső bejelentési csatornákat használják.

52 Mindemellett, amint az a 2019/1937 irányelv (33) preambulumbekezdéséből következik, az uniós jogalkotó úgy ítélte meg, hogy a belső bejelentések különös jelentőséggel bírnak az uniós jog megsértésének megelőzése szempontjából.

53 Ezen irányelv 8. cikkének (1) bekezdése ezért írja elő a belső bejelentési csatornák létrehozására irányuló kötelezettséget többek között a közszférában működő jogalanyokon belül.

54 Ezenkívül, amennyiben a Németországi Szövetségi Köztársaság arra hivatkozik, hogy a gyakorlatban az önkormányzati szervek alkalmazottai igénybe vehetik a külső bejelentési csatornákat, meg kell állapítani, hogy a megfelelő nyilvánosságot nélkülöző gyakorlat a természeténél fogva a közigazgatás tetszése szerint módosítható, így nem tekinthető valamely irányelv rendelkezései megfelelő átültetésének (2020. december 3-i Bizottság kontra Belgium [A villamos energia és a földgáz piacai] ítélet, C-767/19, EU:C:2020:984, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

55 Ennélfogva a Németországi Szövetségi Köztársaság nem hivatkozhat eredményesen e körülményekre annak igazolása érdekében, hogy a 2019/1937 irányelvet nem ültette át az előírt határidőn belül.

56 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság – mivel a 2022. július 15-i indokolással ellátott véleményben előírt, majd 2022. december 15-ig meghosszabbított határidő lejártáig nem fogadta el a 2019/1937 irányelvnek való megfeleléshez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, és ebből következően nem jelentette be ezeket a Bizottságnak – nem teljesítette az ezen irányelv 26. cikkének (1) és (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján benyújtott kérelemről

A felek érvei

57 Az egyösszegű átalánybírság összegének meghatározásához a Bizottság a 2023. évi közlemény 2. pontjában foglalt általános elvekre, valamint az e közlemény 3. és 4. pontjában szereplő számítási módszerre támaszkodik. Konkrétan, ezen intézmény rámutat, hogy az átalányösszeg meghatározásának olyan alapvető kritériumokon kell alapulnia, mint a jogsértés súlyossága, időtartama és a szankció szükséges visszatartó hatásának biztosítása a kötelezettségszegés megismétlődésének elkerülése érdekében.

58 Ami először is a jogsértés súlyosságát illeti, a Bizottság emlékeztet arra, hogy a 2023. évi közlemény alapján alkalmazandó együttható értéke egy legalább 1 és legfeljebb 20 közötti érték. Ezen intézmény hozzáteszi, hogy e közlemény 3.2.2. pontja alapján az irányelvet átültető rendelkezések bejelentésének teljes elmulasztása esetén szisztematikusan 10-es súlyossági együtthatót alkalmaz, mivel az irányelvek átültetésével és az átültetést lehetővé tevő rendelkezések bejelentésével kapcsolatos valamennyi mulasztás azonos súlyúnak minősül, függetlenül az érintett irányelv rendelkezéseinek jellegétől.

59 Másodszor, ami a jogsértés időtartamát illeti, a Bizottság kifejti, hogy az egyösszegű átalánybírság számítása során ezen időtartam azon napok számának felel meg, amelyeken a jogsértés fennállt. Ezt az időtartamot a 2023. évi közlemény 4.2.1. pontja szerint kell kiszámítani, és az a szóban forgó irányelv átültetési határidejének lejártát követő nap és a jogszerűség helyreállításának napja között eltelt napok számának felel meg.

60 Harmadszor, ami az érintett tagállam fizetési képességét figyelembe vevő, visszatartó erejű szankció biztosításának szükségességére vonatkozó kritériumot illeti, a Bizottság megállapítja, hogy azt a 2023. évi közlemény I. mellékletének 3. pontjában az egyes tagállamokra meghatározott „n” együttható fejezi ki. Számításának alapja az érintett állam GDP-je és az Unió nemzeti GDP-je átlagának aránya, szorozva az adott állam népességének és az Unió nemzeti népessége átlagának arányával. Az első arány kétharmados súllyal, a második arány egyharmados súllyal számít. E 3. pont alapján a Németországi Szövetségi Köztársaság „n” együtthatója 6,16.

61 Következésképpen a Bizottság a 2023. évi közlemény 4.2. pontja alapján 10-es súlyossági együttható és 6,16-es „n” együttható alkalmazását javasolja. E két tényező szorzatát meg kell szorozni az egyösszegű átalánybírság e közlemény I. mellékletének 2. pontjában megállapított átalányösszegével, azaz 1000 euróval, ennek eredménye 61 600 euró, amelyet az említett közlemény 4.2.1. pontja alapján meg kell szorozni a kötelezettségszegés teljes időtartama napjainak számával. A Bizottság megjegyzi, hogy akkor kell ezt az egyösszegű átalánybírságot kiszabni, ha az meghaladja a 17 248 000 eurót, azaz a 2023. évi közlemény I. mellékletének 5. pontjában a Németországi Szövetségi Köztársaságra megállapított minimális egyösszegű átalánybírságot.

62 Ellenkérelmében a Németországi Szövetségi Köztársaság arra hivatkozik, hogy a 2023. évi közlemény nem alkalmazandó a jelen kötelezettségszegési eljárásra. Úgy véli, hogy e közlemény 7. pontja, amelynek értelmében a Bizottság e közlemény rendelkezéseit 2023. január 4-ét követően alkalmazza, amikor úgy határoz, hogy keresetet nyújt be a Bírósághoz, ellentétes a 2011. május 24-i Bizottság kontra Németország ítélettel (C-54/08, EU:C:2011:339), amelynek 126. pontja kimondja, hogy az érintett tagállam helyzetét az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor kell értékelni. A jelen ügyben, mivel e határidő lejártát 2022. december 15-ben határozták meg, a pénzügyi szankciók összegét „A kötelezettségszegési eljárások keretében a Bizottság által az Európai Unió Bíróságának javasolt egyösszegű átalánybírságok és kényszerítő bírságok meghatározásához használt adatok aktualizálása” című, 2022. február 15-i 2022/C 74/02 bizottsági közleményben (HL 2022. C 74., 2. o.) megállapított szabályok szerint kell kiszámítani.

63 Mindenesetre a 10-es súlyossági együttható automatikus alkalmazása nem teszi lehetővé a szóban forgó helyzet sajátosságainak figyelembevételét. Egyrészt ugyanis a 2019/1937 irányelv átültetéséhez szükséges rendelkezések elfogadására irányuló jogalkotási eljárás a Bíróság előtti írásbeli szakasz vége előtt befejeződött. Másrészt az ellenkérelem benyújtásának időpontjában az ezen irányelv 26. cikkének (2) bekezdésében előírt, a belső bejelentési csatornák létrehozására vonatkozó, az ezen irányelv 8. cikkének (3) bekezdése szerinti kötelezettség átültetési határideje még nem járt le. Márpedig e körülmények, mivel enyhítő körülményeknek minősülnek, legfeljebb 3-as együttható alkalmazását indokolják.

64 Válaszában a Bizottság rámutat egyrészt arra, hogy csak a peres eljárás szakaszában lehet átalányösszeg kiszabását kérni. A jelen ügyben, mivel a keresetet 2023. március 14-én nyújtották be, a 2023. évi közlemény a 7. pontja értelmében alkalmazandó. Ez a szabály biztosítja a tagállamok közötti egyenlő bánásmódot, különösen akkor, amikor az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő meghosszabbítását kérik, ahogyan azt a Németországi Szövetségi Köztársaság tette a jelen ügyben.

65 Másrészt a Bizottság megjegyzi, hogy az 1–20-ig terjedő skálán a 10-es súlyossági együttható szisztematikus alkalmazása biztosítja az előreláthatóságot és a tagállamok közötti egyenlő bánásmódot. Az ilyen együttható mérsékelt, ha figyelembe vesszük a 2019/1937 irányelv – amely az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelmét biztosítja – átültetése elmulasztásának következményeit.

66 Miután a Németországi Szövetségi Köztársaság bejelentette a HinSchG-t, kereseti kérelmeinek 2023. október 24-i kiigazításában a Bizottság két jogsértési időszak meghatározását, és ennek megfelelően két súlyossági együttható alkalmazását javasolja, 10-es együtthatót az első, a 2021. december 18. és 2023. július 1. közötti időszak tekintetében, 1-es együtthatót pedig a második, 2023. július 2. és a jogsértés megszüntetésének napja, illetve ennek hiányában a jelen ügyben hozott ítélet kihirdetésének napja közötti időszak tekintetében. Ebből következően az első időszak tekintetében a javasolt napi 61 600 eurós összeget (10 × 6,16 × 1000) azon napok számával kell megszorozni, amikor a jogsértés fennállt, azaz 561 nappal. A Bizottság így 34 557 600 euró átalányösszeg megállapítását kéri. A második időszak tekintetében a javasolt napi 6160 eurós összeget (1 × 6,16 × 1000) azon napok számával kell megszorozni, amikor a jogsértés fennállt.

67 A kereseti kérelmek kiigazítására vonatkozó, 2023. december 4-i észrevételeiben a Németországi Szövetségi Köztársaság fenntartja az ellenkérelmében kifejtett és a viszonválaszában megismételt álláspontját.

68 Kereseti kérelmeinek 2024. szeptember 18-i kiigazításában a Bizottság jelzi, hogy véleménye szerint a 2019/1937 irányelv német jogba való átültetése 2024. július 19-én tekinthető befejezettnek. Ezért a Bizottság az álláspontja szerint kérhet a második, a 2023. július 2. és 2024. július 18. közötti időszak tekintetében is átalányösszeget, vagyis azon 382 nap tekintetében, amikor szerinte a jogsértés továbbra is fennállt. Ezen időszak tekintetében 2 353 120 euró (6160×382) átalányösszeg megállapítását kéri.

69 A Németországi Szövetségi Köztársaság 2024. október 1-jén észrevételeket nyújtott be, amelyekben fenntartja, hogy ezt az irányelvet az átültető törvény hatálybalépésével, azaz 2023. július 2-án teljes egészében átültették. E tagállam a 2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország (A visszaélést bejelentő személyekről szóló irányelv) ítélet (C-147/23, EU:C:2024:346) alapján továbbá vitatja a kért átalányösszeg kiszámítási módszerét.

A Bíróság álláspontja

70 Mindenekelőtt a Németországi Szövetségi Köztársaság arra hivatkozik, hogy a 2023. évi közlemény időbeli hatálya nem terjed ki az átalányösszeg megfizetésére való kötelezés iránti jelen kérelemre, mivel a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást 2022. január 28-án – a 2022. január 27-i felszólító levelet követően – indították meg, és a 2022. július 15-i indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor hatályos rendelkezéseket kell alkalmazni. Meg kell azonban állapítani, hogy e közlemény 7. pontja értelmében a Bizottság az abban ismertetett szabályokat és kritériumokat e közlemény közzétételét – azaz 2023. január 4. – követően minden olyan esetben alkalmazza, amikor úgy határoz, hogy az ügyben az EUMSZ 260. cikke alapján keresetet nyújt be a Bírósághoz.

71 Mivel a Bizottság úgy határozott, hogy 2023. március 14-én a jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet benyújtja a Bírósághoz, az említett közlemény képezi a jelen ügyben kért átalányösszeg meghatározásának jogalapját.

72 Hatástalan a Bíróság azon, a Németországi Szövetségi Köztársaság által hivatkozott állandó ítélkezési gyakorlata, amely szerint a kötelezettségszegés fennállását azon helyzet alapján kell megítélni, amelyben a szóban forgó tagállam az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor volt, és a Bíróság nem veheti figyelembe az azóta bekövetkezett változásokat.

73 Először is ugyanis a Bizottság csak akkor javasolhatja pénzügyi szankciók meghozatalát, ha az EUMSZ 258. cikk alapján keresetet nyújt be a Bírósághoz, így e szankciók összegét az e kérelem benyújtásának időpontjában hatályos szabályok alapján kell meghatározni.

74 Másodszor, a Bizottság által elfogadott, a közleményeiben szereplő iránymutatások azon szabályok pontosítására irányulnak, amelyek szerint a Bizottság meghatározza azon pénzügyi szankciók összegét, amelyek kiszabását javasolja a Bíróságnak, amennyiben a Bíróság megállapítja az érintett tagállamnak felrótt kötelezettségszegést.

75 Márpedig különbséget kell tenni a kötelezettségszegés fennállásának megállapítására és a pénzügyi szankciók kiszabására vonatkozó szabályok között.

76 Amint ugyanis a jelen ítélet 45. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatból következik, a kötelezettségszegés fennállását a tagállamban a Bizottság indokolással ellátott véleményében meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni. Az átalányösszeg megállapításához viszont meg kell határozni a felrótt kötelezettségszegés időtartamát. Ennek során egyrészt a kötelezettségszegés kezdetének meghatározása céljából nem a Bizottság indokolással ellátott véleményében megállapított határidő lejártának időpontját kell alapul venni, hanem azt az időpontot, amikor a szóban forgó irányelv átültetésére előírt határidő lejár (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 80. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Másrészt az az időpont, amikor a Bizottság a lehető legjobban értékelni tudja a jogsértés súlyát, időtartamát és a javasolt szankció elrettentő hatását, az, amikor úgy dönt, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást indít a Bíróság előtt, azzal, hogy a Bizottság a peres eljárás során a kért átalányösszeg összegét az érintett tagállamban fennálló jogsértő helyzet alakulásának függvényében kiigazíthatja.

77 Következésképpen a Németországi Szövetségi Köztársaság által hivatkozott, a jelen ítélet 62. pontjában említett ítélkezési gyakorlattal nem ellentétes, ha a Bizottság a jelen ügyben a 2023. évi közleményben foglalt szabályokat alkalmazza azon pénzügyi szankció összegének meghatározása érdekében, amelynek kiszabását javasolja a Bíróságnak.

78 A jelen ügyben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének első albekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a Bizottság az EUMSZ 258. cikknek megfelelően azon az alapon nyújt be keresetet a Bírósághoz, hogy az érintett tagállam nem tett eleget valamely, jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetéséhez szükséges rendelkezések bejelentésére vonatkozó kötelezettségének, a Bizottság, amennyiben megfelelőnek ítéli, meghatározhatja az érintett tagállam által fizetendő átalányösszegnek vagy kényszerítő bírságnak az általa az adott körülmények között megfelelőnek tartott mértékét. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének második albekezdésével összhangban, ha a Bíróság megállapítja a kötelezettségszegést, az érintett tagállamot – a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű – átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti, amely fizetési kötelezettség a Bíróság ítéletében megállapított időpontban válik esedékessé.

79 Mivel – amint az a jelen ítélet 56. pontjából kitűnik – megállapítást nyert, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság a 2022. július 15-i indokolással ellátott véleményben megállapított, majd 2022. december 15-ig meghosszabbított határidő lejártáig nem fogadta el, és ebből következően nem is jelentette be a Bizottságnak a 2019/1937 irányelv rendelkezéseinek a belső jogába való átültetéséhez szükséges valamennyi törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezést, az így megállapított kötelezettségszegés az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének hatálya alá tartozik.

80 Egyébiránt emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében szereplő mechanizmusnak nem csupán az a célja, hogy a tagállamokat arra ösztönözze, hogy a lehető legrövidebb időn belül megszüntessék a kötelezettségszegést, amely ilyen rendelkezés hiányában folytatódna, hanem egyúttal az is, hogy megkönnyítse és felgyorsítsa az abban az esetben alkalmazandó pénzügyi szankciók kiszabására irányuló eljárást, amikor a tagállamok megsértik a jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére irányuló nemzeti rendelkezések bejelentésére vonatkozó kötelezettséget (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

81 E cél elérése érdekében az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése pénzügyi szankcióként többek között átalányösszeg kiszabását írja elő.

82 Az átalányösszeg kiszabása annak értékelésén alapul, hogy az érintett tagállamot terhelő kötelezettségek teljesítésének elmulasztása milyen következményekkel jár az érintett magán- és közérdekek szempontjából, különösen, ha a kötelezettségszegés hosszú időn keresztül fennállt (lásd ebben az értelemben: 2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

83 E tekintetben a Bizottság a megállapítani kért pénzügyi szankció jellegét és összegét az általa elfogadott olyan iránymutatásokat figyelembe véve indokolja, mint amelyek a közleményeiben szerepelnek, amelyek ugyan nem kötik a Bíróságot, mégis hozzájárulnak ahhoz, hogy a Bizottság által végzett cselekmények átláthatók, előre láthatók és a jogbiztonsággal összeegyeztethetők legyenek (lásd ebben az értelemben: 2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

84 Ami az átalányösszeg kiszabásának helyénvalóságát illeti, a Bíróság feladata, hogy az egyes esetekben az előtte folyamatban lévő ügy körülményeitől függően, valamint a meggyőzés és visszatartás szerinte szükséges mértéke alapján meghatározza az uniós jog hasonló megsértése megismétlődésének a megelőzéséhez szükséges megfelelő pénzügyi szankciókat (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 62. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

85 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy annak ellenére, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság a pert megelőző eljárás során együttműködött a Bizottság szervezeti egységeivel, a megállapított kötelezettségszegést övező valamennyi jogi és ténybeli körülmény arra utal, hogy az uniós jog jövőbeli, hasonló módon ismétlődő megsértéseinek tényleges megelőzése a jellegénél fogva megköveteli olyan visszatartó intézkedések elfogadását, mint az átalányösszeg kiszabása. E tekintetben meg kell állapítani, hogy sem a 2019/1937 irányelv 26. cikkének (1) bekezdésében előírt határidő lejártakor, sem pedig a 2022. július 15-i indokolással ellátott véleményben

meghatározott, 2022. december 15-ig meghosszabbított határidő lejártakor egyetlen olyan törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezést sem jelentettek be a Bizottságnak, amely lehetővé tette volna ezen irányelv hatékony átültetését.

86 Az átalányösszeg kiszámítását illetően emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján egyedül a Bíróság rendelkezik hatáskörrel arra, hogy valamely tagállammal szemben pénzügyi szankciót szabjon ki. Mindazonáltal az e rendelkezés alapján indított eljárás keretében a Bíróság csak korlátozott mérlegelési jogkörrel rendelkezik, mivel ha megállapítja a kötelezettségszegést, a Bizottság javaslatai kötik a Bíróságot az általa kiszabható pénzügyi szankció jellege, valamint az általa alkalmazható szankció legmagasabb összege tekintetében (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

87 Amikor a Bíróság e tárgykörben a Bizottság javaslatai által kijelölt keretek között a mérlegelési jogkörét gyakorolja – amint az a jelen ítélet 84. pontjában felidézésre került – az ő feladata akként meghatározni azt az átalányösszeget, amelynek megfizetésére valamely tagállamot az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése értelmében kötelezni lehet, hogy az egyrészt megfeleljen a körülményeknek, másrészt pedig arányos legyen az elkövetett jogsértéssel. Az e tekintetben jelentős tényezők között szerepelnek különösen olyan szempontok, mint a megállapított kötelezettségszegés súlya, továbbá e kötelezettségszegés fennállásának időtartama, valamint a szóban forgó tagállam fizetési képessége (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 68. és 87. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

88 Emlékeztetni kell arra is, hogy e mérlegelési jogkör keretében az iránymutatások – így például a Bizottság közleményei – nem kötik a Bíróságot, de hozzájárulnak az átláthatóság, az előreláthatóság és a jogbiztonság biztosításához a Bizottság azon tevékenységével kapcsolatban, amikor ezen intézmény javaslatokat tesz a Bíróságnak (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

89 A jelen ügyben a Bizottság a 2023. évi közleményre támaszkodott a Németországi Szövetségi Köztársaság átalányösszeg megfizetésére való kötelezése iránti kérelmének igazolása, valamint az összeg meghatározása érdekében.

90 Először is, a megállapított kötelezettségszegés súlyát illetően a 2023. évi közlemény 3.2. pontjából kitűnik, hogy a Bizottság álláspontja szerint a jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetését lehetővé tevő rendelkezések bejelentésének elmulasztása mindig súlyosnak minősül. Ennélfogva e kötelezettségszegés igazolja a 10-es súlyossági együttható automatikus alkalmazását a 2021. december 18. és 2023. július 1. közötti időszakra vonatkozóan. A Bizottság álláspontja szerint a neki bejelentett jogszabályi módosításokat követően a 2023. július 2. és 2024. július 18. közötti időszakra 1-es súlyossági együtthatót kell alkalmazni.

91 A Németországi Szövetségi Köztársaság vitatja ezen együttható mértékét és alkalmazásának automatikus jellegét a megállapított kötelezettségszegés körülményei között.

92 Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv teljes átültetésének biztosítása keretében a rendelkezések elfogadására vonatkozó kötelezettség, illetve ezek Bizottságnak való bejelentésére vonatkozó kötelezettség az uniós jog teljes érvényesülésének biztosítása érdekében a tagállamok alapvető kötelezettségének minősül, és e kötelezettségek megsértését ezért

egyértelműen súlyosnak kell tekinteni (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 72. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

93 A jelen ügyben hangsúlyozni kell, hogy a 2019/1937 irányelv az uniós jog kulcsfontosságú eszköze, amennyiben az (1) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 1. cikke értelmében az e jog megsértését bejelentő személyek magas szintű, kiegyensúlyozott és hatékony védelmét biztosító közös minimumszabályokat állapít meg azokon a területeken, amelyeken az ilyen jogsértések különösen sérthetik a közérdeket. Az uniós jog megsértését a munkavégzéssel összefüggésben bejelentő személyek védelmét szolgáló rendszer létrehozásával ugyanis ez az irányelv hozzájárul a közérdek sérelmének megelőzéséhez az olyan különösen érzékeny területeken, mint a közbeszerzés, a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése, a környezetvédelem vagy az Unió pénzügyi érdekei. Így az említett irányelv rendelkezései mind a közszférában, mind pedig a magánszektorban működő jogalanyok számára előírják a belső bejelentési csatornák, illetve a bejelentések fogadására és nyomon követésére vonatkozó eljárások létrehozására irányuló kötelezettséget, biztosítva ugyanakkor az uniós jog megsértését bejelentő személyek jogait, valamint azokat a feltételeket, amelyek megalapozzák e személyek jogosultságát az e szabályozás szerinti védelemre (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 73. pont).

94 Márpedig a 2019/1937 irányelv rendelkezései előírt határidőn belül történő átültetésének hiánya szükségképpen sérti az uniós jogot, valamint annak egységes és hatékony alkalmazását, mivel előfordulhat, hogy az uniós jog megsértéséről nem tesznek bejelentést, ha az ilyen jogsértésekről tudomással bíró személyek az esetleges megtorlással szemben nem jogosultak védelemre (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 74. pont).

95 Mindemellett az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján a tagállammal szemben kiszabott pénzügyi szankciók összegének meg kell felelnie a körülményeknek, és arányosnak kell lennie az elkövetett jogsértéssel (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 75. pont), amint arra a jelen ítélet 87. pontja emlékeztet.

96 Ezért mondta ki a Bíróság, hogy ha egy irányelv átültetésének, és ebből következően az ezen irányelvet átültető intézkedések bejelentésének teljes elmulasztása esetén automatikusan mindig azonos súlyossági együtthatót alkalmaznak, az szükségképpen megakadályozza, hogy a pénzügyi szankciók összegét a jogsértést jellemző körülményekhez igazítsák, és arányos szankciókat szabjanak ki (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 76. pont).

97 A Bíróság e tekintetben rámutatott arra, hogy ha a Bizottság azt vélelmezi, hogy az irányelv átültetésére elfogadott intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettség megsértését egyforma súlyúnak kell tekinteni, függetlenül az érintett irányelvtől, akkor a Bizottság nem tudja a pénzügyi szankciókat ahhoz igazítani, hogy e kötelezettség teljesítésének elmulasztása milyen következményekkel jár a magán- és közérdekek szempontjából, amint azt a 2023. évi közlemény előírja (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 77. pont).

98 A jelen ügyben a Bizottság kereseti kérelmeinek 2023. október 24-i kiigazításában a HinSchG hatálybalépése következtében 2023. július 2-tól 1-es súlyossági együttható alkalmazását javasolta, amely álláspontja szerint biztosítja a 2019/1937 irányelv szövetségi szintű teljes körű átültetését. Amint az a jelen ítélet 68. pontjában kifejtésre került, a Bizottság tehát két jogsértési időszakot határozott meg, következésképpen azt kéri, hogy a Bíróság két súlyossági együtthatót alkalmazzon, 10-es együtthatót az első, a 2021. december 18. és 2023. július 1. közötti időszak tekintetében, és 1-es együtthatót a második, 2023. július 2. és 2024. július 18. közötti időszak tekintetében. Ezen intézmény azonban nem a 2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország (A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv) ítélet (C-147/23, EU:C:2024:346) 79. pontjának megfelelően értékelte a megállapított jogsértés magán- és közérdekeket érintő következményeit, amelyek az első időszak tekintetében 10-es súlyossági együttható alkalmazását indokolnák. Mindemellett a Bíróság kimondta, hogy a 2019/1937 irányelv teljes átültetéséhez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések elfogadására vonatkozó kötelezettség, valamint az e rendelkezések Bizottságnak való bejelentésére vonatkozó kötelezettség teljesítésének elmulasztását különösen súlyosnak kell tekinteni (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 89. pont).

99 Egyébként emlékeztetni kell arra, hogy a Bizottsággal folytatott lojális együttműködésre irányuló, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében előírt kötelezettség azt vonja maga után, hogy minden tagállam köteles elősegíteni, hogy ez az intézmény teljesítse az EUSZ 17. cikk szerinti azon feladatát, hogy a Szerződések őreként a Bíróság ellenőrzése mellett biztosítsa az uniós jog alkalmazását. Ennélfogva a jogsértés súlyának értékelése keretében csak a Bizottsággal való olyan együttműködést lehet enyhítő körülményként figyelembe venni, amely bizonyítja, hogy a tagállam a lehető legrövidebb időn belül eleget kíván tenni valamely irányelvből eredő kötelezettségeknek (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 98. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

100 Márpedig a Németországi Szövetségi Köztársaságnak a jelen ítélet 63. pontjában ismertetett azon érve alapján, amely szerint a 2019/1937 irányelv átültetésére irányuló jogalkotási eljárás a Bíróság előtti írásbeli szakasz befejezését megelőzően befejeződött, nem állapítható meg ilyen körülmény fennállása. Ezenkívül az e tagállam által hivatkozott és az ugyanezen 63. pontban említett azon érvet, amely szerint ezen irányelv 26. cikkének (2) bekezdése alapján az irányelv bizonyos rendelkezéseit nem 2021. december 17-ig, hanem 2023. december 17-ig kellett átültetni, mint hatástalant el kell utasítani, mivel a jelen kereset nem e rendelkezésre vonatkozik.

101 Másodsorban, a jogsértés időtartamának értékelése keretében emlékeztetni kell arra, hogy azon időszak kezdetét illetően, amelyet az átalányösszeg megállapításakor figyelembe kell venni, a szóban forgó kötelezettségszegés időtartamának értékelése céljából nem a Bizottság indokolással ellátott véleményében megállapított határidő lejártának időpontját kell alapul venni, hanem azt az időpontot, amikor a szóban forgó irányelv átültetésére előírt határidő lejár (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 80. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

102 Márpedig nem vitatott, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság a 2019/1937 irányelv 26. cikkének (1) bekezdésében megállapított átültetési határidő lejártáig, azaz 2021. december 21-ig nem fogadta el az ezen irányelv átültetésének lehetővé tételéhez szükséges törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseket, és ebből következően e rendelkezéseket – az ezen irányelv 26. cikkének (3) bekezdésében foglaltakkal szemben – nem is jelentette be a Bizottságnak. Továbbá, amint az a jelen ítélet 51–54. pontjából kitűnik, az említett irányelv teljes

körű átültetését nem biztosította a HinSchG hatálybalépése, mivel egyes tartományokban nem fogadtak el átültető intézkedéseket. Ebből következik, hogy a szóban forgó kötelezettségszegés, amely csupán 2024. július 18-án ért véget, több mint két és fél éven keresztül fennállt.

103 Harmadsorban, ami a szóban forgó tagállam fizetési képességét illeti, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a Bizottság azon lehetőségének sérelme nélkül, hogy több kritériumon alapuló pénzügyi szankciókat javasoljon többek között a különböző tagállamok közötti észszerű eltérés fenntartása érdekében, e tagállam fizetési képességének értékelésekor elsődleges tényezőként a GDP-jét kell alapul venni, továbbá az uniós jog hasonló megsértése jövőbeli megismétlődésének hatékony megelőzése érdekében arányos és kellően visszatartó erejű szankciókat kell kiszabni (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 81. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

104 E tekintetben a Bíróság több alkalommal kimondta, hogy a tagállam GDP-jének közelmúltbeli, a tényállás Bíróság általi vizsgálata időpontjában ismert alakulását kell figyelembe venni (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 82. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

105 A jelen ügyben a Bizottság által a 2023. évi közlemény 3.4. és 4.2. pontja értelmében alkalmazott „n” együttható, amely az érintett tagállam fizetési képességét fejezi ki a többi tagállam fizetési képességéhez viszonyítva, definíció szerint az érintett tagállam GDP-je és a tagállamok GDP-je átlagának – az „n” együttható számításában kétharmados súllyal vett – aránya, valamint az érintett tagállam népességének és a tagállamok népessége átlagának – az „n” együttható számításában egyharmadot jelentő – aránya közötti súlyozott geometriai átlag, amint az a jelen ítélet 11. pontjában említett egyenletből kitűnik. A Bizottság az „n” együttható e számítási módját egyrészt azon célkitűzéssel igazolja, hogy a pusztán a tagállamok GDP-jén alapuló számításhoz képest észszerű eltérés legyen fenntartható a tagállamok „n” együtthatói között, másrészt az arra irányuló célkitűzéssel, hogy az „n” együttható kiszámításában biztosított legyen egy bizonyos fokú stabilitás, mivel a népesség éves szinten valószínűleg nem változik jelentősen (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 83. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

106 A Bíróság ugyanakkor megállapította, hogy az érintett tagállam fizetési képességének meghatározása során nem lehet az „n” együttható számítási módszerének részeként a demográfiai kritériumot a 2023. évi közlemény 3.4. és 4.2. pontjában rögzített módon figyelembe venni (lásd ebben az értelemben: 2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 84–86. pont).

107 Következésképpen a jelen ítélet 103. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően, valamint a számítás stabilitásának biztosítása és a tagállami „n” együtthatótól való észszerű eltérés fenntartása érdekében a Bizottság által előadott releváns kritérium hiányában az átalányösszeget a Németországi Szövetségi Köztársaság utolsó három évre vonatkozó átlag GDP-jét figyelembe véve kell meghatározni.

108 E megfontolások alapján, valamint tekintettel az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében a Bíróság számára elismert mérlegelési jogkörre, amely rendelkezés kimondja, hogy az átalányösszeg mértéke nem haladhatja meg a Bizottság által meghatározott összeget, meg kell állapítani, hogy a 2019/1937 irányelv 26. cikke (1) és (3) bekezdésének megsértéséből eredőhöz hasonló és az

uniós jog teljes körű érvényesülését hátrányosan érintő jogsértések jövőbeli megismétlődésének tényleges megelőzése megköveteli az átalányösszeg kiszabását, amelynek összegét 34 000 000 euróban kell megállapítani.

A költségekről

109 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Németországi Szövetségi Köztársaságot, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a saját költségei, valamint a Bizottság részéről felmerült költségek viselésére.

A fenti indokok alapján a Bíróság (hatodik tanács) a következőképpen határozott:

1) **A Németországi Szövetségi Köztársaság – mivel az Európai Bizottság 2022. július 15-i indokolással ellátott véleményében előírt, majd 2022. december 15-ig meghosszabbított határidő lejártáig nem fogadta el az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelvnek való megfeleléshez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, és így nem jelentette be e rendelkezéseket a Bizottságnak – nem teljesítette az ezen irányelv 26. cikkének (1) és (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.**

2) **A Bíróság kötelezi a Németországi Szövetségi Köztársaságot, hogy fizessen az Európai Bizottságnak 34 000 000 euró átalányösszeget.**

3) **A Bíróság a Németországi Szövetségi Köztársaságot kötelezi a saját költségein felül az Európai Bizottság részéről felmerült költségek viselésére.**

Aláírások