Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 6 mars 2025*

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

I mål C-149/23,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 och artikel 260.3 FEUF, som väckts den 14 mars 2023,

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Baquero Cruz och L. Mantl, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av J. Möller, J. Heitz och M. Hellmann, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

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

generaladvokat: N. Emiliou,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

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

* Rättegångsspråk: tyska.

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska

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

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

  – ett standardbelopp på 61 600 euro per dag från och med dagen efter utgången av den tidsfrist för införlivande som föreskrivs i direktiv 2019/1937 till och med den dag då den påstådda överträdelsen upphör eller, om överträdelsen fortsätter, till och med den dag då domen meddelas i förevarande mål,

  – ett lägsta standardbelopp på 17 248 000 euro,

– för det fall att den i första strecksatsen angivna överträdelsen fortsätter fram till den dag då dom i förevarande mål meddelas, förplikta Förbundsrepubliken Tyskland att till kommissionen betala ett löpande vite på 240 240 euro per dags försening från och med den dag då denna dom meddelas till och med den dag då Förbundsrepubliken Tyskland fullgör sina skyldigheter enligt direktiv 2019/1937, och

– förplikta Förbundsrepubliken Tyskland att ersätta rättegångskostnaderna.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2019/1937

2 I skälen 1 och 33 i direktiv 2019/1937 anges följande:

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

…

(33) Rapporterande personer känner sig normalt mer bekväma med intern rapportering, såvida de inte har skäl att rapportera externt. Empiriska studier har visat att majoriteten av visselblåsare tenderar att rapportera internt, inom den organisation i vilken de arbetar. Intern rapportering är också det bästa sättet att förmedla information till personer som

kan bidra till att i ett tidigt skede effektivt lösa risker för allmänintresset. Samtidigt bör den rapporterande personen kunna välja den lämpligaste rapporteringskanalen beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. …”

3 Artikel 1 i direktivet har följande lydelse:

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

4 I artikel 8 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska säkerställa att rättsliga enheter i den privata och offentliga sektorn inrättar kanaler och förfaranden för intern rapportering av information om överträdelser och uppföljning, efter samråd och i samförstånd med arbetsmarknadens parter, om detta föreskrivs i nationell rätt.

2. De kanaler och förfaranden som avses i punkt 1 i denna artikel ska göra det möjligt för arbetstagare vid enheten att rapportera information om överträdelser. De får göra det möjligt för andra personer, som avses i artikel 4.1 b, c och d och 4.2, som är i kontakt med enheten i sin arbetsrelaterade verksamhet att även rapportera information om överträdelser.

3. Punkt 1 ska tillämpas på rättsliga enheter i den privata sektorn med 50 eller fler arbetstagare.

…

9. Punkt 1 ska tillämpas på samtliga rättsliga enheter i den offentliga sektorn, inbegripet enheter som ägs eller kontrolleras av en sådan enhet.

…”

5 I artikel 23.1 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner tillämpliga på fysiska eller juridiska personer som

…

c) väcker okynnestalan mot personer som avses i artikel 4,

…”

6 I artikel 26 i direktiv 2019/1937 föreskrivs följande:

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

2. Genom undantag från punkt 1 ska medlemsstaterna, när det gäller rättsliga enheter i den privata sektorn med 50–249 arbetstagare, senast den 17 december 2023 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att fullgöra skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler enligt artikel 8.3.

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

Meddelandet från år 2023

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

8 Punkt 3.2 i nämnda meddelande, avseende tillämpningen av koefficienten för svårighetsgrad vid beräkningen av det dagliga vitesbeloppet, har följande lydelse:

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

…”

9 I punkt 3.2.2 i samma meddelande föreskrivs följande:

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

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

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

”…

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

…”

11 I punkt 3.4 i meddelandet från år 2023, med rubriken ”Medlemsstatens betalningsförmåga” föreskrivs följande:

”…

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

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

…

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

…”

12 I punkt 4.2 i nämnda meddelande beskrivs beräkningsmetoden för standardbeloppet på följande sätt:

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

– Ett basbelopp multipliceras med en koefficient för svårighetsgrad.

– Produkten multipliceras med n-faktorn.

– Produkten multipliceras med antalet dagar överträdelsen fortsätter …

…”

13 I punkt 4.2.1 i samma meddelande föreskrivs följande:

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

…

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

…”

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

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

Storleken på standardbeloppet är lägre än för viten. …

Basbelopp för standardbelopp anges i punkt 2 i bilagan I.

…”

15 I bilaga I till meddelandet från år 2023, med rubriken ”Uppgifter som används för fastställande av ekonomiska sanktioner i domstolen”, föreskrivs i punkt 2 att det basbelopp för standardbelopp som avses i avsnitt 4.2.2 i nämnda meddelande fastställs till 1 000 euro per dag, vilket motsvarar en tredjedel av basbeloppet för vite, och i punkt 3 att n-faktorn för Förbundsrepubliken Tyskland fastställs till 6,16. I punkt 5 i bilaga I preciseras att det minsta standardbelopp som fastställts för Förbundsrepubliken Tyskland uppgår till 17 248 000 euro.

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

16 Den 27 januari 2022 skickade kommissionen en formell underrättelse till Förbundsrepubliken Tyskland, där kommissionen gjorde gällande att Förbundsrepubliken Tyskland inte hade underrättat den om att medlemsstaten satt i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva direktiv 2019/1937, vars införlivandeperiod gick ut den 17 december 2021. I sina svar, daterade den 28 mars och den 3 maj 2022, informerade Förbundsrepubliken Tyskland kommissionen om att sådana bestämmelser höll på att utarbetas.

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

18 Förbundsrepubliken Tyskland, som beviljats förlängning av tidsfristen för att besvara nämnda yttrande till den 15 december 2022, uppgav i skrivelser av den 7 december 2022 och av den 6 januari 2023 att lagen som skulle införliva direktiv 2019/1937 skulle antas slutligt den 10 februari 2023.

19 Kommissionen ansåg att denna medlemsstat fortfarande inte hade uppfyllt sina skyldigheter och beslutade därför den 14 mars 2023 att väcka förevarande talan vid EU-domstolen.

20 Den 2 juni 2023 underrättade Förbundsrepubliken Tyskland kommissionen om Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (federal lag om förbättring av skyddet för

visselblåsare och om införlivande av direktivet om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten) av den 31 maj 2023 (BGBl. 2023 I, nr 140) (nedan kallad HinSchG), vars bestämmelser trädde i kraft den 2 juli 2023.

21 Förbundsrepubliken Tyskland underrättade dessutom kommissionen, genom skrivelser av den 17 juli 2023 och den 10 augusti 2023, om de regionala lagar avseende delstaterna Hessen respektive Bayern som trätt i kraft den 2 juli respektive den 1 augusti 2023 och som syftade till att införliva direktiv 2019/1937 på regional nivå. Förbundsrepubliken Tyskland angav för övrigt att det inte var nödvändigt att anta regionala lagar för delstaterna Berlin och Hamburg på grund av deras särskilda ställning.

22 Genom skrivelse av den 24 oktober 2023 justerade kommissionen sina yrkanden och angav att direktiv 2019/1937, till följd av ikraftträdandet av HinSchG, kunde anses ha införlivats på federal nivå, men att åtgärder för införlivande av artikel 8.1 och 8.9 i direktivet, avseende interna rapporteringskanaler, fortfarande inte hade vidtagits i tolv delstater.

23 Kommissionen ändrade följaktligen beloppet för de begärda sanktionerna och förordade att en koefficient för svårighetsgrad på 1 skulle tillämpas från och med den 2 juli 2023. Av detta följer att koefficienten för svårighetsgrad på 10 förblev oförändrad för perioden från den 18 december 2021 till och med den 1 juli 2023 och att det föreslagna standardbeloppet uppgick till 34 557 600 euro. Det yrkade standardbeloppet per dag föreslogs från och med den 2 juli 2023 uppgå till 6 160 euro. Med tillämpning av den nya koefficienten för svårighetsgrad minskades dessutom det begärda vitesbeloppet till 24 024 euro för varje dags försening.

24 Mellan den 17 juli 2023 och den 19 juli 2024 anmälde Förbundsrepubliken Tyskland flera regionala lagar om införlivande av direktiv 2019/1937 till kommissionen.

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

26 Genom skrivelse av den 18 september 2024 underrättade kommissionen domstolen om att Förbundsrepubliken Tysklands införlivande av direktiv 2019/1937 kunde anses vara avslutat den 19 juli 2024. Kommissionen återkallade därför delvis sin talan och avstod från sitt yrkande om fastställande av ett löpande vite och justerade sitt yrkande om att denna medlemsstat skulle förpliktas att betala ett standardbelopp till att avse ett belopp på 34 557 600 euro för perioden från och med den 18 december 2021 till och med den 1 juli 2023 och ett belopp på 2 353 120 euro för perioden från och med den 2 juli 2023 till och med den 18 juli 2024.

Prövning av talan

Huruvida det föreligger ett fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF

Parternas argument

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

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

29 I förevarande fall hade Förbundsrepubliken Tyskland varken antagit de lagar eller andra författningar som är nödvändiga för att införliva direktiv 2019/1937 eller underrättat kommissionen om att de antagits före utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, sådan den förlängts till den 15 december 2022.

30 Förbundsrepubliken Tyskland har vitsordat fördragsbrottet i fråga, men har anfört tre skäl som motiverar dröjsmålet med införlivandet av direktiv 2019/1937 med den nationella rättsordningen. Denna medlemsstat har gjort gällande att det inte fanns något enhetligt system för skydd av visselblåsare i tysk rätt. Det var därför nödvändigt att införa ett sammanhängande system som är tillämpligt även utöver direktivets tillämpningsområde.

31 Vidare skulle införlivandet av nämnda direktiv kunna få betydande ekonomiska konsekvenser för de aktörer som är tvungna att inrätta rapporteringscentraler. För att genomföra ett ansvarsfullt och genomtänkt införlivande var det därför nödvändigt med en lång process.

32 Förbundsrepubliken Tyskland har slutligen åberopat de svårigheter som uppstått under lagstiftningsprocessen för att införliva direktiv 2019/1937. På grund av valet till Bundestag (Förbundsdagen) som ägde rum under år 2021 avbröts således lagstiftningsverksamheten från juni 2021. Förbundsdagens första behandling av lagförslaget om införlivande av direktiv 2019/1937 ägde således rum den 29 september 2022. Därefter antogs lagen den 16 december 2022. Bundesrat (Förbundsrådet) avvisade dock förslaget, som måste hänskjutas till förlikningskommittén för att nå en kompromiss. Förbundsrådet godkände följaktligen inte lagen förrän den 12 maj 2023. Under alla omständigheter har direktiv 2019/1937 numera införlivats på federal nivå genom HinSchG.

33 Förbundsrepubliken Tyskland har dessutom understrukit att inrättandet av interna rapporteringskanaler för kommuner, kommunsammanslutningar och arbetsgivare kontrollerade av sådana enheter, som föreskrivs i direktiv 2019/1937, omfattas av de regionala lagstiftarnas behörighet. Visselblåsare som är anställda i sådana kommunala enheter skulle dock i praktiken, oberoende av om det finns interna rapporteringskanaler, kunna använda de externa rapporteringskanalerna, vilket innebär att de garanteras ett effektivt skydd.

34 Kommissionen har i sin replik inledningsvis erinrat om att en medlemsstat enligt fast rättspraxis inte kan åberopa omständigheter i sin interna rättsordning eller praktiska svårigheter som grund för att motivera en underlåtenhet att införliva ett direktiv inom den föreskrivna fristen.

35 Kommissionen har vidare påpekat att Förbundsrepubliken Tyskland, trots de rättsakter för införlivande som denna medlemsstat anmälde under förfarandet, inte hade införlivat direktiv 2019/1937 fullständigt, i den mening som avses i artikel 26.1 i direktivet, vid tidpunkten för ingivandet av repliken, det vill säga den 5 juli 2023.

36 För det första har de regler som preciserar organisationen för och det förfarande som reglerar de externa rapporteringskanalerna inom Bundesamt für Justiz (Förbundsämbetsverket för justitiefrågor, Tyskland) inte anmälts till kommissionen.

37 För det andra kan avsaknaden av regionala regler för interna rapporteringskanaler inom kommunala enheter inte kompenseras genom att det finns externa rapporteringskanaler som är tillgängliga för dessa enheters anställda. Enbart denna möjlighet uppfyller nämligen inte det krav på rättssäkerhet som krävs för att införliva bestämmelserna i ett direktiv.

38 För det tredje har kommissionen understrukit att det i den tyska lagstiftning som den har underrättats om inte föreskrivs några sanktioner för det fall det väcks okynnestalan mot visselblåsare, trots att det framgår av artikel 23.1 c i direktiv 2019/1937 att sådana sanktioner ska föreskrivas.

39 Kommissionen har av detta dragit slutsatsen att de bestämmelser som fram till dess hade anmälts av Förbundsrepubliken Tyskland endast hade möjliggjort ett partiellt införlivande av det ovannämnda direktivet såväl på federal som på regional nivå.

40 För det första har Förbundsrepubliken Tyskland i sin duplik understrukit att de externa rapporteringskanalerna på federal nivå är i drift sedan förordningen om organisering av sådana kanaler trädde i kraft den 11 augusti 2023.

41 För det andra föreskrivs i HinSchG att vidtagandet av repressalier mot rapporterande personer utgör en överträdelse som kan leda till böter. Begreppet repressalier omfattar i detta avseende rättegångsmissbruk.

42 För det tredje omfattar tillämpningsområdet för HinSchG i princip anställda vid kommunala enheter, vilket säkerställer deras skydd vid rapportering, oberoende av om de regionala enheterna har införlivat direktiv 2019/1937.

43 Efter det att kommissionen den 18 september 2024 hade kompletterat sina yrkanden, varvid kommissionen angav att den ansåg att Förbundsrepubliken Tysklands införlivande av direktiv 2019/1937 kunde anses ha slutförts den 19 juli 2024, inkom denna medlemsstat, den 1 oktober 2024, med ett yttrande i vilket den vidhöll att direktivet hade införlivats fullt ut från och med ikraftträdandet av lagen om införlivande, det vill säga den 2 juli 2023.

Domstolens bedömning

44 Enligt artikel 26.1 i direktiv 2019/1937 skulle medlemsstaterna senast den 17 december 2021 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. I artikel 26.3 i direktivet preciseras dessutom att dessa nationella bestämmelser, när de

antas av medlemsstaterna, ska innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Enligt artikel 26.3 i direktivet ankom det dessutom på medlemsstaterna att överlämna texten till dessa nationella bestämmelser till kommissionen.

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

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

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

48 För det första har denna medlemsstat, för att motivera dröjsmålet med att anta de bestämmelser som är nödvändiga för att införliva direktiv 2019/1937, åberopat de långa tekniska och politiska diskussioner som behövde föras för att avgöra i vilken mån det var lämpligt att utvidga det materiella tillämpningsområdet för införlivandebestämmelserna utöver det som föreskrivs i detta direktiv, i syfte att säkerställa en hög skyddsnivå för visselblåsare. Nämnda medlemsstat har dessutom gjort gällande svårigheter som hänger samman med direktivets ekonomiska återverkningar och med det lagstiftningsförfarande som är nödvändigt för att anta dessa bestämmelser.

49 Domstolen erinrar i detta hänseende om att en medlemsstat enligt domstolens fasta praxis inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av unionsrätten, såsom att inte införliva ett direktiv inom den föreskrivna fristen (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

50 Enligt artikel 26.1 i direktiv 2019/1937 ansåg unionslagstiftaren dessutom att en frist för införlivande på två år var tillräcklig för att medlemsstaterna skulle kunna uppfylla sina skyldigheter. Förbundsrepubliken Tyskland kan således inte med framgång göra gällande svårigheter som hänger samman med direktivets tillämpningsområde och ekonomiska återverkningar i samband med införlivandet av direktivet.

51 För det andra, vad gäller införlivandet av direktivets bestämmelser om interna rapporteringskanaler inom kommunala enheter, har Förbundsrepubliken Tyskland understrukit att det, i avsaknad av sådana kanaler, inte finns något som hindrar att anställda vid sådana enheter använder sig av de externa rapporteringskanaler som inrättats på federal nivå.

52 Såsom framgår av skäl 33 i direktiv 2019/1937 har unionslagstiftaren emellertid ansett att intern rapportering är av särskild betydelse när det gäller att förhindra överträdelser av unionsrätten.

53 I artikel 8.1 i direktivet föreskrivs därför en skyldighet att inrätta interna rapporteringskanaler inom bland annat rättsliga enheter i den offentliga sektorn.

54 I den mån Förbundsrepubliken Tyskland har gjort gällande att de anställda vid kommunala enheter i praktiken skulle kunna använda de externa rapporteringskanalerna, ska det dessutom påpekas att en praxis som inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning är av sådan beskaffenhet att den fritt kan ändras av myndigheterna, vilket innebär att den inte kan anses utgöra ett korrekt införlivande av bestämmelserna i ett direktiv (dom av den 3 december 2020, kommissionen/Belgien (Marknaderna för el och naturgas), C-767/19, EU:C:2020:984, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

55 Förbundsrepubliken Tyskland kan således inte med framgång åberopa dessa omständigheter för att motivera underlåtenheten att införliva direktiv 2019/1937 inom den föreskrivna fristen.

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

Yrkandet enligt artikel 260.3 FEUF

Parternas argument

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

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

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

60 För det tredje anger kommissionen, vad gäller kriteriet att sanktionsåtgärdens avskräckande verkan ska säkerställas med beaktande av den berörda medlemsstatens betalningsförmåga, att detta kriterium uttrycks genom den n-faktor som fastställts för varje medlemsstat i punkt 3 i

bilaga I till meddelandet från år 2023. Beräkningen grundar sig på förhållandet mellan den berörda statens BNP och unionens genomsnittliga nationella BNP multiplicerad med förhållandet mellan befolkningen i denna stat och unionens genomsnittliga nationella befolkning. Det första förhållandet ska viktas med två tredjedelar medan det andra ska viktas med en tredjedel. Enligt nämnda punkt 3 är n-faktorn för Förbundsrepubliken Tyskland 6,16.

61 Följaktligen har kommissionen gjort gällande att det, med stöd av punkt 4.2 i meddelandet från år 2023, ska fastställas en koefficient för svårighetsgrad på 10 och tillämpas en n-faktor på 6,16. Produkten av dessa båda faktorer ska multipliceras med det basbelopp för standardbelopp som fastställts i punkt 2 i bilaga I till meddelandet, nämligen 1 000 euro, vilket motsvarar beloppet 61 600 euro. Det senare beloppet ska sedan multipliceras med antalet dagar som fördragsbrottet pågår, i enlighet med punkt 4.2.1 i nämnda meddelande. Kommissionen har angett att detta standardbelopp ska betalas om det överstiger 17 248 000 euro, vilket är det lägsta standardbelopp som fastställts för Förbundsrepubliken Tyskland enligt punkt 5 i bilaga I till meddelandet från år 2023.

62 Förbundsrepubliken Tyskland har i sitt svaromål gjort gällande att meddelandet från år 2023 inte är tillämpligt på förevarande fördragsbrottsförfarande. Förbundsrepubliken Tyskland anser att punkt 7 i detta meddelande, enligt vilken bestämmelserna i meddelandet är tillämpliga på beslut att väcka talan vid domstolen som antas efter den 4 januari 2023, strider mot domen av den 24 maj 2011, kommissionen/Tyskland (C-54/08, EU:C:2011:339), i vilken det i punkt 126 preciseras att den berörda medlemsstatens situation ska bedömas vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet. Eftersom utgången av denna frist i förevarande fall fastställdes till den 15 december 2022, ska beloppet för de ekonomiska sanktionerna beräknas på det sätt som fastställts i kommissionens meddelande 2022/C 74/02, med rubriken ”Uppdatering av de uppgifter som används för att beräkna de standardbelopp och viten som kommissionen föreslår Europeiska unionens domstol i överträdelseförfaranden” av den 15 februari 2022 (EUT C 74, 2022, s. 2).

63 Under alla omständigheter innebär en automatisk tillämpning av en svårighetsgrad på 10 att det inte är möjligt att ta hänsyn till de särskilda omständigheterna i det aktuella fallet. Förbundsrepubliken Tyskland har anfört att lagstiftningsförfarandet för att anta de bestämmelser som är nödvändiga för att införliva direktiv 2019/1937 slutfördes innan det skriftliga förfarandet vid domstolen hade avslutats. Dessutom hade den frist för införlivande som föreskrivs i artikel 26.2 i direktivet, avseende den skyldighet som föreskrivs i artikel 8.3 i direktivet att inrätta interna rapporteringskanaler, vid tidpunkten för ingivandet av svaromålet ännu inte löpt ut. Dessa omständigheter utgör förmildrande omständigheter och motiverar därför att en koefficient på högst 3 tillämpas.

64 Kommissionen har i sin replik påpekat att det först är i samband med domstolsförfarandet som det kan yrkas att ett standardbelopp ska åläggas. Eftersom talan i förevarande fall väcktes vid domstolen den 14 mars 2023 är meddelandet från år 2023 tillämpligt enligt punkt 7 i detta meddelande. Denna regel säkerställer att medlemsstaterna behandlas lika, särskilt när de begär en förlängning av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, såsom Förbundsrepubliken Tyskland begärde i förevarande fall.

65 Kommissionen har vidare angett att en systematisk tillämpning av en koefficient för svårighetsgrad på 10 på skalan mellan 1 och 20 säkerställer förutsebarheten och likabehandlingen av medlemsstaterna. En sådan koefficient är måttlig med hänsyn till följderna av att direktiv 2019/1937, som garanterar skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, inte har införlivats.

66 I sin komplettering av yrkandena av den 24 oktober 2023 har kommissionen, till följd av Förbundsrepubliken Tysklands anmälan av HinSchG, föreslagit att två överträdelseperioder ska fastställas och att två koefficienter för överträdelsens svårighetsgrad följaktligen ska tillämpas, en på 10 för perioden från och med den 18 december 2021 till och med den 1 juli 2023 och den andra på 1 för perioden från och med den 2 juli 2023 till och med den dag då överträdelsen upphör eller, om överträdelsen fortsätter, till den dag då dom meddelas i förevarande mål. Av detta följer att det föreslagna dagliga beloppet, för den första perioden, är på 61 600 euro (10 x 6,16 x 1000), vilket ska multipliceras med det antal dagar som överträdelsen har pågått, det vill säga 561 dagar. Det yrkade standardbeloppet uppgår således till 34 557 600 euro. För den andra perioden ska det föreslagna dagliga beloppet på 6 160 euro (1 x 6,16 x 1000) multipliceras med det antal dagar som överträdelsen fortsätter.

67 I sitt yttrande av den 4 december 2023 över kompletteringen av yrkandena har Förbundsrepubliken Tyskland vidhållit den ståndpunkt som den framförde i sitt svaromål och som den upprepade i sin duplik.

68 Kommissionen har i kompletteringen av sina yrkanden av den 18 september 2024 angett att den anser att införlivandet av direktiv 2019/1937 med tysk rätt kan anses ha slutförts den 19 juli 2024. Kommissionen anser följaktligen att den kan föreslå ett standardbelopp för den andra perioden, vilken sträckte sig från och med den 2 juli 2023 till och med den 18 juli 2024, det vill säga 382 dagar då överträdelsen enligt kommissionen fortgick. Det yrkade standardbeloppet för denna period uppgår således till 2 353 120 euro (6 160 x 382).

69 Förbundsrepubliken Tyskland ingav den 1 oktober 2024 ett yttrande i vilket den vidhöll att direktivet i sin helhet hade införlivats så snart lagen om införlivande trädde i kraft, det vill säga den 2 juli 2023. Denna medlemsstat har dessutom bestritt metoden för beräkning av det yrkade standardbeloppet, med hänvisning till domen av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet) (C-147/23, EU:C:2024:346).

Domstolens bedömning

70 Förbundsrepubliken Tyskland har inledningsvis gjort gällande att meddelandet från år 2023 inte är tidsmässigt tillämpligt (*ratione temporis*) på förevarande yrkande om föreläggande att betala ett standardbelopp, eftersom fördragsbrottsförfarandet inleddes den 28 januari 2022, till följd av den formella underrättelsen av den 27 januari 2022, och att de tillämpliga bestämmelserna är de som var i kraft vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022. Det ska emellertid påpekas att de regler och kriterier som anges i meddelandet, enligt punkt 7 i detta, är tillämpliga på alla beslut av kommissionen att väcka talan vid domstolen med stöd av artikel 260 FEUF som fattas efter offentliggörandet av nämnda meddelande, det vill säga efter den 4 januari 2023.

71 Eftersom kommissionen beslutade att väcka förevarande talan om fördragsbrott vid domstolen den 14 mars 2023, utgör nämnda meddelande den rättsliga grunden för att fastställa det standardbelopp som yrkats i förevarande fall.

72 Domstolens praxis, som åberopats av Förbundsrepubliken Tyskland, enligt vilken förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att senare förändringar inte kan beaktas av domstolen, saknar betydelse i detta sammanhang.

73 För det första kan kommissionen nämligen först föreslå ekonomiska sanktioner när den väcker talan vid domstolen med stöd av artikel 258 FEUF, vilket innebär att storleken på dessa sanktioner ska fastställas med tillämpning av de bestämmelser som är i kraft vid den tidpunkt då talan väcks.

74 För det andra syftar de riktlinjer som kommissionen har antagit, såsom riktlinjerna i kommissionen meddelanden, till att förtydliga de regler som kommissionen följer när den fastställer storleken på de ekonomiska sanktioner som den föreslår att domstolen ska döma ut, i den mån domstolen konstaterar att den berörda medlemsstaten har gjort sig skyldig till ett fördragsbrott.

75 Det ska emellertid göras åtskillnad mellan de villkor som gäller för att fastställa att det föreligger ett fördragsbrott och de villkor som gäller för att ålägga ekonomiska sanktioner.

76 Såsom följer av den rättspraxis som anges i punkt 45 ovan, ska förekomsten av ett fördragsbrott nämligen bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som angetts i kommissionens motiverade yttrande. Däremot krävs, för att kunna fastställa storleken av standardbeloppet, att varaktigheten av det fördragsbrott som medlemsstaten anklagas för bestäms. Det datum som markerar början av fördragsbrottet är i detta hänseende inte datumet för utgången av den frist som har angetts i kommissionens motiverade yttrande, utan det datum då den införlivandefrist som föreskrivs i direktivet i fråga löpte ut (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 80 och där angiven rättspraxis). Dessutom kan kommissionen på bästa sätt bedöma överträdelsens allvar och dess varaktighet samt den avskräckande verkan av den föreslagna påföljden vid den tidpunkt då den beslutar att väcka talan om fördragsbrott vid domstolen. Kommissionen kan för övrigt under domstolsförfarandet anpassa det begärda standardbeloppet med hänsyn till hur överträdelsesituationen utvecklas i den berörda medlemsstaten.

77 Den rättspraxis som Förbundsrepubliken Tyskland har hänvisat till och som nämns i punkt 62 ovan utgör följaktligen inte hinder för att kommissionen i förevarande fall tillämpar de regler som föreskrivs i meddelandet från år 2023 för att fastställa storleken på den ekonomiska sanktion som den föreslår att domstolen ska döma ut.

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

79 Eftersom det, såsom framgår av punkt 56 ovan, är utrett att Förbundsrepubliken Tyskland, vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022, vilken förlängdes till den 15 december 2022, inte hade antagit de lagar och andra författningar som var

nödvändiga för att införliva bestämmelserna i direktiv 2019/1937 med den nationella rättsordningen och följaktligen inte heller hade underrättat kommissionen om dessa, omfattas det sålunda fastställda fördragsbrottet av tillämpningsområdet för artikel 260.3 FEUF.

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

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

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

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

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

85 I förevarande fall finner domstolen, oberoende av det förhållandet att Förbundsrepubliken Tyskland samarbetade med kommissionen under det administrativa förfarandet, att samtliga rättsliga och faktiska omständigheter kring det fastställda fördragsbrottet utgör en indikation på att det krävs en åtgärd med avskräckande verkan, såsom påförande av ett standardbelopp, för att på ett effektivt sätt förebygga att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas i framtiden. Kommissionen hade varken vid utgången av den frist som föreskrivs i artikel 26.1 i direktiv 2019/1937 eller vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022, vilken förlängdes till och med den 15 december 2022, underrättats om någon bestämmelse i lag eller annan författning som medförde ett effektivt införlivande av detta direktiv.

86 Vad gäller beräkningen av standardbeloppet är det, enligt artikel 260.3 FEUF, endast domstolen som är behörig att ålägga en medlemsstat en ekonomisk sanktion. Inom ramen för ett förfarande som inletts med stöd av denna bestämmelse har domstolen emellertid endast ett begränsat utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom domstolen, när den fastställer att det skett en överträdelse, är bunden av kommissionens förslag vad gäller vilken typ av ekonomisk sanktion

den kan ålägga och det högsta belopp som sanktionen kan uppgå till (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

87 Vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning på området, såsom det avgränsas av kommissionens förslag, ankommer det på domstolen, såsom det erinrats om i punkt 84 ovan, att fastställa storleken på det standardbelopp som ska åläggas en medlemsstat med stöd av artikel 260.3 FEUF, så att detta belopp dels är anpassat efter omständigheterna, dels står i proportion till den begångna överträdelsen. Faktorer som är relevanta i detta avseende är bland annat det fastställda fördragsbrottets svårighetsgrad, hur länge det har pågått samt den berörda medlemsstatens betalningsförmåga (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkterna 68 och 87 samt där angiven rättspraxis).

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

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

90 För det första, vad beträffar den fastställda överträdelsens svårighetsgrad, framgår det av punkt 3.2 i meddelandet från år 2023 att kommissionen anser att en överträdelse som rör en medlemsstats underlåtenhet att anmäla de bestämmelser som säkerställer införlivandet av ett direktiv som antagits enligt ett lagstiftningsförfarande alltid ska anses vara allvarlig. Denna överträdelse motiverar således, enligt kommissionen, en automatisk tillämpning av koefficienten för svårighetsgrad på 10 för perioden från och med den 18 december 2021 till och med den 1 juli 2023. Till följd av de lagändringar som anmälts till kommissionen anser kommissionen att det ska tillämpas en koefficient för svårighetsgrad på 1 för perioden från och med den 2 juli 2023 till och med den 18 juli 2024.

91 Förbundsrepubliken Tyskland har bestritt storleken på denna koefficient och dess automatiska tillämpning med hänsyn till omständigheterna kring den fastställda överträdelsen.

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

93 I förevarande fall ska det understrykas att direktiv 2019/1937 är ett viktigt unionsrättsligt instrument, eftersom det i direktivet, enligt dess artikel 1 jämförd med skäl 1, fastställs gemensamma miniminormer som tillgodoser en hög skyddsnivå med ett balanserat och effektivt skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten på områden där sådana överträdelser särskilt kan skada allmänintresset. Genom att inrätta ett system för skydd av

personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten i ett arbetsrelaterat sammanhang bidrar direktivet nämligen till att förebygga skada för allmänintresset på särskilt känsliga områden, såsom offentlig upphandling, förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism, miljöskydd eller unionens ekonomiska intressen. I bestämmelserna i direktivet föreskrivs således en skyldighet för såväl enheter inom den offentliga som den privata sektorn att inrätta interna rapporteringskanaler, förfaranden för mottagande och uppföljning av rapporter, samtidigt som rättigheterna för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten och de villkor på vilka dessa kan omfattas av det föreskrivna skyddet garanteras (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 73).

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

95 Storleken på de ekonomiska sanktioner som åläggs en medlemsstat med stöd av artikel 260.3 FEUF ska emellertid anpassas efter omständigheterna och stå i proportion till den begångna överträdelsen (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 75), såsom det erinrats om i punkt 87 ovan.

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

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

98 I förevarande fall har kommissionen i kompletteringen av sina yrkanden av den 24 oktober 2023 föreslagit att en koefficient för svårighetsgrad på 1 ska tillämpas från och med den 2 juli 2023, till följd av ikraftträdandet av HinSchG, vilket enligt kommissionen säkerställer ett fullständigt införlivande av direktiv 2019/1937 på federal nivå. Såsom har angetts i punkt 68 ovan har kommissionen således fastställt två överträdelseperioder och yrkat att domstolen ska tillämpa två koefficienter för överträdelsens svårighetsgrad, den ena på 10 för perioden från och med den 18 december 2021 till och med den 1 juli 2023 och den andra på 1 för perioden från och med den 2 juli 2023 till och med den 18 juli 2024. Kommissionen har emellertid inte gjort någon konkret bedömning, i enlighet med punkt 79 i domen av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet) (C-147/23, EU:C:2024:346), av den konstaterade överträdelsens konsekvenser för privata och allmänna intressen som kan motivera tillämpningen av en koefficient för svårighetsgrad på 10 för den första perioden. Domstolen har dock slagit fast att åsidosättandet av skyldigheten att anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för

att fullständigt införliva direktiv 2019/1937 och av skyldigheten att underrätta kommissionen om dessa bestämmelser ska anses vara synnerligen allvarligt (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 89).

99 Domstolen erinrar dessutom om att medlemsstaterna under alla omständigheter har en skyldighet enligt artikel 4.3 FEU att samarbeta lojalt med kommissionen. Detta innebär att varje medlemsstat är skyldig att underlätta för kommissionen när den fullgör sina uppgifter, vilka enligt artikel 17 FEU består i att, som fördragens väktare, övervaka tillämpningen av unionsrätten under kontroll av domstolen. Vid bedömningen av en överträdelses svårighetsgrad kan man således anse att det föreligger förmildrande omständigheter endast om medlemsstaten har samarbetat med kommissionen på ett sätt som visar att medlemsstaten snarast möjligt avser att efterkomma de skyldigheter som följer av ett direktiv (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 98 och där angiven rättspraxis).

100 Förbundsrepubliken Tysklands argument, som återges i punkt 63 ovan, att lagstiftningsförfarandet avseende införlivandet av direktiv 2019/1937 slutfördes innan det skriftliga förfarandet vid domstolen hade avslutats, kan inte anses utgöra en sådan förmildrande omständighet. Dessutom kan det argument som denna medlemsstat har åberopat och som nämns i punkt 63 ovan, enligt vilket vissa föreskrifter i nämnda direktiv enligt artikel 26.2 i direktivet inte skulle ha införlivats senast den 17 december 2021, utan senast den 17 december 2023, inte godtas då det är verkningslöst, eftersom förevarande talan inte avser denna bestämmelse.

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

102 Det är utrett att Förbundsrepubliken Tyskland vid utgången av den frist för införlivande som föreskrivs i artikel 26.1 i direktiv 2019/1937, det vill säga den 17 december 2021, inte hade antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva detta direktiv och följaktligen inte heller hade underrättat kommissionen om dessa bestämmelser, tvärtemot vad som föreskrivs i artikel 26.3 i nämnda direktiv. Såsom framgår av punkterna 51–54 ovan säkerställdes ett fullständigt införlivande av nämnda direktiv inte heller när HinSchG trädde i kraft, eftersom det inte hade vidtagits några införlivandeåtgärder i vissa delstater. Av detta följer att det berörda fördragsbrottet, som upphörde först den 18 juli 2024 pågick i mer än två och ett halvt år.

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

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

105 I förevarande fall definieras n-faktorn – som motsvarar den berörda medlemsstatens betalningsförmåga i förhållande till övriga medlemsstaters betalningsförmåga, som kommissionen har tillämpat enligt punkterna 3.4 och 4.2 i meddelandet från år 2023 – som ett viktat geometriskt medelvärde av den berörda medlemsstatens BNP i förhållande till medlemsstaternas genomsnittliga BNP, vilket står för två tredjedelar av beräkningen av n-faktorn, och av befolkningen i den berörda medlemsstaten i förhållande till genomsnittet av befolkningen i medlemsstaterna, vilket står för en tredjedel av beräkningen av n-faktorn, såsom framgår av den ekvation som nämns i punkt 11 ovan. Kommissionen har motiverat denna metod för beräkning av n-faktorn med både målet att bibehålla en rimlig spännvidd mellan medlemsstaternas n-faktorer, jämfört med en beräkning som enbart grundar sig på medlemsstaternas BNP, och målet att säkerställa en viss stabilitet i beräkningen av n-faktorn, eftersom det är föga troligt att befolkningen varierar i betydande grad från år till år (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 83 och där angiven rättspraxis).

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

107 I enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 103 ovan och i och med att kommissionen inte har anfört något relevant kriterium för att säkerställa stabilitet i beräkningen och upprätthålla en rimlig spännvidd mellan medlemsstaternas n-faktorer, ska standardbeloppet följaktligen fastställas med beaktande av Förbundsrepubliken Tysklands genomsnittliga BNP under de tre senaste åren.

108 Mot bakgrund av dessa överväganden och med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som domstolen har enligt artikel 260.3 FEUF, i vilken det föreskrivs att det standardbelopp som domstolen ålägger den berörda medlemsstaten inte får vara högre än det belopp som kommissionen har angett, finner domstolen att det krävs att det åläggs ett standardbelopp på 34 000 000 euro för att på ett effektivt sätt förhindra framtida upprepningar av överträdelser som liknar den som skett av artikel 26.1 och 26.3 i direktiv 2019/1937 och som påverkar unionsrättens fulla verkan.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

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

2) **Förbundsrepubliken Tyskland förpliktas att till Europeiska kommissionen betala ett standardbelopp på 34 000 000 euro.**

3) **Förbundsrepubliken Tyskland ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**

Underskrifter