ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

6 maart 2025 *

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

In zaak C-149/23,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 en artikel 260, lid 3, VWEU, ingesteld op 14 maart 2023,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Baquero Cruz en L. Mantl als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door J. Möller, J. Heitz en M. Hellmann als gemachtigden,

verweerster,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

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

advocaat-generaal: N. Emiliou,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

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

* Procestaal: Duits.

het navolgende

Arrest

1 Met haar beroep verzoekt de Europese Commissie het Hof:

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

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

  – 61 600 EUR per dag vanaf de datum waarop de in richtlijn 2019/1937 vastgelegde termijn voor omzetting van deze richtlijn in nationaal recht is verstreken tot de datum waarop de inbreuk is beëindigd of, in geval van voortzetting van de inbreuk, tot de datum van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak;

  – een minimumbedrag van 17 248 000 EUR;

– ingeval de overeenkomstig het eerste streepje geconstateerde niet-nakoming voortduurt tot de datum van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak, de Bondsrepubliek Duitsland te veroordelen tot betaling aan de Commissie van een dwangsom van 240 240 EUR per dag vertraging, te rekenen vanaf de datum van uitspraak van dat arrest tot de datum waarop de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens richtlijn 2019/1937 op haar rustende verplichtingen nakomt, en

– de Bondsrepubliek Duitsland te verwijzen in de kosten.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 2019/1937

2 In de overwegingen 1 en 33 van richtlijn 2019/1937 staat te lezen:

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

[…]

(33) Melders voelen zich doorgaans beter bij interne melding, tenzij zij redenen voor externe melding hebben. Uit empirisch onderzoek blijkt dat het merendeel van de klokkenluiders geneigd is interne meldingen te doen binnen de organisatie waarin zij werken. Interne meldingen zijn ook de beste manier om informatie te verschaffen aan de personen die kunnen helpen om de risico's voor het algemeen belang snel en doeltreffend af te wenden. Tegelijkertijd moet de melder het meest geschikte kanaal kunnen kiezen naargelang de individuele omstandigheden van het geval. […]"

3 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

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

4 Artikel 8 van die richtlijn luidt als volgt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat juridische entiteiten in de private en de publieke sector kanalen en procedures voor de interne melding en voor opvolging opzetten, na overleg en in samenspraak met de sociale partners, indien het nationale recht daarin voorziet.

2. De in lid 1 van dit artikel bedoelde kanalen en procedures bieden de werknemers van de entiteit de mogelijkheid informatie over inbreuken te melden. Zij kunnen die mogelijkheid ook bieden aan andere, in artikel 4, lid 1, onder b), c) en d), en artikel 4, lid 2, bedoelde personen, die in contact staan met de entiteit in het kader van hun werkgerelateerde activiteiten om eveneens informatie over inbreuken te melden.

3. Lid 1 geldt voor juridische entiteiten in de private sector met 50 of meer werknemers.

[…]

9. Lid 1 is van toepassing op alle juridische entiteiten in de publieke sector, met inbegrip van entiteiten die eigendom zijn of onder zeggenschap staan van dergelijke entiteiten.

[…]"

5 Artikel 23, lid 1, van richtlijn 2019/1937 bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat er doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties van toepassing zijn op natuurlijke of rechtspersonen die:

[…]

c) onnodige of tergende procedures aanspannen tegen in artikel 4 bedoelde personen;

[…]"

6 Artikel 26 van de richtlijn luidt:

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

2. In afwijking van lid 1, ten aanzien van juridische entiteiten in de private sector met 50 tot 249 werknemers, doen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op [17 december 2023] te voldoen aan de verplichting om intern meldingskanalen op te zetten uit hoofde van artikel 8, lid 3.

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

Mededeling van 2023

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

8 Punt 3.2 van die mededeling, dat betrekking heeft op de toepassing van een coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk bij de berekening van de dagelijkse dwangsom, luidt:

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

[…]"

9 Punt 3.2.2 van die mededeling is als volgt verwoord:

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

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

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

„[…]

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

[…]”

11 In punt 3.4 van de mededeling van 2023, met als opschrift „De financiële draagkracht van de lidstaat”, is vermeld:

„[…]

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

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

[…]

De Commissie heeft […] besloten tot een herziening van haar methode voor de berekening van de factor ‚n’, die thans primair berust op het bbp van de lidstaten en secundair op hun bevolking, als demografisch criterium waardoor een redelijke afwijking tussen de verschillende lidstaten kan worden gehandhaafd. Het voor een derde van de berekening van de factor ‚n’ in aanmerking nemen van de bevolking van de lidstaten vermindert de variatie van de factor ‚n’ van de lidstaten in redelijke mate vergeleken met een berekening die uitsluitend op het bbp van de lidstaten is gebaseerd. Hiermee wordt ook een element van stabiliteit aan de berekening van de factor ‚n’ toegevoegd, aangezien het onwaarschijnlijk is dat de bevolking op jaarbasis aanzienlijk zal variëren. Het bbp van een lidstaat kan daarentegen hogere jaarlijkse fluctuaties ondergaan, met name in perioden van economische crisis. Aangezien het bbp van de lidstaat nog steeds goed is voor twee derde van de berekening, blijft de financiële draagkracht de overheersende factor voor de beoordeling.

[…]”

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

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

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

– de uitkomst hiervan wordt vermenigvuldigd met de factor ‚n’,

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

[…]”

13 Punt 4.2.1 van die mededeling luidt:

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

[…]

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

[…]”

14 Punt 4.2.2 van de mededeling luidt als volgt:

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

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

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

[…]”

15 Bijlage I bij de mededeling van 2023, met als opschrift „Gegevens die worden gebruikt voor de vaststelling van aan het Hof voorgestelde financiële sancties”, bepaalt in punt 2 dat het in punt 4.2.2 van die mededeling vermelde forfaitaire basisbedrag voor de forfaitaire som wordt vastgesteld op 1 000 EUR per dag, zijnde een derde van dat voor de dwangsom, en in punt 3 dat de factor „n” voor de Bondsrepubliek Duitsland is vastgesteld op 6,16. In punt 5 van bijlage I wordt verduidelijkt dat de forfaitaire minimumsom voor die lidstaat 17 248 000 EUR bedraagt.

Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

16 Op 27 januari 2022 heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland een aanmaningsbrief gestuurd, waarin zij deze lidstaat verweet haar niet op de hoogte te hebben gesteld van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig waren om te voldoen aan richtlijn 2019/1937, waarvan de omzettingstermijn was verstreken op 17 december 2021. In haar antwoorden van 28 maart en 3 mei 2022 heeft de Bondsrepubliek Duitsland de Commissie laten weten dat die bepalingen in voorbereiding waren.

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

18 Nadat de Bondsrepubliek Duitsland had verkregen dat de termijn om te reageren op dat advies werd verlengd tot en met 15 december 2022, heeft deze lidstaat bij brieven van 7 december 2022 en 6 januari 2023 aan de Commissie laten weten dat de wet tot omzetting van richtlijn 2019/1937 in nationaal recht definitief zou worden aangenomen op 10 februari 2023.

19 Daar de Commissie van mening was dat die lidstaat nog steeds niet voldeed aan zijn verplichtingen, heeft zij op 14 maart 2023 besloten het onderhavige beroep bij het Hof in te stellen.

20 Op 2 juni 2023 heeft de Bondsrepubliek Duitsland de Commissie in kennis gesteld van het Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (federale wet ter verbetering van de bescherming van klokkenluiders en tot omzetting van de richtlijn inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden) van 31 mei 2023 (BGBl. 2023 I, nr. 140; hierna: „HinSchG”), waarvan de bepalingen op 2 juli 2023 in werking zijn getreden.

21 Daarnaast heeft de Bondsrepubliek Duitsland de Commissie bij brieven van 17 juli en 10 augustus 2023 ook in kennis gesteld van de op de deelstaten Hessen en Beieren betrekking hebbende deelstaatwetten. Deze wetten zijn respectievelijk op 2 juli en 1 augustus 2023 in werking getreden en strekken ertoe richtlijn 2019/1937 op het niveau van de deelstaten om te zetten. De Bondsrepubliek Duitsland wees er verder op dat er voor de deelstaten Berlijn en Hamburg geen deelstaatwetten hoeven te worden aangenomen, gelet op de bijzondere status van die deelstaten.

22 Bij akte van 24 oktober 2023 heeft de Commissie haar vorderingen aangepast en erop gewezen dat richtlijn 2019/1937 na de inwerkingtreding van de HinSchG kan worden geacht te zijn omgezet op federaal niveau, maar dat er in twaalf deelstaten nog steeds geen maatregelen zijn genomen om uitvoering te geven aan artikel 8, leden 1 en 9, van deze richtlijn, dat ziet op het opzetten van interne meldingskanalen.

23 Bijgevolg heeft de Commissie de hoogte van de gevraagde sancties aangepast en verzocht om vanaf 2 juli 2023 een coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk van 1 toe te passen. Hieruit volgt dat voor de periode van 18 december 2021 tot en met 1 juli 2023 de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk van 10 ongewijzigd bleef en de voorgestelde forfaitaire som 34 557 600 EUR bedroeg. Vanaf 2 juli 2023 bedroeg het voorgestelde forfaitaire bedrag per dag 6 160 EUR. Bovendien werd de hoogte van de gevorderde dwangsom op basis van de nieuwe coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk gematigd tot 24 024 EUR per dag vertraging.

24 Tussen 17 juli 2023 en 19 juli 2024 heeft de Bondsrepubliek Duitsland de Commissie op de hoogte gesteld van verschillende deelstaatwetten waarbij richtlijn 2019/1937 is omgezet.

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

26 Bij akte van 18 september 2024 heeft de Commissie het Hof meegedeeld dat de Bondsrepubliek Duitsland kan worden geacht de omzetting van richtlijn 2019/1937 te hebben voltooid op 19 juli 2024. Bijgevolg heeft deze instelling, ten eerste, haar beroep gedeeltelijk ingetrokken en afgezien van haar verzoek tot vaststelling van een dwangsom, en ten tweede, haar vordering tot

veroordeling van die lidstaat tot betaling van een forfaitaire som aangepast en verzocht om een bedrag van 34 557 600 EUR te betalen voor de periode van 18 december 2021 tot en met 1 juli 2023 en een bedrag van 2 353 120 EUR voor de periode van 2 juli 2023 tot en met 18 juli 2024.

Beroep

Niet-nakoming in de zin van artikel 258 VWEU

Argumenten van partijen

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

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

29 In casu heeft de Bondsrepubliek Duitsland niet vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 15 juli 2022 gestelde termijn, zoals verlengd tot en met 15 december 2022, de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vastgesteld die nodig waren om richtlijn 2019/1937 om te zetten in nationaal recht of de Commissie in kennis gesteld van de vaststelling van dergelijke bepalingen.

30 De Bondsrepubliek Duitsland erkent de betrokken niet-nakoming weliswaar, maar voert drie redenen aan ter rechtvaardiging van de vertraging die zich bij de omzetting van richtlijn 2019/1937 in haar nationale rechtsorde heeft voorgedaan. Om te beginnen voert zij aan dat er in het Duitse recht geen uniform systeem voor de bescherming van klokkenluiders bestond. Bijgevolg was het noodzakelijk om te zorgen voor een samenhangende regeling die ook buiten het bereik van die richtlijn geldt.

31 Voorts wordt betoogd dat de omzetting van die richtlijn in nationaal recht aanzienlijke economische gevolgen kan hebben voor de marktdeelnemers doordat zij gedwongen zijn om eenheden op te zetten waaraan inbreuken kunnen worden gemeld. Een lang proces bleek dus noodzakelijk om te komen tot een verantwoorde en weloverwogen omzetting.

32 Ten slotte maakt de Bondsrepubliek Duitsland melding van de moeilijkheden die zich tijdens het wetgevingsproces voor de omzetting van richtlijn 2019/1937 hebben voorgedaan. Zo hebben de verkiezingen voor de Bundestag (lagere kamer van het federale parlement) in 2021 ertoe geleid dat de wetgevende werkzaamheden reeds in juni 2021 zijn onderbroken. Bijgevolg vond de eerste lezing door de Bundestag van het wetsvoorstel ter omzetting van richtlijn 2019/1937 plaats op 29 september 2022. Vervolgens is de tekst van de desbetreffende wet aangenomen op 16 december 2022. De Bundesrat (hogere kamer van het federale parlement waarin de deelstaten vertegenwoordigd zijn) heeft de tekst echter niet goedgekeurd, waardoor het bemiddelingscomité

moest worden ingeschakeld om tot een compromis te komen. Als gevolg daarvan is de Bundesrat pas op 12 mei 2023 overgegaan tot goedkeuring van de wet. Sindsdien is met de HinSchG in elk geval op federaal niveau uitvoering gegeven aan richtlijn 2019/1937.

33 Voorts wijst de Bondsrepubliek Duitsland erop dat de wetgevers van de deelstaten verantwoordelijk zijn voor het opzetten van de in richtlijn 2019/1937 genoemde interne meldingskanalen voor gemeenten, verenigingen van gemeenten en onder toezicht van die instanties en organisaties staande werkgevers. Klokkenluiders bij die gemeentelijke instanties kunnen, ongeacht het bestaan van interne meldingskanalen, in de praktijk evenwel gebruikmaken van externe meldingskanalen, met als gevolg dat zij doeltreffend worden beschermd, aldus die lidstaat.

34 In repliek herinnert de Commissie eraan dat volgens vaste rechtspraak een lidstaat zich ter rechtvaardiging van het verzuim om binnen de gestelde termijn uitvoering te geven aan een richtlijn, niet kan beroepen op omstandigheden van zijn nationale rechtsorde of op praktische moeilijkheden.

35 Voorts merkt de Commissie op dat richtlijn 2019/1937, ondanks de omzettingsmaatregelen die de Bondsrepubliek Duitsland tijdens de procedure heeft meegedeeld, op de datum van indiening van de repliek, namelijk 5 juli 2023, nog niet volledig was omgezet in de zin van artikel 26, lid 1, van die richtlijn.

36 Zo wordt er ten eerste betoogd dat de Commissie niet op de hoogte is gesteld van de voorschriften die zien op de organisatie en procedures van de externe meldingskanalen binnen het Bundesamt für Justiz (federale autoriteit voor justitie, Duitsland).

37 Ten tweede kan het ontbreken van deelstaatvoorschriften met betrekking tot interne meldingskanalen binnen gemeentelijke instanties volgens deze instelling niet worden gecompenseerd door het bestaan van externe meldingskanalen die ter beschikking staan van de werknemers van die instanties. De enkele omstandigheid dat die mogelijkheid er is, voldoet namelijk niet aan het vereiste van rechtszekerheid, dat impliceert dat de bepalingen van een richtlijn worden omgezet in nationaal recht.

38 Ten derde geeft de Commissie aan dat de haar ter kennis gebrachte Duitse wetgeving niet voorziet in sancties voor het aanspannen van onnodige of tergende gerechtelijke procedures tegen klokkenluiders, hoewel dat wordt voorgeschreven door artikel 23, lid 1, onder c), van richtlijn 2019/1937.

39 Deze instelling leidt hieruit af dat er met de tot dan toe door de Bondsrepubliek Duitsland ter kennis gebrachte bepalingen slechts sprake was van een gedeeltelijke omzetting van de genoemde richtlijn zowel op federaal niveau als op het niveau van de deelstaten.

40 In dupliek wijst de Bondsrepubliek Duitsland er ten eerste op dat op federaal niveau de externe meldingskanalen actief zijn sinds de voorschriften voor de organisatie van die kanalen op 11 augustus 2023 in werking zijn getreden.

41 Ten tweede wordt betoogd dat het nemen van represailles tegen klokkenluiders volgens de HinSchG strafbaar is met een boete en dat het begrip „represailles” ook onnodige of tergende gerechtelijke procedures omvat.

42 Ten derde wordt gesteld dat werknemers van gemeentelijke instanties in beginsel binnen het bereik van de HinSchG vallen. Indien zij melding doen van inbreuken, zijn zij dus beschermd, ongeacht de vraag of richtlijn 2019/1937 op het niveau van de deelstaten is omgezet.

43 Nadat de Commissie op 18 september 2024 haar vordering had aangevuld en had aangegeven dat naar haar mening de Bondsrepubliek Duitsland kan worden geacht de omzetting van richtlijn 2019/1937 te hebben voltooid op 19 juli 2024, heeft deze lidstaat op 1 oktober 2024 opmerkingen ingediend en betoogd dat die richtlijn volledig is omgezet met de inwerkingtreding van de omzettingswet, welke inwerkingtreding plaatsvond op 2 juli 2023.

Beoordeling door het Hof

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

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

46 In casu heeft de Commissie, na te hebben vastgesteld dat de Bondsrepubliek Duitsland haar niet in kennis had gesteld van de bepalingen die nodig waren voor de omzetting van richtlijn 2019/1937 in nationaal recht, deze lidstaat op 15 juli 2022 een met redenen omkleed advies gezonden met het verzoek om binnen een termijn van twee maanden vanaf de ontvangst ervan, die is verlengd tot en met 15 december 2022, aan de in dat advies genoemde verplichtingen te voldoen.

47 Zoals blijkt uit het verweerschrift en de dupliek die de Bondsrepubliek Duitsland in de onderhavige procedure heeft neergelegd, had deze lidstaat bij het verstrijken van die termijn niet de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vastgesteld om aan richtlijn 2019/1937 te voldoen en deze bepalingen evenmin ter kennis gebracht van de Commissie.

48 Ter rechtvaardiging van de vertraging in het vaststellen van de bepalingen die nodig waren voor de omzetting van richtlijn 2019/1937, wijst die lidstaat ten eerste op de lange technische en politieke discussies die nodig waren om te bepalen in hoeverre er voor de omzettingsbepalingen behoefte was aan een ruimere materiële werkingssfeer dan die waarin de richtlijn voorziet, zodat wordt gezorgd voor een hoog beschermingsniveau voor klokkenluiders. Bovendien wijst de Bondsrepubliek Duitsland ook op moeilijkheden met betrekking tot i) de economische gevolgen van die richtlijn en ii) het wetgevingsproces dat moest worden doorlopen om die bepalingen aan te nemen.

49 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat een lidstaat zich volgens vaste rechtspraak van het Hof niet kan beroepen op bepalingen, praktijken of situaties van zijn interne rechtsorde ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen, zoals de

niet-omzetting van een richtlijn binnen de gestelde termijn [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

50 Bovendien blijkt uit artikel 26, lid 1, van richtlijn 2019/1937 dat de Uniewetgever een omzettingstermijn van twee jaar voldoende lang heeft geacht om de lidstaten in staat te stellen hun verplichtingen na te komen, zodat de Bondsrepubliek Duitsland zich niet kan beroepen op moeilijkheden met betrekking tot i) de werkingssfeer van die richtlijn en ii) de economische gevolgen die zijn verbonden aan de omzetting van de richtlijn.

51 Wat ten tweede de omzetting betreft van de bepalingen van richtlijn 2019/1937 die zien op het opzetten van interne meldingskanalen binnen gemeentelijke instanties, wijst de Bondsrepubliek Duitsland erop dat bij gebreke van deze kanalen niets eraan in de weg staat dat de werknemers van die instanties gebruikmaken van de op federaal niveau opgezette externe meldingskanalen.

52 Zoals blijkt uit overweging 33 van die richtlijn, was de Uniewetgever evenwel van mening dat interne meldingen van bijzonder belang waren voor het voorkomen van inbreuken op het Unierecht.

53 Daarom voorziet artikel 8, lid 1, van richtlijn 2019/1937 in een verplichting om interne meldingskanalen op te zetten, onder meer binnen juridische entiteiten in de publieke sector.

54 Bovendien moet, voor zover de Bondsrepubliek Duitsland betoogt dat werknemers van gemeentelijke instanties in de praktijk gebruik kunnen maken van de externe meldingskanalen, worden opgemerkt dat een praktijk waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, naar haar aard naar goeddunken van de overheid kan worden gewijzigd en dus niet kan worden aangemerkt als een adequate omzetting van de bepalingen van een richtlijn [arrest van 3 december 2020, Commissie/België (Markten voor elektriciteit en aardgas), C-767/19, EU:C:2020:984, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

55 Bijgevolg kan de Bondsrepubliek Duitsland deze omstandigheden niet met succes aanvoeren ter rechtvaardiging dat richtlijn 2019/1937 niet binnen de gestelde termijn is omgezet.

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

Verzoek op grond van artikel 260, lid 3, VWEU

Argumenten van partijen

57 Voor de vaststelling van de hoogte van de forfaitaire som baseert de Commissie zich op de in punt 2 van de mededeling van 2023 genoemde algemene beginselen en op de berekeningsmethode die is uiteengezet in de punten 3 en 4 van deze mededeling. In het bijzonder wijst deze instelling erop dat de vaststelling van de hoogte van de forfaitaire som moet worden

gebaseerd op fundamentele criteria, te weten de ernst van de inbreuk, de duur ervan en de noodzaak om zorg te dragen voor de afschrikkende werking van de sanctie teneinde herhaling van de inbreuk te voorkomen.

58 Wat in de eerste plaats de ernst van de inbreuk betreft, herinnert de Commissie eraan dat de coëfficiënt die van toepassing is op grond van de mededeling van 2023 tussen 1 (minimum) en 20 (maximum) ligt. Deze instelling verduidelijkt dat zij overeenkomstig punt 3.2.2 van deze mededeling systematisch een coëfficiënt van 10 toepast voor de ernst van de inbreuk wanneer de verplichting om kennis te geven van de bepalingen waarmee een richtlijn wordt omgezet in het geheel niet is nagekomen, en dat de niet-omzetting van een richtlijn en het niet ter kennis brengen van die bepalingen als even ernstig worden beschouwd, ongeacht de aard van de bepalingen van de betrokken richtlijn.

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

60 Wat in de derde plaats het criterium betreft inzake de noodzaak om zorg te dragen voor de afschrikkende werking van de sanctie, gelet op de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat, wijst de Commissie erop dat dit criterium wordt uitgedrukt door de factor „n” die voor elke lidstaat is vastgesteld in punt 3 van bijlage I bij de mededeling van 2023. De berekening ervan is gebaseerd op de verhouding tussen het bbp van de betrokken staat en het nationale gemiddelde bbp van de Unie vermenigvuldigd met de verhouding tussen de bevolking van die staat en de gemiddelde nationale bevolking van de Unie. De eerste verhouding telt voor twee derde mee, terwijl de tweede verhouding voor een derde meetelt. Volgens punt 3 van die bijlage bij de mededeling bedraagt de factor „n” van de Bondsrepubliek Duitsland 6,16.

61 Dientengevolge stelt de Commissie voor om krachtens punt 4.2 van de mededeling van 2023 een coëfficiënt van 10 voor de ernst van de inbreuk te hanteren en de factor „n” van 6,16 toe te passen. Het resultaat van deze twee elementen moet worden vermenigvuldigd met het forfaitaire basisbedrag voor de forfaitaire som dat in punt 2 van bijlage I bij deze mededeling is vastgesteld, te weten 1 000 EUR, hetgeen overeenkomt met 61 600 EUR, dat vermenigvuldigd moet worden met het aantal dagen dat de niet-nakoming voortduurt, overeenkomstig punt 4.2.1 van die mededeling. De Commissie wijst erop dat de betaling van deze forfaitaire som moet worden opgelegd op voorwaarde dat deze hoger is dan 17 248 000 EUR, de forfaitaire minimumsom die in punt 5 van bijlage I bij de mededeling van 2023 voor de Bondsrepubliek Duitsland is vastgesteld.

62 In haar verweerschrift betoogt de Bondsrepubliek Duitsland dat de mededeling van 2023 niet van toepassing is op de onderhavige niet-nakomingsprocedure. Zij is van mening dat punt 7 van deze mededeling, volgens hetwelk de regels ervan van toepassing zijn op de vanaf 4 januari 2023 genomen besluiten om zaken voor te leggen aan het Hof, zich niet verdraagt met het arrest van 24 mei 2011, Commissie/Duitsland (C-54/08, EU:C:2011:339). In punt 126 van dat arrest is aangegeven dat de situatie van de betrokken lidstaat moet worden beoordeeld aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. Aangezien deze termijn in casu op 15 december 2022 is verstreken, moet de hoogte van de financiële sancties volgens die lidstaat worden berekend op de wijze die is vastgesteld in de mededeling van de Commissie van 15 februari 2022 (PB 2022, C 74, blz. 2), waarvan de titel luidt „Aanpassing van de gegevens die

worden gebruikt voor de berekening van forfaitaire sommen en dwangsommen die de Commissie het Hof van Justitie van de Europese Unie voorstelt in het kader van inbreukprocedures".

63 Hoe dan ook kan er door de automatische toepassing van een coëfficiënt van 10 voor de ernst van de inbreuk geen rekening worden gehouden met de bijzonderheden van de betrokken situatie, aldus de Bondsrepubliek Duitsland. Zo is de wetgevingsprocedure tot vaststelling van de voor de omzetting van richtlijn 2019/1937 noodzakelijke bepalingen afgerond vóór het einde van de schriftelijke behandeling voor het Hof. Daarnaast was bij de indiening van het verweerschrift de omzettingstermijn van artikel 26, lid 2, van deze richtlijn, die betrekking heeft op de in artikel 8, lid 3, van de richtlijn neergelegde verplichting om interne meldingskanalen op te zetten, nog niet verstreken. Aangezien deze omstandigheden verzachtende omstandigheden opleveren, mag volgens de Bondsrepubliek Duitsland maximaal de coëfficiënt 3 worden gehanteerd.

64 In repliek merkt de Commissie op dat er pas in het stadium van de contentieuze procedure aan het Hof kan worden verzocht om oplegging van een forfaitaire som. Aangezien de zaak in casu op 14 maart 2023 bij het Hof aanhangig is gemaakt, is de mededeling van 2023 van toepassing op grond van punt 7 van die mededeling. Deze regel waarborgt de gelijke behandeling van de lidstaten, met name wanneer zij om verlenging van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn verzoeken, zoals de Bondsrepubliek Duitsland in de onderhavige zaak heeft gedaan.

65 Voorts wijst de Commissie erop dat de systematische toepassing van een coëfficiënt van 10 voor de ernst van de inbreuk op een schaal van 1 tot en met 20 zorgt voor voorspelbaarheid en waarborgt dat de lidstaten gelijk worden behandeld. Deze coëfficiënt is – aldus die instelling – laag te noemen wanneer er wordt gekeken naar de gevolgen van de niet-omzetting van richtlijn 2019/1937, aangezien er met die richtlijn voor wordt gezorgd dat personen die een inbreuk op het Unierecht melden, worden beschermd.

66 In haar aanvullende vordering van 24 oktober 2023 stelt de Commissie volgend op het ter kennis brengen van de HinSchG door de Bondsrepubliek Duitsland voor om twee inbreukperioden te bepalen en bijgevolg twee coëfficiënten voor de ernst van de inbreuk te hanteren, namelijk de coëfficiënt 10 voor de periode van 18 december 2021 tot en met 1 juli 2023 en de coëfficiënt 1 voor de periode vanaf 2 juli 2023 tot de dag waarop de inbreuk wordt beëindigd of, indien dat niet gebeurt, tot de dag waarop het arrest in de onderhavige zaak wordt gewezen. Hieruit volgt dat voor de eerste periode het voorgestelde bedrag per dag 61 600 EUR (10 × 6,16 × 1 000) bedraagt, welk bedrag moet worden vermenigvuldigd met het aantal dagen dat de inbreuk heeft geduurd, namelijk 561 dagen. De gevorderde forfaitaire som bedraagt dus 34 557 600 EUR. Voor de tweede periode moet het voorgestelde bedrag per dag van 6 160 EUR (1 × 6,16 × 1 000) worden vermenigvuldigd met het aantal dagen dat de inbreuk voortduurt.

67 In haar opmerkingen van 4 december 2023 over die aanvullende vordering handhaaft de Bondsrepubliek Duitsland het standpunt dat zij in haar verweerschrift heeft uiteengezet en in haar memorie van dupliek in herinnering heeft gebracht.

68 In de op 18 september 2024 gedane aanvulling op haar vordering geeft de Commissie aan dat de omzetting van richtlijn 2019/1937 in Duits recht haars inziens kan worden geacht te zijn voltooid op 19 juli 2024. Bijgevolg acht zij zich in staat om een forfaitaire som voor te stellen voor de tweede periode, die loopt van 2 juli 2023 tot en met 18 juli 2024, zodat de inbreuk volgens de Commissie 382 dagen heeft geduurd. De voor deze periode gevorderde forfaitaire som bedraagt 2 353 120 EUR (6 160 × 382).

69 De Bondsrepubliek Duitsland heeft op 1 oktober 2024 opmerkingen ingediend waarin zij stelt dat die richtlijn volledig is omgezet met de inwerkingtreding van de omzettingswet, te weten op 2 juli 2023. Voorts betwist deze lidstaat onder verwijzing naar het arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn) (C-147/23, EU:C:2024:346), de methode voor de berekening van de gevorderde forfaitaire som.

Beoordeling door het Hof

70 Om te beginnen betoogt de Bondsrepubliek Duitsland dat de mededeling van 2023 ratione temporis niet van toepassing is op het onderhavige verzoek om veroordeling tot betaling van een forfaitaire som omdat de niet-nakomingsprocedure is ingeleid op 28 januari 2022 volgend op de aanmaningsbrief van 27 januari 2022, alsook dat de toepasselijke bepalingen die zijn welke golden bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 15 juli 2022 gestelde termijn. Opgemerkt zij evenwel dat volgens punt 7 van deze mededeling de daarin uiteengezette regels en criteria van toepassing zijn op alle besluiten van de Commissie die zij vanaf de bekendmaking van die mededeling, te weten vanaf 4 januari 2023, heeft genomen om zaken op grond van artikel 260 VWEU voor te leggen aan het Hof.

71 Aangezien de Commissie op 14 maart 2023 heeft besloten het onderhavige beroep wegens niet-nakoming bij het Hof in te stellen, vormt deze mededeling de rechtsgrondslag voor de vaststelling van de hoogte van de in casu gevorderde forfaitaire som.

72 De door de Bondsrepubliek Duitsland aangevoerde rechtspraak van het Hof, volgens welke het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn en het Hof geen rekening kan houden met sindsdien opgetreden wijzigingen, is in dit verband irrelevant.

73 Ten eerste kan de Commissie immers alleen voorstellen om financiële sancties vast te stellen wanneer zij bij het Hof een zaak aanhangig maakt op grond van artikel 258 VWEU, zodat de hoogte van die sancties moet worden bepaald aan de hand van de regels die gelden op de datum waarop de zaak aanhangig wordt gemaakt.

74 Ten tweede beogen de door de Commissie vastgestelde richtsnoeren, zoals die welke in haar mededelingen zijn vervat, de regels te verduidelijken die zij hanteert bij het vaststellen van de hoogte van de financiële sancties die zij het Hof voorstelt op te leggen indien het Hof tot het oordeel komt dat de betrokken lidstaat zich schuldig heeft gemaakt aan de verweten niet-nakoming.

75 Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de wijze waarop een niet-nakoming wordt vastgesteld en de wijze waarop financiële sancties worden opgelegd.

76 Zoals blijkt uit de in punt 45 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, moet het bestaan van een niet-nakoming immers worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies van de Commissie gestelde termijn. Ter bepaling van de hoogte van een forfaitaire som moet daarentegen worden gekeken hoelang de verweten niet-nakoming heeft geduurd. Daartoe is de datum die in aanmerking moet worden genomen om te bepalen wanneer de betrokken niet-nakoming is begonnen, niet de datum van het verstrijken van de termijn die door de Commissie in het met redenen omkleed advies is gesteld, maar de datum waarop de in de betrokken richtlijn gestelde omzettingstermijn is verstreken [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23,

EU:C:2024:346, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Voorts is de datum waarop de Commissie de ernst van de inbreuk, de duur ervan en de afschrikkende werking van de voorgestelde sanctie het beste kan beoordelen, de datum waarop zij besluit bij het Hof een beroep wegens niet-nakoming in te stellen. Het is overigens zo dat de Commissie tijdens de contentieuze procedure de hoogte van de gevorderde forfaitaire som kan aanpassen aan de ontwikkelingen die zich in de betrokken lidstaat voordoen omtrent de inbreuk.

77 Bijgevolg staat de in punt 62 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak waar de Bondsrepubliek Duitsland naar verwijst, er niet aan in de weg dat de Commissie in casu de regels van de mededeling van 2023 toepast ter bepaling van de hoogte van de financiële sanctie die zij het Hof voorstelt op te leggen.

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

79 Aangezien vaststaat, zoals blijkt uit punt 56 van het onderhavige arrest, dat de Bondsrepubliek Duitsland bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 15 juli 2022 gestelde termijn, zoals verlengd tot en met 15 december 2022, niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen had vastgesteld die nodig waren om de bepalingen van richtlijn 2019/1937 in nationaal recht om te zetten, en deze bepalingen dus evenmin ter kennis had gebracht van de Commissie, valt de aldus vastgestelde niet-nakoming binnen de werkingssfeer van artikel 260, lid 3, VWEU.

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

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

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

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

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

85 In casu moet worden geoordeeld dat, hoewel de Bondsrepubliek Duitsland gedurende de precontentieuze procedure medewerking aan de diensten van de Commissie heeft verleend, het geheel van juridische en feitelijke gegevens die tot de vaststelling van de niet-nakoming hebben geleid een aanwijzing vormt dat er, om daadwerkelijk te voorkomen dat vergelijkbare inbreuken op het Unierecht zich in de toekomst zullen herhalen, een afschrikkende maatregel, zoals de oplegging van een forfaitaire som, moet worden vastgesteld. In dit verband moet worden opgemerkt dat er zowel bij het verstrijken van de in artikel 26, lid 1, van richtlijn 2019/1937 genoemde termijn als bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 15 juli 2022 gestelde termijn, die is verlengd tot en met 15 december 2022, geen wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen waarmee daadwerkelijk uitvoering werd gegeven aan die richtlijn, ter kennis waren gebracht van de Commissie.

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

87 Zoals in punt 84 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, staat het aan het Hof om bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid op dit gebied – zoals die is afgebakend door de voorstellen van de Commissie – de forfaitaire som tot de betaling waarvan een lidstaat krachtens artikel 260, lid 3, VWEU kan worden veroordeeld op een zodanig bedrag vast te stellen dat dit bedrag in de gegeven omstandigheden passend is en daarnaast evenredig is aan de gepleegde inbreuk. Relevante factoren in dit verband zijn de ernst van de vastgestelde niet-nakoming, de duur ervan en de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punten 68 en 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

88 Tevens zij eraan herinnerd dat in het kader van deze beoordelingsbevoegdheid richtsnoeren, zoals de mededelingen van de Commissie, niet bindend zijn voor het Hof, maar ertoe bijdragen dat de transparantie, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van het optreden van de Commissie

worden gewaarborgd wanneer die instelling voorstellen doet aan het Hof [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

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

90 Wat in de eerste plaats de ernst van de vastgestelde niet-nakoming betreft, volgt uit punt 3.2 van de mededeling van 2023 dat volgens de Commissie de niet-mededeling van de bepalingen die nodig zijn ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn, altijd als ernstig wordt beschouwd. Derhalve rechtvaardigt deze niet-nakoming de automatische toepassing van een coëfficiënt van 10 voor de ernst van de inbreuk voor de periode van 18 december 2021 tot en met 1 juli 2023. De aan de Commissie ter kennis gebrachte wetswijzigingen hebben ertoe geleid dat volgens deze instelling voor de periode van 2 juli 2023 tot en met 18 juli 2024 een coëfficiënt van 1 voor de ernst van de inbreuk moet worden toegepast.

91 De Bondsrepubliek Duitsland betwist de hoogte van deze coëfficiënt en de automatische toepassing ervan in de omstandigheden van de vastgestelde niet-nakoming.

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

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

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

95 Zoals in punt 87 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, moet het bedrag van de krachtens artikel 260, lid 3, VWEU aan een lidstaat opgelegde financiële sancties evenwel passend zijn in de gegeven omstandigheden en evenredig zijn aan de gepleegde inbreuk [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 75].

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

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

98 In casu heeft de Commissie in haar aanvullende vordering van 24 oktober 2023 voorgesteld om vanaf 2 juli 2023 een coëfficiënt van 1 voor de ernst van de inbreuk toe te passen. Dit voorstel kwam er na de inwerkingtreding van de HinSchG, waarbij richtlijn 2019/1937 haars inziens op federaal niveau volledig is omgezet. Zoals in punt 68 van het onderhavige arrest is uiteengezet, heeft zij dus twee inbreukperioden vastgesteld en het Hof derhalve verzocht twee coëfficiënten te hanteren voor de ernst van de inbreuk, namelijk de coëfficiënt 10 voor de periode van 18 december 2021 tot en met 1 juli 2023 en de coëfficiënt 1 voor de periode van 2 juli 2023 tot en met 18 juli 2024. Deze instelling heeft echter niet overeenkomstig punt 79 van het arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn) (C-147/23, EU:C:2024:346), concreet beoordeeld welke gevolgen – die voor de eerste periode het hanteren van een coëfficiënt van 10 voor de ernst van de inbreuk zouden rechtvaardigen – de vastgestelde inbreuk heeft voor de particuliere en de publieke belangen. Het is wel zo dat het Hof heeft geoordeeld dat de niet-nakoming van de verplichting om de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor de volledige omzetting van richtlijn 2019/1937 en de niet-nakoming van de verplichting om deze bepalingen ter kennis te brengen van de Commissie, als bijzonder ernstig moeten worden beschouwd [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 89].

99 Voorts moet eraan worden herinnerd dat de verplichting tot loyale samenwerking met de Commissie krachtens artikel 4, lid 3, VEU hoe dan ook op de lidstaten rust, hetgeen inhoudt dat de lidstaten verplicht zijn de vervulling door de Commissie van haar taak, die er volgens artikel 17 VEU in bestaat dat zij als hoedster van de Verdragen toeziet op de toepassing van het Unierecht onder toezicht van het Hof, te vergemakkelijken. Bijgevolg kan alleen een samenwerking met de Commissie in de vorm van stappen waaruit de intentie blijkt om zo snel mogelijk te voldoen aan de uit een richtlijn voortvloeiende verplichtingen, als verzachtende omstandigheid in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van de ernst van de inbreuk [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 98 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

100 Het in punt 63 van het onderhavige arrest weergegeven argument van de Bondsrepubliek Duitsland dat het wetgevingsproces tot omzetting van richtlijn 2019/1937 vóór de sluiting van de schriftelijke behandeling voor het Hof is afgerond, kan niet leiden tot de slotsom dat hier sprake is van een verzachtende omstandigheid. Bovendien moet het door deze lidstaat aangevoerde en in datzelfde punt vermelde argument dat sommige voorschriften van richtlijn 2019/1937 krachtens artikel 26, lid 2, van die richtlijn uiterlijk op 17 december 2023 – en niet op 17 december 2021 – moesten zijn omgezet, als niet ter zake dienend worden afgewezen, aangezien het onderhavige beroep geen betrekking heeft op die bepaling.

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

102 Vast staat dat de Bondsrepubliek Duitsland bij het verstrijken van de in artikel 26, lid 1, van richtlijn 2019/1937 gestelde omzettingstermijn, te weten op 17 december 2021, niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen had vastgesteld die nodig waren om deze richtlijn om te zetten, en deze bepalingen dus evenmin ter kennis had gebracht van de Commissie, hoewel artikel 26, lid 3, van die richtlijn dat voorschrijft. Bovendien was, zoals blijkt uit de punten 51 tot en met 54 van het onderhavige arrest, de richtlijn met de inwerkingtreding van de HinSchG niet volledig omgezet, aangezien er in bepaalde deelstaten geen omzettingsmaatregelen waren vastgesteld. Hieruit volgt dat de aan de orde zijnde niet-nakoming, die pas op 18 juli 2024 is beëindigd, meer dan tweeënhalf jaar heeft geduurd.

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

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

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

de factor „n”), zoals blijkt uit de in punt 11 van het onderhavige arrest weergegeven vergelijking. De Commissie motiveert deze methode voor de berekening van de factor „n” zowel met de doelstelling om een redelijke differentiatie tussen de factoren „n” van de lidstaten te handhaven in vergelijking met een berekening die uitsluitend is gebaseerd op het bbp van de lidstaten, als met de doelstelling om een zekere stabiliteit in de berekening van de factor „n” te waarborgen, aangezien het onwaarschijnlijk is dat de bevolking op jaarbasis aanzienlijk zal variëren [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

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

107 Overeenkomstig de in punt 103 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak moet de hoogte van de forfaitaire som bij gebreke van een door de Commissie voorgesteld relevant criterium om te zorgen voor een stabiele berekening en voor het handhaven van een redelijke differentiatie tussen de factoren „n” van de lidstaten, dus worden vastgesteld op basis van het gemiddelde bbp van de Bondsrepubliek Duitsland over de laatste drie jaar.

108 Gelet op een en ander en gezien de beoordelingsbevoegdheid waarover het Hof beschikt krachtens artikel 260, lid 3, VWEU – waarin is bepaald dat het geen hogere forfaitaire som mag opleggen dan door de Commissie is aangegeven – moet worden geoordeeld dat er – om daadwerkelijk te voorkomen dat inbreuken die vergelijkbaar zijn met die op artikel 26, leden 1 en 3, van richtlijn 2019/1937 en die de volle werking van het Unierecht aantasten, zich in de toekomst zullen herhalen – een forfaitaire som moet worden opgelegd waarvan de hoogte dient te worden vastgesteld op 34 000 000 EUR.

Kosten

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

Het Hof (Zesde kamer) verklaart:

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

2) De Bondsrepubliek Duitsland wordt veroordeeld tot betaling aan de Europese Commissie van een forfaitaire som van 34 000 000 EUR.

3) De Bondsrepubliek Duitsland wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van de Europese Commissie.

ondertekeningen