TEISINGUMO TEISMO (šeštoji kolegija) SPRENDIMAS

2025 m. kovo 6 d.*

„Valstybės įsipareigojimų neįvykdymas – SESV 258 straipsnis – Apie Sąjungos teisės pažeidimus pranešančių asmenų apsauga – Direktyva (ES) 2019/1937 – 26 straipsnio 1 ir 3 dalys – Neperkėlimas į nacionalinę teisę ir nepranešimas apie perkėlimo priemones – SESV 260 straipsnio 3 dalis – Prašymas įpareigoti sumokėti vienkartinę sumą – Sankcijos dydžio nustatymo kriterijai – Automatinis sunkumo koeficiento taikymas“

Byloje C-149/23

dėl 2023 m. kovo 14 d. pagal SESV 258 straipsnį ir 260 straipsnio 3 dalį pareikšto ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo

Europos Komisija, atstovaujama J. Baquero Cruz ir L. Mantl,

ieškovė,

prieš

Vokietijos Federacinę Respubliką, atstovaujamą J. Möller, J. Heitz ir M. Hellmann,

atsakovę,

TEISINGUMO TEISMAS (šeštoji kolegija),

kurį sudaro šeštosios kolegijos pirmininko pareigas einantis Teisingumo Teismo pirmininko pavaduotojas T. von Danwitz, teisėjai A. Kumin ir I. Ziemele (pranešėja),

generalinis advokatas N. Emiliou,

kancleris A. Calot Escobar,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

atsižvelgęs į sprendimą, priimtą susipažinus su generalinio advokato nuomone, nagrinėti bylą be išvados,

priima šį

* Proceso kalba: vokiečių.

Sprendimą

1 Ieškiniu Europos Komisija Teisingumo Teismo prašo:

– pripažinti, kad Vokietijos Federacinė Respublika nepriėmė įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, reikalingų 2019 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvai (ES) 2019/1937 dėl asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, apsaugos (OL L 305, 2019, p. 17) perkelti į nacionalinę teisę, arba, bet kuriuo atveju, apie juos nepranešė Komisijai, ir taip neįvykdė įsipareigojimų pagal šios direktyvos 26 straipsnio 1 ir 3 dalis;

– įpareigoti Vokietijos Federacinę Respubliką sumokėti Komisijai vienkartinę sumą, atitinkančią didesnę sumą iš šių dviejų:

  – 61 600 EUR vienkartinę sumą už dieną dauginant iš dienų, praėjusių nuo Direktyvoje 2019/1937 nustatyto perkėlimo į nacionalinę teisę termino pabaigos iki dienos, kai ši valstybė narė nutrauks pažeidimą, arba, jei pažeidimas nebus nutrauktas, – iki sprendimo šioje byloje paskelbimo dienos, skaičiaus;

  – minimalią vienkartinę 17 248 000 EUR sumą;

– jeigu pirmoje įtraukoje nurodytas įsipareigojimų neįvykdymas tęsis iki sprendimo šioje byloje paskelbimo dienos, įpareigoti Vokietijos Federacinę Respubliką sumokėti Komisijai 240 240 EUR periodinę baudą už kiekvieną dieną nuo sprendimo šioje byloje paskelbimo dienos iki Vokietijos Federacinės Respublikos įsipareigojimų pagal Direktyvą 2019/1937 įvykdymo dienos; ir

– priteisti iš Vokietijos Federacinės Respublikos bylinėjimosi išlaidas.

Teisinis pagrindas

Direktyva 2019/1937

2 Direktyvos 2019/1937 1 ir 33 konstatuojamosios dalys suformuluotos taip:

„(1) <…> [P]otencialius pranešėjus nuo pranešimo apie jiems susirūpinimą keliančius dalykus ar įtarimus dažnai atgraso atsakomųjų veiksmų baimė. Šiuo atveju ir [Europos] Sąjungos, ir tarptautiniu lygmenimis vis labiau pripažįstama subalansuotos ir veiksmingos pranešėjų apsaugos užtikrinimo svarba;

<…>

(33) pranešimo teikėjams paprastai lengviau pranešti naudojantis vidaus kanalais, nebent jie turi priežasčių pranešti naudojantis išorės kanalais. Iš empirinių tyrimų matyti, kad dauguma pranešėjų linkę pranešti vidaus kanalais, organizacijoje, kurioje jie dirba. Vidaus pranešimų teikimas taip pat yra geriausias būdas užtikrinti, kad informacija patektų asmenims, kurie gali prisidėti prie ankstyvo ir veiksmingo viešajam interesui kylančios rizikos problemų sprendimo. Kartu pranešimo teikėjas turėtų galėti pasirinkti tinkamiausią pranešimo teikimo kanalą, priklausomai nuo konkrečių kiekvieno atvejo aplinkybių. <…>“

3 Šios direktyvos 1 straipsnyje numatyta:

„Šios direktyvos tikslas – veiksmingiau užtikrinti Sąjungos teisės ir politikos vykdymą konkrečiose srityse, nustatant bendrus minimalius standartus, kuriais užtikrinama asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, aukšto lygio apsauga.“

4 Šios direktyvos 8 straipsnyje įtvirtinta:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad privačiojo ir viešojo sektoriaus juridiniai subjektai, pasikonsultavę su socialiniais partneriais ir gavę jų sutikimą, jei tai numatyta pagal nacionalinę teisę, įdiegtų kanalus ir nustatytų procedūras vidaus pranešimų teikimui bei tolesniems veiksmams.

2. Šio straipsnio 1 dalyje nurodytais kanalais ir procedūromis subjekto darbuotojams turi būti sudaryta galimybė pranešti informaciją apie pažeidimus. Jais ir kitiems asmenims, nurodytiems 4 straipsnio 1 dalies b, c ir d punktuose ir 4 straipsnio 2 dalyje, kurie su subjektu turi ryšių vykdydami su savo darbu susijusią veiklą, gali būti sudaryta galimybė pranešti informaciją apie pažeidimus.

3. 1 dalis taikoma privačiojo sektoriaus juridiniams subjektams, kuriuose dirba 50 arba daugiau darbuotojų.

<…>

9. 1 dalis taikoma visiems viešojo sektoriaus juridiniams subjektams, įskaitant visus subjektus, kurie nuosavybės teise priklauso tokiam subjektui arba yra tokio subjekto kontroliuojami.

<…>“

5 Tos pačios direktyvos 23 straipsnio 1 dalyje nurodyta:

„Valstybės narės nustato veiksmingas, proporcingas ir atgrasomas sankcijas, taikytinas fiziniams arba juridiniams asmenims, kurie:

<…>

c) iškelia nepagrįstas bylas 4 straipsnyje nurodytiems asmenims;

<…>“

6 Direktyvos 2019/1937 26 straipsnyje numatyta:

„1. Valstybės narės užtikrina, kad įsigaliotų įstatymai ir kiti teisės aktai, būtini, kad šios direktyvos būtų laikomasi ne vėliau kaip nuo 2021 m. gruodžio 17 d.

2. Nukrypstant nuo 1 dalies, privačiojo sektoriaus juridinių subjektų, kuriuose dirba 50–249 darbuotojai, atžvilgiu valstybės narės užtikrina, kad ne vėliau kaip 2023 m. gruodžio 17 d. įsigaliotų įstatymai ir kiti teisės aktai, būtini, kad būtų laikomasi prievolės nustatyti vidaus pranešimų teikimo kanalus pagal 8 straipsnio 3 dalį.

3. Valstybės narės, priimdamos 1 ir 2 dalyse nurodytas nuostatas, daro jose nuorodą į šią direktyvą arba tokia nuoroda daroma jas oficialiai skelbiant. Nuorodos darymo tvarką nustato valstybės narės. Jos nedelsdamos pateikia Komisijai tų nuostatų tekstą.“

2023 m. komunikatas

7 Komisijos komunikato 2023/C 2/01 „Finansinės sankcijos, taikomos vykdant pažeidimo nagrinėjimo procedūras“ (OL C 2, 2023, p. 1; toliau – 2023 m. komunikatas) 3 ir 4 punktuose atitinkamai aptariama „periodinė bauda“ ir „vienkartinė suma“.

8 Šio komunikato 3.2 punktas, susijęs su sunkumo koeficiento taikymu apskaičiuojant už kiekvieną dieną mokamą periodinę baudą, suformuluotas taip:

„Pažeidimas, susijęs su tuo, kad valstybė narė <…> nepraneša apie priemones, kuriomis pagal teisėkūros procedūrą priimta direktyva perkeliama į nacionalinę teisę, visada laikomas sunkiu. Siekdama baudos dydžiu atsižvelgti į konkrečias bylos aplinkybes, Komisija pažeidimo sunkumo koeficientą nustato remdamasi dviem parametrais: pažeistų arba neperkeltų Sąjungos taisyklių svarba ir pažeidimo poveikiu bendriesiems ir konkretiems interesams.

<…>“

9 Šio komunikato 3.2.2 punkte nustatyta:

„Kalbant apie pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį pareikštus ieškinius, kai apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones nepranešama iš viso, Komisija sistemingai taiko sunkumo koeficientą, lygų 10. Sąjungoje, kuri grindžiama teisinės valstybės principo laikymusi, visos teisėkūros procedūra priimamos direktyvos turi būti laikomos vienodai svarbiomis ir valstybės narės jas turi visiškai perkelti į nacionalinę teisę laikydamosi jose nustatytų terminų.

Jei pranešama tik apie dalį perkėlimo į nacionalinę teisę priemonių, nustatant sunkumo koeficientą, kuris yra mažesnis nei 10, reikia atsižvelgti į trūkstamų perkėlimo į nacionalinę teisę priemonių svarbą. Be to, galima atsižvelgti į pažeidimo poveikį bendriesiems ir konkretiems interesams <…>“

10 To paties komunikato 3.3 punkte „Trukmės koeficiento taikymas“ įtvirtinta:

„<…>

Trukmės koeficientas išreiškiamas daugikliu skalėje nuo 1 iki 3. Jis apskaičiuojamas taikant mėnesinį 0,10 dydį nuo pirmojo sprendimo priėmimo dienos arba nuo kitos dienos po atitinkamos direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę termino pabaigos.

<…>“

11 2023 m. komunikato 3.4 punktas „Valstybės narės mokumas“ suformuluotas taip:

„<…>

Sankcijų, kurios turi būti taikomos kaip atgrasymo priemonės, dydis skirsis priklausomai nuo valstybių narių mokumo. Šį atgrasomąjį poveikį atspindi koeficientas n. Jis apibrėžiamas kaip atitinkamos valstybės narės bendrojo vidaus produkto (BVP) <…> ir valstybių narių BVP vidurkio santykio, padauginto iš dviem lygaus svorinio daugiklio, ir atitinkamos valstybės narės gyventojų skaičiaus ir valstybių narių gyventojų skaičiaus vidurkio santykio, padauginto iš vienam lygaus svorinio daugiklio, svertinis geometrinis vidurkis. Atitinkamos valstybės narės mokumas, palyginti su kitų valstybių narių mokumu, apskaičiuojamas taip:

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

<…>

<…> Komisija nusprendė peržiūrėti koeficiento n apskaičiavimo metodą, kuris dabar daugiausia grindžiamas valstybių narių BVP ir mažesne dalimi – jų gyventojų skaičiumi, t. y. demografiniu kriterijumi, kuriuo sudaromos sąlygos užtikrinti pagrįstą nuokrypį tarp įvairių valstybių narių. Jei apskaičiuojant koeficientą n atsižvelgiama į valstybių narių gyventojų skaičių, jam suteikiant vienos trečiosios svorį, skirtumai tarp valstybių narių n koeficientų, palyginti su skaičiavimu, grindžiamu tik valstybių narių BVP, pagrįstai sumažėja. Juo koeficientui n taip pat suteikiama stabilumo, nes mažai tikėtina, kad gyventojų skaičius kasmet labai skirsis. Valstybės narės BVP, priešingai, gali būti būdingi didesni metiniai svyravimai, ypač ekonomikos krizės laikotarpiais. Be to, kadangi atliekant skaičiavimą valstybės narės BVP vis dar tenka dviejų trečiųjų svoris, jis tebėra pagrindinis veiksnys vertinant jos mokumą.

<…>“

12 Šio komunikato 4.2 punkte nustatytas toks vienkartinės sumos apskaičiavimo metodas:

„Vienkartinė suma apskaičiuojama tokiu būdu, kuris iš esmės panašus į periodinės baudos apskaičiavimo metodą, t. y.:

– fiksuoto dydžio sumą dauginant iš sunkumo koeficiento,

– gautą rezultatą dauginant iš koeficiento n,

– gautą rezultatą dauginant iš dienų, kuriomis pažeidimas tęsiasi, skaičiaus <…>

<…>“

13 Šio komunikato 4.2.1 punkte nustatyta:

„Apskaičiuojant vienkartinę sumą, suma už dieną dauginama iš dienų, kuriomis pažeidimas tęsiasi, skaičiaus. Šis dienų skaičius nustatomas taip:

<…>

– ieškinių, pareikštų pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį, atveju tai dienų skaičius nuo dienos, einančios po atitinkamoje direktyvoje nustatyto perkėlimo į nacionalinę teisę termino pabaigos, iki pažeidimo nutraukimo dienos, arba, jei pažeidimas nenutraukiamas, iki sprendimo pagal SESV 260 straipsnį paskelbimo dienos.

<…>“

14 To paties komunikato 4.2.2 punkte nurodyta:

„Apskaičiuodama vienkartinę sumą, Komisija taiko tą patį sunkumo koeficientą ir tą patį fiksuotą koeficientą n, kaip ir apskaičiuodama periodinę baudą <…>

Fiksuoto dydžio suma, taikoma vienkartinės sumos atveju, yra mažesnė nei periodinės baudos atveju. <…>

Fiksuoto dydžio suma, taikytina apskaičiuojant vienkartinę sumą, pateikta [I] priedo 2 punkte.

<…>“

15 2023 m. komunikato I priedo „Nustatant Teismui siūlomas finansines sankcijas naudojami duomenys“ 2 punkte numatyta, kad komunikato 4.2.2 skirsnyje nurodyta vienkartinės sumos fiksuoto dydžio suma yra 1 000 EUR už dieną, t. y. viena trečioji periodinės baudos fiksuoto dydžio sumos, o 3 punkte savo ruožtu numatyta, kad Vokietijos Federacinei Respublikai koeficientas n yra 6,16. I priedo 5 punkte šiai valstybei narei nustatyta minimali vienkartinė suma yra 17 248 000 EUR.

Ikiteisminė procedūra ir procesas Teisingumo Teisme

16 2022 m. sausio 27 d. Komisija išsiuntė Vokietijos Federacinei Respublikai oficialų pranešimą, jame priekaištavo nepranešus apie įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatas, reikalingas įsipareigojimams pagal Direktyvą 2019/1937 įvykdyti; jos perkėlimo į nacionalinę teisę terminas baigėsi 2021 m. gruodžio 17 d. Vokietijos Federacinė Respublika 2022 m. kovo 28 d. ir gegužės 3 d. atsakymuose Komisijai nurodė, kad tokios nuostatos rengiamos.

17 Negavusi paskesnio pranešimo apie šios direktyvos perkėlimą į nacionalinę teisę, 2022 m. liepos 15 d. Komisija išsiuntė Vokietijos Federacinei Respublikai pagrįstą nuomonę, joje paragino per du mėnesius nuo šios nuomonės gavimo dienos įvykdyti įsipareigojimus pagal minėtą direktyvą.

18 Vokietijos Federacinė Respublika, kuriai atsakymo į minėtą nuomonę terminas buvo pratęstas iki 2022 m. gruodžio 15 d., savo 2022 m. gruodžio 7 d. ir 2023 m. sausio 6 d. raštuose nurodė, kad įstatymas, kuriuo į nacionalinę teisę perkeliama Direktyva 2019/1937, bus priimtas 2023 m. vasario 10 d.

19 Komisija laikėsi nuomonės, kad ši valstybė narė vis dar neįvykdė įsipareigojimų, todėl 2023 m. kovo 14 d. nusprendė pareikšti ieškinį Teisingumo Teisme.

20 2023 m. birželio 2 d. Vokietijos Federacinė Respublika pranešė Komisijai apie 2023 m. gegužės 31 d. *Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden* (Federalinis

įstatymas dėl geresnės pranešėjų apsaugos ir Direktyvos dėl asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, apsaugos perkėlimo į nacionalinę teisę) (*BGBl.* 2023 I, Nr. 140; toliau – *HinSchG*), kurio nuostatos įsigaliojo tų pačių metų liepos 2 dieną.

21 Be to, Vokietijos Federacinė Respublika 2023 m. liepos 17 d. ir rugpjūčio 10 d. raštais pranešė Komisijai apie Heseno ir Bavarijos federalinių žemių įstatymus, kurie įsigaliojo atitinkamai 2023 m. liepos 2 d. ir rugpjūčio 1 d. ir kuriais Direktyva 2019/1937 perkeliama į nacionalinę teisę regioniniu lygmeniu. Be to, Vokietijos Federacinė Respublika nurodė, kad dėl ypatingo Berlyno ir Hamburgo federalinių žemių statuso jose tam skirtų įstatymų priimti nereikia.

22 2023 m. spalio 24 d. dokumentu Komisija patikslino savo ieškinio reikalavimus ir nurodė, kad, įsigaliojus *HinSchG*, galima teigti, jog Direktyva 2019/1937 yra perkelta į nacionalinę teisę federaliniu lygmeniu, tačiau dvylikoje federalinių žemių vis dar nebuvo priimta šios direktyvos 8 straipsnio 1 ir 9 dalis į nacionalinę teisę perkeliančių priemonių dėl vidaus pranešimų teikimo kanalų.

23 Todėl Komisija pakeitė prašomų sankcijų dydį ir pasiūlė nuo 2023 m. liepos 2 d. taikyti sunkumo koeficientą 1. Nuo 2021 m. gruodžio 18 d. iki 2023 m. liepos 1 d. sunkumo koeficientas 10 liko nepakitęs, o siūloma vienkartinė suma – 34 557 600 EUR. Nuo 2023 m. liepos 2 d. siūloma vienkartinė suma už dieną buvo 6 160 EUR. Be to, pritaikius naują sunkumo koeficientą, prašomos skirti periodinės baudos dydis buvo sumažintas iki 24 024 EUR už kiekvieną uždelstą dieną.

24 Nuo 2023 m. liepos 17 d. iki 2024 m. liepos 19 d. Vokietijos Federacinė Respublika pranešė Komisijai apie kelis federalinių žemių įstatymus, kuriais į nacionalinę teisę perkeliama Direktyva 2019/1937.

25 2023 m. gruodžio 19 d. Teisingumo Teismo pirmininko sprendimu šios bylos nagrinėjimas buvo sustabdytas, kol bus paskelbtas sprendimas byloje C-147/23. Paskelbus 2024 m. balandžio 25 d. Sprendimą *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)* (C-147/23, EU:C:2024:346), tos pačios dienos Teisingumo Teismo pirmininko sprendimu šios bylos nagrinėjimas buvo atnaujintas.

26 2024 m. rugsėjo 18 d. dokumentu Komisija informavo Teisingumo Teismą, kad galima teigti, jog Vokietijos Federacinė Respublika užbaigė Direktyvos 2019/1937 perkėlimą į nacionalinę teisę tų pačių metų liepos 19 dieną. Todėl ši institucija atsisakė dalies savo ieškinio, t. y. reikalavimo skirti periodinę baudą, ir patikslino savo reikalavimą įpareigoti šią valstybę narę sumokėti vienkartinę sumą, t. y. prašė tuo pagrindu 34 557 600 EUR už laikotarpį nuo 2021 m. gruodžio 18 d. iki 2023 m. liepos 1 d. ir 2 353 120 EUR – už laikotarpį nuo 2023 m. liepos 2 d. iki 2024 m. liepos 18 d.

Dėl ieškinio

Dėl įsipareigojimų neįvykdymo pagal SESV 258 straipsnį

Šalių argumentai

27 Komisija primena, kad pagal SESV 288 straipsnio trečią pastraipą valstybės narės privalo priimti nuostatas, reikalingas direktyvoms perkelti į nacionalinę teisę per tose direktyvose nustatytus terminus, ir nedelsdamos apie jas pranešti.

28 Ši institucija pažymi, kad bet koks šių įsipareigojimų neįvykdymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į valstybės narės padėtį, pagrįstoje nuomonėje nustatytam terminui pasibaigus.

29 Šiuo atveju Vokietijos Federacinė Respublika nepriėmė įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, reikalingų Direktyvai 2019/1937 perkelti į nacionalinę teisę, ir apie jas nepranešė Komisijai iki pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino (šis buvo pratęstas iki 2022 m. gruodžio 15 d.) pabaigos.

30 Vokietijos Federacinė Respublika pripažįsta šį įsipareigojimų neįvykdymą ir kartu nurodo tris priežastis, pateisinančias pavėluotą Direktyvos 2019/1937 perkėlimą į jos nacionalinės teisės sistemą. Visų pirma, ji teigia, kad Vokietijos teisėje nėra numatyta vienodos pranešėjų apsaugos sistemos. Todėl reikėjo nustatyti nuoseklią tvarką, taikytiną už šios direktyvos taikymo srities ribų.

31 Antra, šios direktyvos perkėlimas į nacionalinę teisę gali turėti didelių ekonominių pasekmių ūkio subjektams, priverstiems steigti pranešimo padalinius. Todėl, kad perkėlimas į nacionalinę teisę vyktų atsakingai ir apgalvotai, buvo reikalingas ilgas procesas.

32 Galiausiai Vokietijos Federacinė Respublika teigia, kad per Direktyvos 2019/1937 perkėlimo į nacionalinę teisę teisėkūros procedūrą neišvengta sunkumų. 2021 m. įvykus Bundestago (Parlamento žemieji rūmai) rinkimams, jo įgaliojimai buvo sustabdyti nuo 2021 m. birželio mėnesio. Pirmasis įstatymo dėl Direktyvos 2019/1937 perkėlimo į nacionalinę teisę projekto svarstymas Parlamento žemuosiuose rūmuose įvyko 2022 m. rugsėjo 29 d. Įstatymas buvo priimtas 2022 m. gruodžio 16 d. Tačiau, kadangi Bundesratas (Parlamento aukštieji rūmai) įstatymą atmetė, kad būtų pasiektas kompromisas, klausimą teko perduoti Taikinimo komitetui. Todėl Aukštieji rūmai įstatymui pritarė tik 2023 m. gegužės 12 d. Bet kuriuo atveju priėmus *HinSchG* Direktyva 2019/1937 jau yra perkelta į Vokietijos teisę federaliniu lygmeniu.

33 Be to, Vokietijos Federacinė Respublika pabrėžia, kad Direktyvoje 2019/1937 numatytų savivaldybių, savivaldybių asociacijų ir tokių subjektų valdomų darbdavių vidaus pranešimų teikimo kanalų nustatymas priklauso federalinių žemių teisės aktų leidėjų kompetencijai. Todėl tokiuose savivaldybės subjektuose dirbantys pranešėjai, neatsižvelgdami į esamus vidaus pranešimų teikimo kanalus, praktiškai gali naudotis ir išoriniais kanalais, todėl jiems yra užtikrinama veiksminga apsauga.

34 Dublike Komisija pažymi, kad, pirma, pagal suformuotą jurisprudenciją valstybė narė, siekdama pateisinti neperkėlimą į nacionalinę teisę per nustatytus terminus, negali remtis savo nacionalinės teisinės sistemos aplinkybėmis ar praktiniais sunkumais.

35 Antra, Komisija pažymi, kad, nepaisant perkėlimo į nacionalinę teisę aktų, apie kuriuos Vokietijos Federacinė Respublika pranešė vykstant procesui, Direktyva 2019/1937 nebuvo visiškai perkelta į nacionalinę teisę, kaip tai suprantama pagal jos 26 straipsnio 1 dalį, iki dubliko pateikimo dienos, t. y. iki 2023 m. liepos 5 d.

36 Taigi, pirma, Komisijai nebuvo pranešta apie taisykles, nustatančias *Bundesamt für Justiz* (Federalinis teisingumo biuras, Vokietija) išorės pranešimų teikimo kanalų organizavimą ir tvarką.

37 Antra, išorės pranešimų teikimo kanalai, prieinami savivaldybių subjektų darbuotojams, negali kompensuoti regioninių taisyklių, reglamentuojančių vidaus pranešimų teikimo kanalus tuose subjektuose, stygiaus. Vien tokia galimybė neatitinka teisinio saugumo reikalavimo, būtino perkeliant direktyvos nuostatas į nacionalinę teisę.

38 Trečia, Komisija nurodo, kad Vokietijos teisės aktuose, apie kuriuos jai pranešta, nėra numatyta sankcijų už nepagrįstų bylų iškėlimą pranešėjams, nors tokios sankcijos numatytos Direktyvos 2019/1937 23 straipsnio 1 dalies c punkte.

39 Ji padarė išvadą, kad nuostatomis, apie kurias iki tol pranešė Vokietijos Federacinė Respublika, minėta direktyva tiek federaliniu, tiek regioniniu lygmeniu buvo perkelta tik iš dalies.

40 Triplike Vokietijos Federacinė Respublika pirmiausia nurodo, kad federaliniu lygmeniu išorės pranešimų teikimo kanalai veikia nuo 2023 m. rugpjūčio 11 d., įsigaliojus reglamentui dėl jų organizavimo.

41 Antra, *HinSchG* numatyta, kad atsakomieji veiksmai pranešėjų atžvilgiu yra pažeidimas, už kurį baudžiama bauda. Sąvoka „atsakomieji veiksmai“ šiuo aspektu apima nepagrįstų bylų iškėlimą.

42 Trečia, į *HinSchG* taikymo sritį iš esmės patenka savivaldybių subjektų darbuotojai, o tai užtikrina jų apsaugą pranešimo atveju, neatsižvelgiant į tai, ar regioniniai subjektai į nacionalinę teisę perkelia Direktyvą 2019/1937.

43 Kai Komisija 2024 m. rugsėjo 18 d. pareiškė papildomus reikalavimus, kuriuose nurodė mananti, kad galima teigti, jog Vokietijos Federacinės Respublika Direktyvą 2019/1937 galutinai perkėlė į nacionalinę teisę 2024 m. liepos 19 d., ši valstybė narė tų pačių metų spalio 1 d. pateikė pastabas, teigdama, kad direktyva buvo visiškai perkelta į nacionalinę teisę nuo įstatymo dėl jos perkėlimo į šią teisę įsigaliojimo, t. y. nuo 2023 m. liepos 2 d.

Teisingumo Teismo vertinimas

44 Direktyvos 2019/1937 26 straipsnio 1 dalyje nustatyta, jog valstybės narės turėjo užtikrinti, kad įsigaliotų įstatymų ir kiti teisės aktai, būtini, kad šios direktyvos būtų laikomasi ne vėliau kaip nuo 2021 m. gruodžio 17 d. Be to, šios direktyvos 26 straipsnio 3 dalyje nurodoma, kad valstybės narės, priimdamos nacionalines nuostatas, daro jose nuorodą į šią direktyvą arba tokia nuoroda daroma jas oficialiai skelbiant. Pagal 26 straipsnio 3 dalį valstybės narės turi pateikti Komisijai minėtų nacionalinių nuostatų tekstą.

45 Kaip numatyta suformuotoje jurisprudencijoje, įsipareigojimų neįvykdymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į padėtį valstybėje narėje, buvusią pagrįstoje nuomonėje nustatytam terminui pasibaigus, o į vėlesnius pakeitimus Teisingumo Teismas atsižvelgti negali (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 28 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

46 Nagrinėjamu atveju Komisija konstatavo, kad Vokietijos Federacinė Respublika nepranešė jai apie nuostatas, reikalingas Direktyvai 2019/1937 perkelti į nacionalinę teisę, todėl 2022 m. liepos 15 d. šiai valstybei narei nusiuntė pagrįstą nuomonę ir pasiūlė per du mėnesius nuo nuomonės gavimo dienos įvykdyti joje nustatytus įpareigojimus (vėliau šis terminas buvo pratęstas iki 2022 m. gruodžio 15 d.).

47 Kaip matyti iš Vokietijos Federacinės Respublikos šioje byloje pateikto atsiliepimo į ieškinį ir tripliko, šiam terminui pasibaigus Vokietija nebuvo priėmusi Direktyvą 2019/1937 įgyvendinančių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, vadinasi, ši valstybė narė taip pat apie jas nepranešė Komisijai.

48 Minėta valstybė narė savo vėlavimą priimti teisės aktų nuostatas, reikalingas Direktyvai 2019/1937 perkelti į nacionalinę teisę, visų pirma grindžia tuo, kad reikėjo surengti ilgas technines ir politines diskusijas siekiant nustatyti, kiek tikslinga išplėsti materialinę nuostatų, kuriomis į nacionalinę teisę perkeliama ši direktyva, taikymo sritį, kad pranešėjams būtų užtikrinta aukšto lygio apsauga. Ta valstybė narė delsimui pateisinti nurodo ir sunkumus, susijusius su minėtos direktyvos ekonominėmis pasekmėmis, taip pat su šių nuostatų priėmimo teisėkūros procedūra.

49 Šiuo klausimu reikia priminti, kad pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją valstybė narė negali remtis nacionalinės teisės nuostatomis, praktika ar padėtimi, kad pateisintų Sąjungos teisėje nustatytų pareigų neįvykdymą, kaip antai direktyvos neperkėlimą į nacionalinę teisę per nustatytą terminą (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 33 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

50 Be to, Direktyvos 2019/1937 26 straipsnio 1 dalyje Sąjungos teisės aktų leidėjas nusprendė, kad dvejų metų perkėlimo į nacionalinę teisę terminas yra pakankamas, kad valstybės narės galėtų įvykdyti įsipareigojimus, todėl Vokietijos Federacinė Respublika negali remtis sunkumais, susijusiais su šios direktyvos taikymo sritimi ir jos perkėlimo ekonominėmis pasekmėmis.

51 Antra, dėl minėtos direktyvos nuostatų, nustatančių vidaus pranešimų teikimo kanalus savivaldybių subjektuose, perkėlimo į nacionalinę teisę Vokietijos Federacinė Respublika pabrėžia, kad, nesant tokių kanalų, niekas netrukdo tokių subjektų darbuotojams naudotis federaliniu lygmeniu nustatytais išorės pranešimų teikimo kanalais.

52 Atsižvelgiant į tai, kaip matyti iš Direktyvos 2019/1937 33 konstatuojamosios dalies, Sąjungos teisės aktų leidėjas laikėsi nuomonės, kad pranešimai vidaus kanalais yra itin svarbūs užkertant kelią Sąjungos teisės pažeidimams.

53 Būtent todėl šios direktyvos 8 straipsnio 1 dalyje nustatyta pareiga įdiegti vidaus pranešimų kanalus, visų pirma viešojo sektoriaus teisės subjektams.

54 Be to, dėl Vokietijos Federacinės Respublikos teiginio, kad savivaldybių subjektų darbuotojai praktiškai gali naudotis išorės pranešimų teikimo kanalais, reikėtų pažymėti, kad praktika, kuri nėra tinkamai skelbiama, dėl savo pobūdžio gali būti keičiama administracijos nuožiūra, todėl negali būti laikoma tinkamu direktyvos nuostatų perkėlimu į nacionalinę teisę (2020 m. gruodžio 3 d. Sprendimo *Komisija / Belgija (Elektros energijos ir gamtinių dujų rinkos)*, C-767/19, EU:C:2020:984, 57 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

55 Vadinasi, Vokietijos Federacinė Respublika negali veiksmingai remtis šiomis aplinkybėmis, kad pateisintų Direktyvos 2019/1937 neperkėlimą į nacionalinę teisę per nustatytą terminą.

56 Taigi, reikia konstatuoti, kad, per 2022 m. liepos 15 d. pagrįstoje nuomonėje nustatytą terminą (vėliau pratęstą iki 2022 m. gruodžio 15 d.) nepriėmusi Direktyvą 2019/1937 įgyvendinančių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų ir apie jas nepranešusi Komisijai, Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal šios direktyvos 26 straipsnio 1 ir 3 dalis.

Dėl pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį pateikto prašymo

Šalių argumentai

57 Nustatydama vienkartinės sumos dydį, Komisija rėmėsi 2023 m. komunikato 2 punkte nurodytais bendraisiais principais ir to komunikato 3 ir 4 punktuose nurodytu apskaičiavimo metodu. Konkrečiai kalbant, ši institucija nurodė, kad vienkartinės sumos dydis turi būti nustatomas remiantis pagrindiniais kriterijais, t. y. pažeidimo sunkumu, jo trukme ir būtinybe užtikrinti atgrasomąjį sankcijos poveikį, kad būtų išvengta pakartotinių pažeidimų.

58 Pirma, dėl pažeidimo sunkumo Komisija primena, kad pagal 2023 m. komunikatą taikytinas koeficientas yra ne mažesnis kaip 1 ir ne didesnis kaip 20. Ši institucija pažymi, kad pagal komunikato 3.2.2 punktą, kai apie nuostatas, kuriomis direktyva perkeliama į nacionalinę teisę, nepranešama iš viso, Komisija sistemingai taiko sunkumo koeficientą, lygų 10, nes bet koks direktyvos neperkėlimas ir nepranešimas apie šias nuostatas yra tokio paties sunkumo, neatsižvelgiant į atitinkamos direktyvos nuostatų pobūdį.

59 Antra, dėl pažeidimo trukmės Komisija nurodo, kad vienkartinė suma apskaičiuojama pagal tai, kiek dienų tęsėsi pažeidimas. Ši trukmė apskaičiuojama pagal 2023 m. komunikato 4.2.1 punktą ir atitinka dienų skaičių nuo dienos, einančios po atitinkamos direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę termino pabaigos, iki pažeidimo nutraukimo dienos.

60 Trečia, kalbant apie kriterijų, susijusį su būtinybe užtikrinti sankcijos atgrasomąjį poveikį atsižvelgiant į atitinkamos valstybės narės mokumą, Komisija pažymi, kad jis išreikštas koeficientu n, kiekvienai valstybei narei nustatytu 2023 m. komunikato I priedo 3 punkte. Jo apskaičiavimas grindžiamas atitinkamos valstybės BVP ir Sąjungos vidutinio nacionalinio BVP santykiu, padaugintu iš tos valstybės gyventojų ir Sąjungos vidutinio nacionalinio gyventojų skaičiaus santykio. Pirmojo santykio svoris yra du trečdaliai, o antrojo – trečdalis. Pagal šį 3 punktą Vokietijos Federacinei Respublikai nustatytas koeficientas n yra 6,16.

61 Taigi, Komisija, remdamasi 2023 m. komunikato 4.2 punktu, siūlo taikyti sunkumo koeficientą 10 ir koeficientą n, lygų 6,16. Šių dviejų elementų sandauga turi būti padauginta iš vienkartinės fiksuoto dydžio sumos, nustatytos šio komunikato I priedo 2 punkte, t. y. 1 000 EUR, ir taip gaunama 61 600 EUR suma, kuri turi būti padauginta iš dienų, per kurias pažeidimas buvo tęsiamas, skaičiaus, kaip nurodyta šio komunikato 4.2.1 punkte. Komisija nurodo, kad šią vienkartinę sumą reikia įpareigoti sumokėti, jeigu ji viršija 17 248 000 EUR, t. y. minimalią vienkartinę sumą, Vokietijos Federacinei Respublikai nustatytą pagal 2023 m. komunikato I priedo 5 punktą.

62 Atsiliepime į ieškinį Vokietijos Federacinė Respublika teigia, kad 2023 m. komunikatas šioje byloje dėl įsipareigojimų neįvykdymo netaikomas. Ji nurodo, kad šio komunikato 7 punktas, pagal kurį jo nuostatos taikomos sprendimams kreiptis į Teisingumo Teismą, priimtiems po 2023 m. sausio 4 d., prieštarauja 2011 m. gegužės 24 d. Sprendimui *Komisija / Vokietija* (C-54/08, EU:C:2011:339), kurio 126 punkte nurodyta, kad atitinkamos valstybės narės padėtis turi būti vertinama pasibaigus pagrįstoje nuomonėje nustatytam terminui. Kadangi nagrinėjamu atveju šio termino pabaiga buvo 2022 m. gruodžio 15 d., finansinių sankcijų dydis turėtų būti apskaičiuojamas 2022 m. vasario 15 d. Komisijos komunikate 2022/C 74/02 „Duomenų, naudojamų apskaičiuoti vienkartinėms sumoms ir baudoms, kurias Komisija siūlys taikyti Europos Sąjungos Teisingumo Teismui vykdant pažeidimo tyrimo procedūrą, atnaujinimas“ (OL C 74, 2022, p. 2) nustatyta tvarka.

63 Bet kuriuo atveju automatinis sunkumo koeficiento 10 taikymas neleidžia atsižvelgti į byloje nagrinėjamos situacijos ypatumus. Iš tiesų, viena vertus, Direktyvai 2019/1937 į nacionalinę teisę perkelti reikalingų nuostatų priėmimo teisėkūros procedūra baigėsi anksčiau nei rašytinė proceso dalis Teisingumo Teisme. Kita vertus, atsiliepimo į ieškinį pateikimo dieną dar nebuvo pasibaigęs šios direktyvos 26 straipsnio 2 dalyje numatytas perkėlimo į nacionalinę teisę terminas, susijęs su jos 8 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta prievole nustatyti vidaus pranešimų teikimo kanalus. Kadangi šios aplinkybės yra lengvinančios, galima taikyti koeficientą, ne didesnį kaip 3.

64 Dublike Komisija pažymi, kad, pirma, prašyti skirti vienkartinę sumą galima tik per teismo procesą. Šiuo atveju, kadangi ieškinys Teisingumo Teisme buvo pareikštas 2023 m. kovo 14 d., taikomas 2023 m. komunikatas pagal jo 7 punktą. Ši taisyklė užtikrina vienodą požiūrį į valstybes nares, ypač tuomet, kai prašoma pratęsti pagrįstoje nuomonėje nustatytą terminą (nagrinėjamu atveju to prašė Vokietijos Federacinė Respublika).

65 Antra, Komisija pažymi, kad sistemingas sunkumo koeficiento 10 taikymas skalėje nuo 1 iki 20 užtikrina nuspėjamumą ir vienodą požiūrį į valstybes nares. Toks koeficientas yra vidutinio dydžio, atsižvelgiant į pasekmes, kai į nacionalinę teisę neperkeliama Direktyva 2019/1937, kuria užtikrinama asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimą, apsauga.

66 2023 m. spalio 24 d. papildomuose reikalavimuose Komisija, Vokietijos Federacinei Respublikai pranešus apie *HinSchG*, siūlo nustatyti du pažeidimo laikotarpius ir atitinkamai taikyti du sunkumo koeficientus: vieną – 10, už laikotarpį nuo 2021 m. gruodžio 18 d. iki 2023 m. liepos 1 d., kitą – 1, už laikotarpį nuo 2023 m. liepos 2 d. iki pažeidimo nutraukimo dienos arba, jei pažeidimas nebus nutrauktas, – iki sprendimo šioje byloje paskelbimo dienos. Iš to matyti, kad už pirmąjį laikotarpį siūloma suma už dieną yra 61 600 EUR (10 × 6,16 × 1 000), o ją reikia padauginti iš dienų, kuriomis pažeidimas tęsėsi, skaičiaus, t. y. iš 561 dienos. Taigi prašoma vienkartinė suma yra 34 557 600 EUR. Už antrąjį laikotarpį siūloma suma už dieną yra 6 160 EUR (1 × 6,16 × 1 000), o ją reikia padauginti iš dienų, kuriomis pažeidimas tęsėsi, skaičiaus.

67 2023 m. gruodžio 4 d. pastabose dėl šių papildomų reikalavimų Vokietijos Federacinė Respublika laikosi atsiliepime į ieškinį išdėstytos ir triplike pakartotos pozicijos.

68 2024 m. rugsėjo 18 d. pareikštuose papildomuose reikalavimuose Komisija nurodo mananti, kad Direktyvos 2019/1937 perkėlimą į Vokietijos Federacinės Respublikos teisę galima laikyti užbaigtu tų pačių metų liepos 19 d. Todėl Komisija mano galinti pasiūlyti vienkartinės sumos už antrąjį laikotarpį, kuris tęsiasi nuo 2023 m. liepos 2 d. iki 2024 m. liepos 18 d. (t. y., Komisijos nuomone, 382 dienas, kuriomis pažeidimas tęsėsi), dydį. Prašoma vienkartinė suma už šį laikotarpį – 2 353 120 EUR (6 160 × 382).

69 2024 m. spalio 1 d. Vokietijos Federacinės Respublikos pateiktose pastabose nurodoma, kad ši direktyva visiškai perkelta į nacionalinę teisę nuo tam skirto įstatymo įsigaliojimo dienos, t. y. 2023 m. liepos 2 d. Be to, ši valstybė narė ginčija prašomos vienkartinės sumos apskaičiavimo metodą, remdamasi 2024 m. balandžio 25 d. Sprendimu *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)* (C-147/23, EU:C:2024:346).

Teisingumo Teismo vertinimas

70 Visų pirma, Vokietijos Federacinė Respublika teigia, kad 2023 m. komunikatas *ratione temporis* šiam prašymui įpareigoti sumokėti vienkartinę sumą netaikytinas, nes procedūra dėl įsipareigojimų neįvykdymo buvo pradėta 2022 m. sausio 28 d., apie tai oficialiai pranešus 2022 m.

sausio 27 d. raštu; ji tvirtina, kad taikytinos nuostatos, galiojusios 2022 m. liepos 15 d. pagrįstoje nuomonėje nustatytam terminui pasibaigus. Vis dėlto reikia pažymėti, kad pagal šio komunikato 7 punktą jame nustatytos taisyklės ir kriterijai taikomi visiems Komisijos sprendimams kreiptis į Teisingumo Teismą pagal SESV 260 straipsnį po minėto komunikato paskelbimo dienos, t. y. po 2023 m. sausio 4 d.

71 Kadangi 2023 m. kovo 14 d. Komisija nusprendė Teisingumo Teisme pareikšti ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo, šis komunikatas yra teisinis pagrindas nagrinėjamu atveju prašomos vienkartinės sumos dydžiui nustatyti.

72 Vokietijos Federacinės Respublikos nurodyta Teisingumo Teismo jurisprudencija, pagal kurią įsipareigojimų neįvykdymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į padėtį valstybėje narėje, buvusią pagrįstoje nuomonėje nustatytam terminui pasibaigus, o į vėlesnius pakeitimus Teisingumo Teismas atsižvelgti negali, šiuo aspektu yra nereikšminga.

73 Iš tiesų, pirma, Komisija gali siūlyti skirti pinigines sankcijas tik tuo atveju, kai pareiškia ieškinį Teisingumo Teisme pagal SESV 258 straipsnį, todėl šių sankcijų dydį reikia nustatyti pagal ieškinio pareiškimo metu galiojusias taisykles.

74 Antra, Komisijos priimtomis gairėmis, pavyzdžiui, pateiktomis jos komunikatuose, siekiama paaiškinti taisykles, pagal kurias ji nustato piniginių sankcijų, kurias ji prašo Teisingumo Teismo skirti, jei šis konstatuoja, kad atitinkama valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų, dydžius.

75 Reikia skirti įsipareigojimų neįvykdymo konstatavimo ir piniginių sankcijų skyrimo tvarką.

76 Iš tiesų, kaip matyti iš šio sprendimo 45 punkte nurodytos jurisprudencijos, įsipareigojimų neįvykdymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į padėtį valstybėje narėje, buvusią pagrįstoje Komisijos nuomonėje nustatytam terminui pasibaigus. Vis dėlto, norint nustatant vienkartinės sumos dydį, reikia atsižvelgti į įsipareigojimų neįvykdymo, dėl kurio priekaištaujama, trukmę. Tuo tikslu, pirma, data, į kurią reikia atsižvelgti siekiant nustatyti įsipareigojimų nevykdymo trukmės pradžią, yra ne Komisijos pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaiga, bet diena, kurią baigėsi atitinkamoje direktyvoje nustatytas perkėlimo terminas (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 80 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Antra, Komisija gali geriausiai įvertinti pažeidimo sunkumą, trukmę ir siūlomos sankcijos atgrasomąjį poveikį būtent tą dieną, kurią ji nusprendžia pareikšti ieškinį dėl įsipareigojimų neįvykdymo Teisingumo Teisme; bylos nagrinėjimo metu Komisija gali pritaikyti prašomos vienkartinės sumos dydį, atsižvelgdama į pažeidimo situacijos pokyčius atitinkamoje valstybėje narėje.

77 Taigi šio sprendimo 62 punkte minėta Vokietijos Federacinės Respublikos nurodyta jurisprudencija nedraudžia Komisijai nagrinėjamu atveju taikyti 2023 m. komunikate nustatytų taisyklių piniginės sankcijos, kurią ji prašo Teisingumo Teismo skirti, dydžiams nustatyti.

78 Šiuo atveju reikėtų priminti, kad SESV 260 straipsnio 3 dalies pirmoje pastraipoje numatyta, jog, jeigu pagal SESV 258 straipsnį Komisija kreipiasi į Teisingumo Teismą, remdamasi tuo, kad atitinkama valstybė narė neįvykdė įsipareigojimo pranešti apie pagal teisėkūros procedūrą priimtą direktyvą į nacionalinę teisę perkeliančias nuostatas, ji gali, jei mano esant tai reikalinga, nurodyti vienkartinės sumos arba periodinės baudos, mokėtinų atitinkamos valstybės narės, dydį, kurį pagal aplinkybes laiko tinkamu. SESV 260 straipsnio 3 dalies antroje pastraipoje nurodyta,

kad jei Teisingumo Teismas nustato pažeidimą, jis gali paskirti atitinkamai valstybei narei sumokėti vienkartinę sumą arba periodinę baudą, neviršijančią Komisijos nurodyto dydžio, o pareiga mokėti įsigalioja Teisingumo Teismo sprendime nustatytą dieną.

79 Kadangi, kaip matyti iš šio sprendimo 56 punkto, nustatyta, kad, pasibaigus 2022 m. liepos 15 d. pagrįstoje nuomonėje numatytam terminui (vėliau pratęstam iki 2022 m. gruodžio 15 d.), Vokietijos Federacinė Respublika nebuvo nei priėmusi Direktyvą 2019/1937 į nacionalinę teisę perkeliančių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, nei apie jas pranešusi Komisijai, konstatuotas įsipareigojimų neįvykdymas patenka į SESV 260 straipsnio 3 dalies taikymo sritį.

80 Be to, reikia priminti, kad SESV 260 straipsnio 3 dalyje įtvirtinto mechanizmo tikslas – ne vien paskatinti valstybes nares kuo greičiau nutraukti įsipareigojimų nevykdymą, kuris, nesant tokios nuostatos, galėtų tęstis, bet ir supaprastinti ir pagreitinti piniginių sankcijų skyrimo procedūrą, taikomą, kai neįvykdomas įsipareigojimas pranešti apie pagal teisėkūros procedūrą priimtos direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę nuostatas (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 57 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

81 Kad būtų pasiektas šis tikslas, SESV 260 straipsnio 3 dalyje numatyta skirti, be kita ko, vienkartinę sumą kaip piniginę sankciją.

82 Įpareigojimas sumokėti vienkartinę sumą grindžiamas atitinkamos valstybės narės pareigų nevykdymo pasekmių privatiems ir viešiesiems interesams vertinimu, pavyzdžiui, kai įsipareigojimai buvo nevykdomi ilgą laiką (šiuo klausimu 2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 59 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

83 Šiuo aspektu Komisija prašomų piniginių sankcijų pobūdį ir dydį motyvuoja atsižvelgdama į savo priimtas gaires, pavyzdžiui, esančias jos komunikatuose, kurios, nors ir neįpareigoja Teisingumo Teismo, bet prisideda prie Komisijos veiksmų skaidrumo, nuspėjamumo ir teisinio saugumo užtikrinimo (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 60 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

84 Kiek tai susiję su vienkartinės sumos skyrimo tikslingumu, pažymėtina, kad Teisingumo Teismas, atsižvelgdamas į nagrinėjamos bylos aplinkybes ir, kaip pats mano, reikalingą įtikinimo ar atgrasymo lygį, kiekvienoje byloje turi nustatyti tinkamas pinigines sankcijas, kad, be kita ko, būtų užkirstas kelias pasikartoti analogiškiems Sąjungos teisės pažeidimams (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 62 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

85 Šiuo atveju reikia pripažinti, kad nepaisant to, jog Vokietijos Federacinė Respublika per ikiteisminę procedūrą bendradarbiavo su Komisijos tarnybomis, su nustatytu įsipareigojimų neįvykdymu susijusių teisinių ir faktinių aplinkybių visuma rodo, kad, siekiant veiksmingai užkirsti kelią analogiškiems Sąjungos teisės pažeidimams ateityje, reikia imtis atgrasomosios priemonės, kaip antai įpareigojimo sumokėti vienkartinę sumą. Šiuo aspektu reikėtų pažymėti, kad, pasibaigus tiek Direktyvos 2019/1937 26 straipsnio 1 dalyje, tiek 2022 m. liepos 15 d. pagrįstoje nuomonėje nustatytam terminui (vėliau pratęstam iki 2022 m. gruodžio 15 d.), Komisijai nebuvo pranešta apie jokias įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatas, kuriomis ši direktyva veiksmingai perkeliama į nacionalinę teisę.

86 Dėl vienkartinės sumos dydžio apskaičiavimo reikia priminti, kad pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį tik Teisingumo Teismas turi jurisdikciją skirti piniginę sankciją valstybei narei. Vis dėlto per procedūrą, pradėtą pagal šią nuostatą, Teisingumo Teismas turi tik ribotą diskreciją, nes tuo atveju, kai Teisingumo Teismas konstatuoja įsipareigojimų neįvykdymą, Komisijos pasiūlymai įpareigoja Teisingumo Teismą dėl piniginės sankcijos, kurią jis gali skirti, pobūdžio ir maksimalaus dydžio (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 67 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

87 Kaip priminta šio sprendimo 84 punkte, naudodamasis savo diskrecija šioje srityje, kuri apibrėžta Komisijos pasiūlymuose, Teisingumo Teismas turi nustatyti vienkartinės sumos, kurią valstybė narė gali būti įpareigota sumokėti pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį, dydį taip, kad, pirma, jis atitiktų aplinkybes ir, antra, būtų proporcingas padarytam pažeidimui. Tarp šiuo aspektu svarbių veiksnių yra konstatuoto įsipareigojimų neįvykdymo sunkumas, jo trukmė ir atitinkamos valstybės narės mokumas (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 68 ir 87 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

88 Taip pat reikia priminti, kad įgyvendinant šią diskreciją gairės, kaip antai Komisijos komunikatai, neįpareigoja Teisingumo Teismo, bet prisideda prie Komisijos veiksmų skaidrumo, nuspėjamumo ir teisinio saugumo užtikrinimo, kai ši institucija teikia pasiūlymus Teisingumo Teismui (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 69 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

89 Šiuo atveju Komisija rėmėsi 2023 m. komunikatu, kad pagrįstų savo prašymą įpareigoti Vokietijos Federacinę Respubliką sumokėti vienkartinę sumą ir nustatytų jos dydį.

90 Pirma, kiek tai susiję su konstatuoto įsipareigojimų neįvykdymo sunkumu, iš 2023 m. komunikato 3.2 punkto matyti, kad, Komisijos teigimu, nepranešimas apie nuostatas, kuriomis pagal teisėkūros procedūrą priimta direktyva perkeliama į nacionalinę teisę, visada laikomas sunkiu. Vadinasi, tokio įsipareigojimų neįvykdymo atveju, pateisinamas automatiškas sunkumo koeficiento 10 taikymas per laikotarpį nuo 2021 m. gruodžio 18 d. iki 2023 m. liepos 1 d. Atsižvelgdama į teisės aktų pakeitimus, apie kuriuos pranešta Komisijai, ši institucija mano, kad per laikotarpį nuo 2023 m. liepos 2 d. iki 2024 m. liepos 18 d. turėtų būti taikomas sunkumo koeficientas 1.

91 Vokietijos Federacinė Respublika ginčija šio koeficiento dydį ir automatišką jo taikymą konstatuoto įsipareigojimų neįvykdymo aplinkybėmis.

92 Šiuo klausimu reikia priminti, kad pareiga priimti nacionalines nuostatas, kad būtų užtikrintas visiškas direktyvos perkėlimas į nacionalinę teisę, ir pareiga apie jas pranešti Komisijai yra esminiai valstybių narių įsipareigojimai, siekiant užtikrinti visišką Sąjungos teisės veiksmingumą, todėl šių įsipareigojimų neįvykdymas neabejotinai laikytinas sunkiu (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 72 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

93 Šiuo atveju reikia pažymėti, kad Direktyva 2019/1937 yra esminė Sąjungos teisės priemonė, nes ja, remiantis jos 1 straipsniu, siejamu su jos 1 konstatuojamąja dalimi, nustatomi bendri minimalūs standartai, kuriais užtikrinama asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus srityse, kuriose šie pažeidimai gali ypač pakenkti bendrajam interesui, aukšto lygio subalansuota ir veiksminga apsauga. Nustatydama asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus profesinėje srityje, apsaugos sistemą, ši direktyva prisideda prie žalos viešajam interesui prevencijos ypač jautriose srityse, pavyzdžiui, viešųjų pirkimų, pinigų plovimo ir terorizmo

finansavimo prevencijos, aplinkos ar Sąjungos finansinių interesų apsaugos. Šios direktyvos nuostatose numatyta tiek viešojo, tiek privataus sektoriaus subjektų pareiga įdiegti vidaus pranešimų teikimo kanalus, pranešimų priėmimo ir tolesnių veiksmų procedūras, kartu užtikrinant asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, teises ir sąlygas, kuriomis jiems gali būti taikoma numatyta apsauga (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 73 punktas).

94 Direktyvos 2019/1937 nuostatų neperkėlimas į nacionalinę teisę per nustatytą terminą neišvengiamai pažeidžia Sąjungos teisę ir vienodą bei veiksmingą jos taikymą, nes apie šios teisės pažeidimus gali būti nepranešta, jeigu apie tokius pažeidimus žinantiems asmenims nesuteikiama apsauga nuo galimų atsakomųjų veiksmų (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 74 punktas).

95 Atsižvelgiant į tai, valstybei narei pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį skirtų piniginių sankcijų dydis, kaip priminta šio sprendimo 87 punkte, turi būti pritaikytas prie aplinkybių ir proporcingas padarytam pažeidimui (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 75 punktas).

96 Dėl šios priežasties Teisingumo Teismas nusprendė, kad automatiškas tokio pat sunkumo koeficiento taikymas visais atvejais, kai direktyva nėra visiškai perkelta į nacionalinę teisę ir dėl to nepranešama apie šios direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę priemones, neišvengiamai trukdo pritaikyti piniginių sankcijų dydį prie pažeidimo aplinkybių ir skirti proporcingas sankcijas (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 76 punktas).

97 Šiuo atžvilgiu Teisingumo Teismas nurodė, kad darydama prielaidą, jog pareigos pranešti apie direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę priemones pažeidimas turi būti laikomas vienodai sunkiu nepriklausomai nuo direktyvos, Komisija neturi galimybės pritaikyti piniginių sankcijų atsižvelgdama į šios pareigos nevykdymo pasekmes privatiems ir viešiesiems interesams, kaip numatyta 2023 m. komunikato 3.2.2 punkte (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 77 punktas).

98 Nagrinėjamu atveju 2023 m. spalio 24 d. pareikštuose papildomuose reikalavimuose Komisija pasiūlė nuo tų pačių metų liepos 2 d., įsigaliojus *HinSchG*, kuriuo, jos nuomone, Direktyva 2019/1937 visiškai perkeliama į nacionalinę teisę federaliniu lygmeniu, taikyti sunkumo koeficientą 1. Kaip nurodyta šio sprendimo 68 punkte, ji nustatė du pažeidimo laikotarpius ir atitinkamai prašo Teisingumo Teismo taikyti du sunkumo koeficientus: vieną – 10, už laikotarpį nuo 2021 m. gruodžio 18 d. iki 2023 m. liepos 1 d., o kitą – 1, už laikotarpį nuo 2023 m. liepos 2 d. iki 2024 m. liepos 18 d. Vis dėlto ši institucija, kaip nurodyta 2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 79 punkte, neįvertino konstatuoto pažeidimo pasekmių privatiems ir viešiesiems interesams, kurios pateisintų sunkumo koeficiento 10 taikymą pirmajam laikotarpiui. Atsižvelgdamas į tai, Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad pareigos priimti Direktyvą 2019/1937 į nacionalinę teisę visiškai perkeliančias įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatas ir pareigos apie jas pranešti Komisijai neįvykdymas turi būti laikomas labai sunkiu pažeidimu (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 89 punktas).

99 Be to, reikia priminti, kad lojalaus bendradarbiavimo su Komisija pareiga bet kuriuo atveju tenka valstybėms narėms pagal ESS 4 straipsnio 3 dalį, o tai reiškia, kad kiekviena valstybė narė turi padėti šiai institucijai atlikti užduotį pagal ESS 17 straipsnį, kaip Sutarčių sergėtojai užtikrinti

Sąjungos teisės taikymą, kontroliuojant Teisingumo Teismui. Taigi, vertinant pažeidimo sunkumą, kaip į lengvinančią aplinkybę galima atsižvelgti tik į bendradarbiavimą su Komisija, kuris pasireikštų veiksmais, patvirtinančiais ketinimą kuo greičiau įvykdyti iš direktyvos kylančias pareigas (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 98 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

100 Vis dėlto nėra pagrindo teigti, kad šio sprendimo 63 punkte pakartotas Vokietijos Federacinės Respublikos argumentas, kad su Direktyvos 2019/1937 perkėlimu į nacionalinę teisę susijusi teisėkūros procedūra buvo baigta iki rašytinės proceso dalies Teisingumo Teisme pabaigos, patvirtina tokią aplinkybę. Be to, šios valstybės narės pateiktas ir šio sprendimo 63 punkte nurodytas argumentas, kad pagal šios direktyvos 26 straipsnio 2 dalį kai kurios minėtos Direktyvos nuostatos turėjo būti perkeltos ne iki 2021 m. gruodžio 17 d., bet iki 2023 m. gruodžio 17 d., bet kuriuo atveju turi būti atmestas kaip nereikšmingas, nes ieškinys su šia nuostata nesusijęs.

101 Antra, vertinant pažeidimo trukmę reikia priminti, kad, kiek tai susiję su laikotarpio, į kurį reikia atsižvelgti nustatant vienkartinės sumos dydį, pradžia, data, į kurią reikia atsižvelgti siekiant įvertinti įsipareigojimų nevykdymo trukmę, yra ne pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaiga, bet diena, kurią baigiasi atitinkamoje direktyvoje nustatytas perkėlimo terminas (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 80 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

102 Neginčijama, kad Vokietijos Federacinė Respublika per
Direktyvos 2019/1937 26 straipsnio 1 dalyje numatytą perkėlimo į nacionalinę teisę terminą (t. y. iki 2021 m. gruodžio 17 d.) nepriėmė šią direktyvą į nacionalinę teisę perkeliančių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų ir apie jas nepranešė Komisijai, priešingai nei numatyta minėtos direktyvos 26 straipsnio 3 dalyje. Be to, kaip matyti iš šio sprendimo 51–54 punktų, įsigaliojus *HinSchG* nebuvo užtikrintas visiškas šios direktyvos perkėlimas į nacionalinę teisę, nes kai kuriose federalinėse žemėse nebuvo priimtos perkėlimo į nacionalinę teisę priemonės. Darytina išvada, kad nagrinėjamas įsipareigojimų neįvykdymas, kuris baigėsi tik 2024 m. liepos 18 d., tęsėsi daugiau nei dvejus su puse metų.

103 Trečia, kiek tai susiję su atitinkamos valstybės narės mokumu, iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad, nepažeidžiant Komisijos galimybės siūlyti finansines sankcijas, grindžiamas daugybe kriterijų, siekiant, be kita ko, išlaikyti pagrįstą skirtumą tarp įvairių valstybių narių, kaip pagrindiniu veiksniu reikia remtis valstybės narės BVP tam, kad būtų nustatytos pakankamai atgrasomos ir proporcingos sankcijos, siekiant veiksmingai užkirsti kelią analogiškų Sąjungos teisės pažeidimų pasikartojimui ateityje (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 81 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

104 Šiuo klausimu Teisingumo Teismas ne kartą yra nusprendęs, kad reikia atsižvelgti į naujausius valstybės narės BVP pokyčius Teisingumo Teisme atliekamo faktinių aplinkybių nagrinėjimo dieną (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 82 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

105 Šiuo atveju koeficientas n, atspindintis atitinkamos valstybės narės mokumą, palyginti su kitų valstybių narių mokumu, kurį Komisija taiko pagal 2023 m. komunikato 3.4 ir 4.2 punktus, kaip matyti iš šio sprendimo 11 punkte nurodytos lygties, apibrėžiamas kaip atitinkamos valstybės narės BVP ir valstybių narių BVP vidurkio santykio, atitinkančio du trečdalius koeficiento n, ir

atitinkamos valstybės gyventojų skaičiaus ir valstybių narių gyventojų skaičiaus vidurkio santykio, atitinkančio vieną trečdalį koeficiento n, svertinis geometrinis vidurkis. Komisija šį koeficiento n apskaičiavimo metodą pateisina tikslu išlaikyti pagrįstą valstybių narių koeficientų n skirtumą, palyginti su skaičiavimu, grindžiamu tik valstybių narių BVP, ir tikslu užtikrinti tam tikrą stabilumą apskaičiuojant koeficientą n, nes mažai tikėtina, kad gyventojų skaičius kasmet labai kistų (2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 83 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

106 Vis dėlto Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad, nustatant atitinkamos valstybės narės mokumą, koeficiento n apskaičiavimo metodas negali apimti atsižvelgimo į demografinį kriterijų pagal 2023 m. komunikato 3.4 ir 4.2 punktuose numatytą tvarką (šiuo klausimu žr. 2024 m. balandžio 25 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija (Pranešėjų direktyva)*, C-147/23, EU:C:2024:346, 84–86 punktus).

107 Todėl, remiantis šio sprendimo 103 punkte nurodyta jurisprudencija ir nesant Komisijos pateikto atitinkamo kriterijaus, kuriuo būtų užtikrintas skaičiavimo stabilumas ir išlaikytas pagrįstas skirtumas tarp valstybėms narėms taikomų koeficientų n, vienkartinės sumos dydį reikėtų nustatyti atsižvelgiant į Vokietijos Federacinės Respublikos BVP vidurkį per paskutinius trejus metus.

108 Atsižvelgiant į šiuos argumentus ir į Teisingumo Teismui pagal SESV 260 straipsnio 3 dalį, kurioje numatyta, kad, kiek tai susiję su vienkartine suma, jis negali nustatyti didesnės sumos, nei nurodė Komisija, pripažintą diskreciją, konstatuotina, kad, siekiant veiksmingai užkirsti kelią ateityje pasikartoti pažeidimams, analogiškiems Direktyvos 2019/1937 26 straipsnio 1 ir 3 dalių pažeidimui ir kenkiantiems Sąjungos teisės veiksmingumui, reikia skirti 34 000 000 EUR dydžio vienkartinę sumą.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

109 Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį iš pralaimėjusios šalies priteisiamos bylinėjimosi išlaidos, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi Vokietijos Federacinė Respublika pralaimėjo bylą, o Komisija reikalavo priteisti bylinėjimosi išlaidas, Vokietijos Federacinės Respublika padengia ne tik savo, bet ir Komisijos patirtas bylinėjimosi išlaidas.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (šeštoji kolegija) nusprendžia:

1. **Iki Europos Komisijos 2022 m. liepos 15 d. pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino (vėliau pratęsto iki 2022 m. gruodžio 15 d.) pabaigos nepriėmusi įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų, reikalingų įsipareigojimams pagal 2019 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą (ES) 2019/1937 dėl asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, apsaugos įvykdyti, ir nepranešusi apie šias nuostatas Komisijai, Vokietijos Federacinė Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal šios direktyvos 26 straipsnio 1 ir 3 dalis.**

2. **Įpareigoti Vokietijos Federacinę Respubliką sumokėti Europos Komisijai 34 000 000 EUR vienkartinę sumą.**

3. **Vokietijos Federacinė Respublika padengia savo ir Europos Komisijos patirtas bylinėjimosi išlaidas.**

Parašai.