Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (шести състав)

6 март 2025 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 258 ДФЕС — Защита на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза — Директива (ЕС) 2019/1937 — Член 26, параграфи 1 и 3 — Липса на транспониране и на уведомяване за мерките за транспониране — Член 260, параграф 3 ДФЕС — Искане за осъждане да се заплати еднократно платима сума — Критерии за определяне на размера на санкцията — Автоматично прилагане на коефициент за тежест“

По дело C-149/23

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 и член 260, параграф 3 ДФЕС на 14 март 2023 г.,

Европейска комисия, представлявана от J. Baquero Cruz и L. Mantl,

ищец,

срещу

Федерална република Германия, представлявана от J. Möller, J. Heitz и M. Hellmann,

ответник,

СЪДЪТ (шести състав),

състоящ се от: T. von Danwitz, заместник-председател на Съда, изпълняващ функцията на председател на шести състав, A. Kumin и I. Ziemele (докладчик), съдии,

генерален адвокат: N. Emiliou,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

* Език на производството: немски.

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия моли Съда:

– да установи, че като не е приела необходимите законови, подзаконови и административни разпоредби за транспонирането на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза (ОВ L 305, 2019 г., стр. 17), или във всички случаи, като не е уведомила Комисията за приемането на такива разпоредби, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 26, параграфи 1 и 3 от тази директива,

– да осъди Федерална република Германия да заплати на Комисията еднократно платима сума, която да съответства на по-голямата от следните две суми:

  – сумата от 61 600 евро на ден, умножена по броя на дните, считано от деня след изтичането на срока за транспониране на Директива 2019/1937, определен в същата, до деня на изпълнение на задълженията, или, при неизпълнение — до деня на постановяване на решението по настоящото дело,

  – минимална еднократно платима сума от 17 248 000 евро,

– в случай че посоченото в първо тире неизпълнение на задълженията продължава към датата на постановяване на решението по настоящото дело, да осъди Федерална република Германия да заплати на Комисията периодична имуществена санкция от 240 240 евро за всеки ден забава, считано от датата на постановяване на съдебното решение по настоящото дело до момента на изпълнението от Федерална република Германия на задълженията ѝ по Директива 2019/1937, и

– да осъди Федерална република Германия да заплати съдебните разноски.

Правна уредба

Директива 2019/1937

2 Съображения 1 и 33 от Директива 2019/1937 гласят:

„(1) […] [Ч]есто пъти потенциалните лица, сигнализиращи за нередности, се въздържат да подадат сигнал за своите опасения или подозрения поради страх от ответни действия с цел отмъщение. В този контекст значението на предоставянето на балансирана и ефективна защита на лицата, сигнализиращи за нередности, се признава все по-често както на равнището на [Европейския съюз], така и на международно равнище.

[…]

(33) Сигнализиращите лица обикновено се чувстват по-спокойни да подават сигнала вътрешно, освен ако имат основания да подават сигнал външно. Емпиричните проучвания сочат, че по-голямата част от лицата, сигнализиращи за нередности, са склонни да подават сигнал вътрешно, в рамките на организация, в която работят.

Вътрешното подаване на сигнали също е най-добрият начин за предаване на информация на лицата, които могат да допринесат за ранното и ефективно отстраняване на рискове за обществения интерес. В същото време сигнализиращото лице следва да може да избере най-подходящия канал за подаване на сигнал в зависимост от конкретните обстоятелства по случая. […]“.

3 Съгласно член 1 от тази директива:

„Целта на настоящата директива е да подобри прилагането на правото и политиките на Съюза в конкретни области, като се определят общи минимални стандарти, с които се осигурява високо ниво на защита на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза“.

4 Член 8 от посочената директива гласи:

„1. Държавите членки гарантират, че правните субекти в частния и публичния сектор създават канали и процедури за вътрешно подаване на сигнали и за предприемане на последващи действия, след консултация и по споразумение със социалните партньори, ако това е предвидено в националното право.

2. Каналите и процедурите, посочени в параграф 1 от настоящия член, дават възможност на работниците на субекта да подават сигнали с информация за нарушения. Чрез тях може да се позволи на другите лица, посочени в член 4, параграф 1, букви б), в) и г) и член 4, параграф 2, които са в контакт със субекта в контекста на свързаните с тяхната работа дейности, също да подават информация за нарушения.

3. Параграф 1 се прилага за правните субекти в частния сектор с 50 или повече работници.

[…]

9. Параграф 1 се прилага за правните субекти в публичния сектор, включително всеки субект, притежаван или контролиран от такъв субект.

[…]“.

5 Член 23, параграф 1 от същата директива гласи:

„Държавите членки предвиждат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, приложими по отношение на физически или юридически лица, които:

[…]

в) инициират образуването на злонамерени производства срещу лицата, посочени в член 4;

[…]“.

6 Член 26 от Директива2019/1937 предвижда:

„1. Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива, до 17 декември 2021 г.

2 Чрез дерогация от параграф 1, по отношение на правните субекти в частния сектор с от 50 до 249 работници, до 17 декември 2023 г. държавите членки въвеждат в сила

законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят със задължението за създаване на канал за вътрешно подаване на сигнали по член 8, параграф 3.

3. Когато държавите членки приемат разпоредбите, предвидени в параграфи 1 и 2, в тези разпоредби се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условията и редът на позоваване се определят от държавите членки. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби“.

Съобщението от 2023 г.

7 Съобщение 2023/C 2/01 на Комисията, озаглавено „Финансови санкции при производства за установяване на нарушение“ (ОВ C 2, 2023 г., стр. 1, наричано по-нататък „Съобщението от 2023 г.“), посвещава точки 3 и 4 съответно на „периодичната имуществена санкция“ и „еднократно платимата сума“.

8 Точка 3.2 от това съобщение относно прилагането на коефициента за тежест при изчисляването на периодичната имуществена санкция гласи:

„Нарушение, свързано с […] неуведомяване за мерки за транспониране на директива, приета в рамките на законодателна процедура, винаги се счита за сериозно. С оглед адаптирането на размера на санкцията към конкретните обстоятелства по случая, Комисията определя коефициента за тежест въз основа на два параметъра: значението на нарушените или нетранспонираните правила на Съюза и последиците от нарушението за общите и конкретните интереси.

[…]“.

9 Точка 3.2.2 от посоченото съобщение гласи:

„При искове, предявени по член 260, параграф 3 [ДФЕС], Комисията систематично прилага коефициент за тежест 10 в случай на пълно неуведомяване за мерките за транспониране. В Съюза, основан на зачитането на принципите на правовата държава, всички законодателни директиви трябва да се считат за еднакво важни и изискват пълно транспониране от държавите членки в рамките на определените от тях срокове.

В случай на частично неуведомяване за мерките за транспониране, при определяне на коефициента за тежест, който е по-нисък от 10, следва да се вземе предвид значението на пропуските в транспонирането. Освен това могат да се вземат предвид последиците от нарушението за общите и конкретните интереси […]“.

10 Съгласно точка 3.3 от същото съобщение, озаглавена „Прилагане на коефициента за продължителност“:

„[…]

Коефициентът за продължителност се изразява като множител между 1 и 3. Той се изчислява при ставка от 0,10 на месец, считано от датата на първото съдебно решение или от деня, следващ изтичането на срока за транспониране на въпросната директива.

[…]“.

11 Точка 3.4 от Съобщението от 2023 г., озаглавена „Платежоспособност на държавата членка“, предвижда:

„[…]

Необходимият размер на санкцията, за да има възпиращо действие, ще варира в зависимост от платежоспособността на държавите членки. Възпиращото действие е отразено във фактора „n“. Той се определя като среднопретеглена геометрична стойност на брутния вътрешен продукт (БВП) […] на съответната държава членка, сравнен със средния БВП на държавите членки, с тежест две, и на населението на съответната държава членка, сравнено със средното население на държавите членки, с тежест едно. Това представлява платежоспособността на съответната държава членка спрямо платежоспособността на останалите държави членки:

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

[…]

[…] Комисията реши да преразгледа своя метод за изчисляване на фактора „n“, който сега се основава предимно на БВП на държавите членки и второстепенно на тяхното население като демографски критерий, позволяващ да се запази разумно отклонение между различните държави членки. Вземането предвид на населението на държавите членки за една трета от изчислението на фактора „n“ намалява в разумна степен варирането на факторите „n“ на държавите членки в сравнение с изчисление, основано единствено на БВП на държавите членки. Това също така добавя елемент на стабилност при изчисляването на фактора „n“, тъй като е малко вероятно населението да се променя значително на годишна база. За разлика от това при БВП на дадена държава членка може да се наблюдават по-големи годишни колебания, особено в периоди на икономическа криза. В същото време, тъй като БВП на държавата членка все още представлява две трети от изчислението, той остава преобладаващият фактор за целите на оценката на платежоспособността.

[…]“.

12 Точка 4.2 от това съобщение уточнява метода за изчисляване на еднократно платимата сума по следния начин:

„Еднократно платимата сума се изчислява по начин, който в голяма степен е подобен на метода за изчисляване на периодичната имуществена санкция, а именно:

– умножаване на фиксирана сума по коефициент за тежест,

– умножаване на резултата по фактора „n“,

– умножаване на резултата по броя на дните, през които нарушението продължава […].

[…]“.

13 Точка 4.2.1 от посоченото съобщение предвижда:

„За да се изчисли еднократно платимата сума, дневната сума се умножава по броя на дните, през които нарушението продължава. Този брой се определя по следния начин:

[…]

– за искове, предявени на основание член 260, параграф 3 [ДФЕС], това е броят на дните между деня, следващ изтичането на срока за транспониране, предвиден в разглежданата директива, и датата на прекратяване на нарушението или, при неизпълнение, датата на постановяване на съдебното решение по член 260 [ДФЕС].

[…]“.

14 Съгласно точка 4.2.2 от същото съобщение:

„За изчисляването на еднократно платимата сума Комисията прилага същия коефициент за тежест и същия фиксиран фактор „n“, както при изчисляването на периодичната имуществена санкция […].

Фиксираната сума за еднократно платимата сума е по-ниска от тази за периодичните имуществени санкции. […]

Фиксираната сума, приложима за еднократно платимата сума, е посочена в точка 2 от приложение I.

[…]“.

15 Приложение I към Съобщението от 2023 г., озаглавено „Данни, използвани за определяне на финансовите санкции, предлагани на Съда“, предвижда в точка 2, че фиксираната сума за еднократно платимата сума, посочена в точка 4.2.2 от посоченото съобщение, се определя на 1 000 евро на ден, т.е. една трета от фиксираната сума за периодичната имуществена санкция, и в точка 3, че факторът „n“ за Федерална република Германия е 6,16. В точка 5 от това приложение I се уточнява, че минималната еднократно платима сума за Федерална република Германия е 17 248 000 евро.

Досъдебната процедура и производството пред Съда

16 На 27 януари 2022 г. Комисията изпраща на Федерална република Германия официално уведомително писмо, в което упреква тази държава членка, че не я е уведомила за законовите, подзаконовите или административните разпоредби, необходими за съобразяване с Директива 2019/1937, чийто срок за транспониране е изтекъл на 17 декември 2021 г. В отговорите си от 28 март и 3 май 2022 г. Федерална република Германия уведомява Комисията, че тези разпоредби са в процес на изготвяне.

17 Тъй като не е изпратено последващо уведомление за транспонирането на тази директива, на 15 юли 2022 г. Комисията изпраща на Федерална република Германия мотивирано становище, с което я приканва да изпълни задълженията си по посочената директива в срок от два месеца, считано от получаването му.

18 Срокът за отговор на посоченото становище е удължен до 15 декември 2022 г., след което в писма от 7 декември 2022 г. и от 6 януари 2023 г. Федерална република Германия посочва, че законът за транспониране на Директива 2019/1937 ще бъде приет окончателно на 10 февруари 2023 г.

19 Тъй като счита, че тази държава членка все още не е изпълнила задълженията си, на 14 март 2023 г. Комисията решава да предяви настоящия иск пред Съда.

20 На 2 юни 2023 г. Федерална република Германия уведомява Комисията за приемането на Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Федерален закон за подобряване на защитата на лицата, сигнализиращи за нарушения и за транспониране на Директивата относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза) от 31 май 2023 г. (BGBl. 2023 I, бр. 140, наричан по-нататък „HinSchG“), чиито разпоредби влизат в сила на 2 юли 2023 г.

21 Освен това с писма от 17 юли и от 10 август 2023 г. Федерална република Германия уведомява Комисията за приемането на регионални закони, които се отнасят съответно до провинциите Хесен и Бавария, влезли са в сила съответно на 2 юли и на 1 август 2023 г. и целят да транспонират Директива 2019/1937 на регионално равнище. Федерална република Германия посочва също, че не е необходимо да се приемат регионални закони за провинциите Берлин и Хамбург поради особения им статут.

22 С акт от 24 октомври 2023 г. Комисията изменя исканията си и посочва, че вследствие на влизането в сила на HinSchG Директива 2019/1937 може да се счете за транспонирана на федерално равнище, но в дванадесет провинции все още не са приети мерките за транспониране на член 8, параграфи 1 и 9 от тази директива, който се отнася до каналите за вътрешно подаване на сигнали.

23 В резултат на това Комисията изменя размера на исканите санкции, като препоръчва прилагането на коефициент за тежест 1, считано от 2 юли 2023 г. Вследствие на това за периода от 18 декември 2021 г. до 1 юли 2023 г. коефициентът за тежест 10 остава непроменен и предложената еднократно платима сума е в размер на 34 557 600 евро. Считано от 2 юли 2023 г., предложената еднократно платима сума на ден е 6 160 евро. Освен това в приложение на новия коефициент за тежест размерът на исканата периодична имуществена санкция е намален на 24 024 евро за всеки ден забава.

24 Между 17 юли 2023 г. и 19 юли 2024 г. Федерална република Германия уведомява Комисията за приемането на няколко регионални закона за транспониране на Директива 2019/1937.

25 С решение на председателя на Съда от 19 декември 2023 г. производството е спряно до постановяване на решение по дело C-147/23. След постановяването на решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения) (C-147/23, EU:C:2024:346), производството по настоящото дело е възобновено с решение на председателя на Съда от същия ден.

26 С акт от 18 септември 2024 г. Комисията уведомява Съда, че транспонирането на Директива 2019/1937 от Федерална република Германия може да се счита за завършено на 19 юли 2024 г. Вследствие на това тази институция, от една страна, оттегля частично иска си, като се отказва от искането си за налагане на периодична имуществена санкция, и от друга страна, изменя искането си тази държава членка да бъде осъдена да заплати еднократно платима сума и иска тя да плати сумата от 34 557 600 евро за периода от 18 декември 2021 г. до 1 юли 2023 г. и сумата от 2 353 120 евро за периода от 2 юли 2023 г. до 18 юли 2024 г.

По иска

По неизпълнението на задължения по смисъла на член 258 ДФЕС

Доводи на страните

27 Комисията припомня, че съгласно член 288, трета алинея ДФЕС държавите членки са длъжни да приемат необходимите разпоредби, за да осигурят транспонирането на директивите в националния си правен ред в определените от тези директиви срокове, и да съобщават незабавно тези разпоредби на Комисията.

28 Тази институция уточнява, че наличието на неизпълнение на тези задължения трябва да се преценява с оглед на положението в държавата членка към момента на изтичане на срока, определен в мотивираното становище, което е изпратила на същата.

29 В конкретния случай обаче Федерална република Германия не била приела законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за транспонирането на Директива 2019/1937, нито била уведомила Комисията за приемането на тези разпоредби преди изтичането на определения в мотивираното становище срок, удължен до 15 декември 2022 г.

30 Федерална република Германия признава въпросното неизпълнение на задължения, но посочва три причини, които обосновават късното транспониране на Директива 2019/1937 във вътрешния ѝ правен ред. Най-напред тя посочва, че в германското право не съществува единна система за защита на лицата, сигнализиращи за нарушения. Следователно било необходимо да се въведе съгласуван режим с по-широко приложното поле от тази директива.

31 По-нататък транспонирането на посочената директива можело да има значителни икономически последици за операторите, които са принудени да създадат звена за подаване на сигнали. Следователно, за да се извърши отговорно и обмислено транспониране, бил необходим дълъг процес.

32 Накрая Федерална република Германия се позовава на трудностите, срещнати в хода на законодателния процес по транспонирането на Директива 2019/1937. Така поради проведените през 2021 г. избори за Bundestag (долната камара на федералния парламент), законодателната работа прекъсва от юни 2021 г. По тази причина законопроектът за транспониране на Директива 2019/1937 е разгледан на първо четене от Bundestag на 29 септември 2022 г. След това текстът на този закон е приет на 16 декември 2022 г.

Поради отхвърлянето му от Bundesrat (Федерален съвет) обаче се е наложило да бъде сезирана помирителната комисия за постигането на компромис. Вследствие на това Bundesrat дава одобрението си едва на 12 май 2023 г. Във всеки случай Директива 2019/1937 вече била транспонирана на федерално равнище с HinSchG.

33 Федерална република Германия подчертава също така, че създаването на предвидените в Директива 2019/1937 канали за вътрешно подаване на сигнали за общините, сдруженията на общини и работодателите, контролирани от тези структури, е от компетентността на регионалните законодатели. При това положение лицата, които сигнализират за нарушения и които работят в такива общински структури, на практика можели, независимо дали са налице канали за вътрешно подаване на сигнали, да използват каналите за външно подаване на сигнали, така че тяхната ефективна защита била гарантирана.

34 В писмената си реплика Комисията припомня, от една страна, че съгласно постоянната съдебна практика държава членка не може да се позовава на обстоятелства от вътрешния си правен ред или на практически трудности, за да оправдае липсата на транспониране в определените срокове.

35 От друга страна, Комисията посочва, че въпреки актовете за транспониране, съобщени от Федерална република Германия в хода на производството, пълното транспониране на Директива 2019/1937, по смисъла на нейния член 26, параграф 1, не е приключило към датата на представяне на писмената реплика — 5 юли 2023 г.

36 Първо, Комисията не била уведомена за организационните и процедурните правила, уреждащи каналите за външно подаване на сигнали в рамките на Bundesamt für Justiz (Федерална служба по правосъдието, Германия).

37 Второ, липсата на регионални правила, които да уреждат каналите за вътрешно подаване на сигнали в рамките на общинските структури, не можела да се компенсира с наличието на канали за външно подаване на сигнали, които са достъпни за служителите на тези структури. Всъщност тази възможност сама по себе си не отговаряла на изискването за правна сигурност, каквато изисква транспонирането на разпоредбите на една директива.

38 Трето, Комисията подчертава, че съобщеното ѝ германско законодателство не предвижда санкции в случай на злоупотреба със съдебни производства срещу лицата, сигнализиращи за нарушения, въпреки че такива санкции са предписани в член 23, параграф 1, буква в) от Директива 2019/1937.

39 От това тази институция стига до извода, че съобщените до този момент от Федерална република Германия разпоредби позволяват само частично транспониране на посочената директива както на федерално, така и на регионално равнище.

40 В писмената си дуплика Федерална република Германия подчертава, първо, че на федерално равнище каналите за външно подаване на сигнали функционират от влизането в сила на 11 август 2023 г. на Наредбата за организиране на такива канали.

41 Второ, HinSchG предвиждал, че предприемането на ответни действия с цел отмъщение срещу лицата, които подават сигнали, е нарушение, което се наказва с глоба. В това отношение в понятието „ответни действия с цел отмъщение“ попадали злоупотребите със съдебни производства.

42 Трето, по принцип HinSchG се прилагал по отношение на служителите на общинските структури, което гарантирало тяхната защита в случай на подаване на сигнали, независимо дали Директива 2019/1937 е транспонирана от регионалните структури.

43 След предявяването на допълнителното искане на Комисията от 18 септември 2024 г., в което тази институция посочва, че според нея транспонирането на Директива 2019/1937 от Федерална република Германия може да се счита за приключило на 19 юли 2024 г., на 1 октомври 2024 г. тази държава членка представя становище, в което поддържа, че Директивата е изцяло транспонирана с влизането в сила на закона за транспониране, а именно на 2 юли 2023 г.

Съображения на Съда

44 Съгласно член 26, параграф 1 от Директива 2019/1937 държавите членки е трябвало да въведат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за да се съобразят с нея, до 17 декември 2021 г. Освен това член 26, параграф 3 от тази директива уточнява, че когато държавите членки приемат тези законови, подзаконови и административни разпоредби, в тях се съдържа позоваване на посочената директива или то се извършва при официалното им публикуване. Също така по силата на член 26, параграф 3 държавите членки са длъжни да съобщят на Комисията текста на тези национални разпоредби.

45 Съгласно постоянната съдебна практика наличието на неизпълнение на задължения трябва да се преценява с оглед на положението в съответната държава членка към момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок и последващи промени не могат да се вземат предвид от Съда (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 28 и цитираната съдебна практика).

46 В случая, след като установява, че Федерална република Германия не ѝ е съобщила разпоредбите, необходими за транспонирането на Директива 2019/1937, на 15 юли 2022 г. Комисията изпраща на тази държава членка мотивирано становище, с което я приканва да изпълни посочените в становището задължения в двумесечен срок, който започва да тече от получаването му и който е удължен до 15 декември 2022 г.

47 Както обаче е видно от писмената защита и от дупликата, подадени от Федерална република Германия в настоящото производство, към момента на изтичане на този срок, Федерална република Германия не е приела законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за съобразяване с Директива 2019/1937, и следователно тази държава членка също така не е съобщила тези разпоредби на Комисията.

48 За да обоснове закъснението при приемането на необходимите за транспонирането на Директива 2019/1937 разпоредби, тази държава членка изтъква, първо, продължителните технически и политически обсъждания, които е трябвало да се проведат, за да се определи до каква степен материалното приложно поле на транспониращите разпоредби следва да се

разпростре отвъд предвиденото в тази директива, така че да се осигури високо равнище на защита на лицата, сигнализиращи за нарушения. Освен това посочената държава членка се позовава на затруднения, свързани с икономическите последици от посочената директива, както и с необходимия за приемането на тези разпоредби законодателен процес.

49 В това отношение следва да се припомни, че според постоянната практика на Съда държава членка не може да се позовава на разпоредби, практики или положения, съществуващи в нейния вътрешен правен ред, за да обоснове неизпълнение на задълженията, произтичащи от правото на Съюза, каквото неизпълнение е липсата на транспониране на директива в определения срок (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 33 и цитираната съдебна практика).

50 Освен това съгласно член 26, параграф 1 от Директива 2019/1937 законодателят на Съюза е приел, че срок за транспониране от две години е достатъчен, за да могат държавите членки да изпълнят задълженията си, така че Федерална република Германия не може да се позовава на трудности, свързани с приложното поле и с икономическите последици от транспонирането на тази директива.

51 Второ, що се отнася до транспонирането на разпоредбите на посочената директива, които се отнасят до каналите за вътрешно подаване на сигнали в рамките на общинските структури, Федерална република Германия подчертава, че ако не съществуват такива канали, няма пречка служителите на тези структури да използват каналите за външно подаване на сигнали, установени на федерално равнище.

52 Както следва от съображение 33 от Директива 2019/1937 обаче, законодателят на Съюза е счел, че вътрешните сигнали са от особено значение за предотвратяването на нарушения на правото на Съюза.

53 Ето защо член 8, параграф 1 от тази директива предвижда задължение за създаване на канали за вътрешно подаване на сигнали по-специално в рамките на правните субекти в публичния сектор.

54 Освен това, доколкото Федерална република Германия твърди, че служителите на общинските структури на практика могат да използват каналите за външно подаване на сигнали, следва да се отбележи, че практика, която не е достатъчно оповестена, по естеството си подлежи на промяна по волята на администрацията, поради което не може да се счита за адекватно транспониране на разпоредбите на директива (решение от 3 декември 2020 г., Комисия/Белгия (Пазари на електроенергия и природен газ), C-767/19, EU:C:2020:984, т. 57 и цитираната съдебна практика).

55 При това положение Федерална република Германия не може успешно да се позовава на тези обстоятелства, за да обоснове липсата на транспониране на Директива 2019/1937 в определения срок.

56 Вследствие на това трябва да се констатира, че като не е приела до изтичането на определения в мотивираното становище от 15 юли 2022 г. срок, който е бил удължен до 15 декември 2022 г., законовите, подзаконовите и административните разпоредби,

необходими за да се съобрази с Директива 2019/1937, и съответно като не е съобщила тези разпоредби на Комисията, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 26, параграфи 1 и 3 от тази директива.

По искането, отправено на основание член 260, параграф 3 ДФЕС

Доводи на страните

57 При определянето на размера на еднократно платимата сума Комисията се основава на общите принципи, посочени в точка 2 от Съобщението от 2023 г., както и на метода за изчисляване, съдържащ се в точки 3 и 4 от това съобщение. По-конкретно, тази институция посочва, че размерът на еднократно платимата сума трябва да се определя съгласно основните критерии, които са тежестта на нарушението, неговата продължителност и необходимостта да се осигури възпиращо действие на санкцията, за да се избягват бъдещи нарушения.

58 На първо място, що се отнася до тежестта на нарушението, Комисията припомня, че коефициентът за тежест, който се прилага по силата на Съобщението от 2023 г., е най-малко 1 и най-много 20. Тази институция уточнява, че в съответствие с точка 3.2.2 от това съобщение тя систематично прилага коефициент за тежест 10 в случаите на пълно неизпълнение на задължението за съобщаване на разпоредбите за транспониране на директива, тъй като всяка липса на транспониране на директива и на съобщаване на тези разпоредби са със същата степен на тежест независимо от естеството на разпоредбите на съответната директива.

59 На второ място, що се отнася до продължителността на нарушението, Комисията посочва, че за целите на изчисляването на еднократно платимата сума тя се равнява на броя на дните, през които нарушението продължава. Тази продължителност е изчислена в съответствие с точка 4.2.1 от Съобщението от 2023 г. и съответства на броя на дните между деня, следващ изтичането на срока за транспониране на въпросната директива, и деня на преустановяване на нарушението.

60 На трето място, що се отнася до критерия, свързан с необходимостта да се осигури възпиращо действие на санкцията, като се вземе предвид платежоспособността на съответната държава членка, Комисията посочва, че той е отразен във фактора „n“, определен за всяка държава членка в точка 3 от приложение I към Съобщението от 2023 г. Той се изчислява въз основа на съотношението между БВП на съответната държава и средния БВП на всички държави членки на Съюза, умножено по съотношението между населението на тази държава членка и средното население на всички държави членки. Среднопретеглената стойност на първото съотношение е две трети, а на второто — една трета. Съгласно точка 3 от приложение I към Съобщението от 2023 г. факторът „n“ на Федерална република Германия е 6,16.

61 Поради това Комисията предлага по силата на точка 4.2 от Съобщението от 2023 г. да се приложи коефициент за тежест 10 и да се определи фактор „n“ в размер на 6,16. Резултатът от тези два елемента трябва да се умножи по фиксираната сума за еднократно платимата сума, определена в точка 2 от приложение I към това съобщение, а именно 1 000 евро, което съответства на сумата от 61 600 евро, която в съответствие с точка 4.2.1 от посоченото съобщение трябва да се умножи по броя на дните, през които нарушението продължава.

Комисията посочва, че плащането на тази еднократно платима сума трябва да бъде наложено, при условие че надвишава 17 248 000 евро — размерът на минималната еднократно платима сума, определена за Федерална република Германия в точка 5 от приложение I към Съобщението от 2023 г.

62 В писмената си защита Федерална република Германия изтъква, че Съобщението от 2023 г. не е приложимо към настоящото производство за установяване на неизпълнение на задължения. Тя счита, че точка 7 от това съобщение, по силата на която разпоредбите му се прилагат към решенията за сезиране на Съда, приети след 4 януари 2023 г., противоречи на решение от 24 май 2011 г., Комисия/Германия (C-54/08, EU:C:2011:339), в точка 126 от което се уточнява, че положението на съответната държава членка трябва да се преценява към момента на изтичане на срока, определен в мотивираното становище. В случая, тъй като този срок изтича на 15 декември 2022 г., размерът на финансовите санкции трябвало да се изчисли съгласно правилата, установени в Съобщение 2022/C 74/02 на Комисията, озаглавено „Актуализиране на данните, използвани при изчисляването на еднократно платимите суми и периодичните имуществени санкции, предлагани от Комисията на Съда на Европейския съюз в производствата за установяване на неизпълнение на задължения“ от 15 февруари 2022 г. (ОВ C 74, 2022 г., стр. 2).

63 При всички положения автоматичното прилагане на коефициент за тежест 10 не позволявало да се вземат предвид особеностите на разглежданото положение. Всъщност, от една страна, законодателната процедура за приемане на разпоредбите, необходими за транспонирането на Директива 2019/1937, била приключила преди края на писмената фаза на производството пред Съда. От друга страна, към датата на подаване на писмената защита не бил изтекъл предвиденият в член 26, параграф 2 от тази директива срок за транспониране, отнасящ се до предвиденото в член 8, параграф 3 от нея задължение за създаване на канали за вътрешно подаване на сигнали. Тези обстоятелства обосновавали прилагането на коефициент не повече от 3, тъй като представлявали смекчаващи обстоятелства.

64 В писмената си реплика Комисията отбелязва, от една страна, че едва на етапа на съдебното производство може да се иска налагането на еднократно платима сума. В случая, тъй като Съдът е сезиран на 14 март 2023 г., било приложимо Съобщението от 2023 г. по силата на точка 7 от него. Това правило гарантирало равно третиране на държавите членки, по-специално когато искат удължаване на определения в мотивираното становище срок, каквото в случая е поискала Федерална република Германия.

65 От друга страна, Комисията посочва, че систематичното прилагане на коефициент за тежест 10 по скалата от 1 до 20 гарантира предвидимост и равно третиране на държавите членки. Подобен коефициент бил умерен, като се имат предвид последиците от липсата на транспониране на Директива 2019/1937, която гарантира защитата на лицата, които подават сигнали за нарушение на правото на Съюза.

66 След като Федерална република Германия изпраща уведомление за HinSchG, в допълнителното си искане от 24 октомври 2023 г. Комисията предлага да се определят два периода на нарушение и съответно да се приложат два коефициента за тежест, единият — 10 за периода от 18 декември 2021 г. до 1 юли 2023 г., а другият — 1 за периода от 2 юли 2023 г. до датата на изпълнение на задълженията, а при неизпълнение — до деня на постановяване на настоящото решение. В резултат на това за първия период предложената дневна сума е 61 600 евро (10 × 6,16 × 1000), която следва да се умножи по броя на дните,

през които продължава нарушението, тоест 561 дни. Следователно размерът на претендираната еднократно платима сума е 34 557 600 евро. За втория период предложената дневна сума е 6 160 евро (1 × 6,16 × 1000), която следва да се умножи по броя на дните, през които продължава нарушението.

67 В становището си от 4 декември 2023 г. по това допълнително искане Федерална република Германия поддържа позицията, която е изложила в писмената си защита и е припомнила в писмената си дуплика.

68 В допълнителното си искане от 18 септември 2024 г. Комисията посочва, че според нея транспонирането на Директива 2019/1937 в германското право може да се счита за приключило на 19 юли 2024 г. Поради това тя счита, че може да предложи размера на еднократно платимата сума за втория период — между 2 юли 2023 г. и 18 юли 2024 г., тоест 382 дни — през които според Комисията нарушението продължава. Размерът на претендираната еднократно платима сума за този период е 2 353 120 евро (6 160 × 382).

69 На 1 октомври 2024 г. Федерална република Германия представя становище, в което поддържа, че тази директива е изцяло транспонирана с влизането в сила на закона за транспониране, а именно на 2 юли 2023 г. Освен това тази държава членка оспорва метода за изчисляване на размера на претендираната еднократно платима сума, като се основава на решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения) (C-147/23, EU:C:2024:346).

Съображения на Съда

70 В самото начало Федерална република Германия изтъква, че Съобщението от 2023 г. не е приложимо ratione temporis към настоящото искане за осъждане да се заплати еднократно платима сума, тъй като производството за установяване на неизпълнение на задължения е образувано на 28 януари 2022 г., след официалното уведомително писмо от 27 януари 2022 г., и тъй като приложимите разпоредби са тези, които са били в сила към момента на изтичане на срока, определен в мотивираното становище от 15 юли 2022 г. Следва обаче да се отбележи, че съгласно точка 7 от това съобщение посочените в него правила и критерии са приложими за всички решения на Комисията да сезира Съда на основание член 260 ДФЕС, приети след публикуването на посоченото съобщение, а именно след 4 януари 2023 г.

71 Тъй като Комисията е решила да сезира Съда с настоящия иск за установяване на неизпълнение на задължения на 14 март 2023 г., посоченото съобщение представлява правното основание за определяне на размера на поисканата в случая еднократно платима сума.

72 В това отношение е без значение практиката на Съда, на която се позовава Федерална република Германия и според която наличието на неизпълнение на задължения трябва да се преценява с оглед на положението в съответната държава членка към момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок и последващи промени не могат да се вземат предвид от Съда.

73 Всъщност, първо, Комисията може да предложи налагането на имуществени санкции едва когато сезира Съда с иск на основание член 258 ДФЕС, така че размерът на тези санкции трябва да се определи в съответствие с действащите към датата на сезирането правила.

74 Второ, приетите от Комисията насоки, като съдържащите се в нейните съобщения, имат за цел да изяснят правилата, по които тя определя размера на имуществените санкции, които предлага на Съда да наложи, стига последният да установи твърдяното неизпълнение на задължения от съответната държава членка.

75 Трябва обаче да се прави разграничение между правилата за установяване на неизпълнение на задължения и тези за налагане на имуществени санкции.

76 Всъщност, както следва от цитираната в точка 45 от настоящото решение съдебна практика, наличието на неизпълнение на задължения от държава членка трябва да се преценява с оглед на положението на държавата членка към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище на Комисията. За сметка на това, за да се определи размерът на еднократно платимата сума, трябва да се определи продължителността на неизпълнението. За тази цел, от една страна, датата, която трябва да се вземе предвид, за да се определи началната дата на разглежданото неизпълнение на задължения, е не тази, на която изтича срокът, определен в мотивираното становище на Комисията, а датата, на която е изтекъл срокът за транспониране, предвиден във въпросната директива (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 80 и цитираната съдебна практика). От друга страна, датата, към която Комисията може да прецени най-добре тежестта на нарушението, неговата продължителност и възпиращото действие на предложената санкция, е датата, на която тя решава да сезира Съда с иск за неизпълнение на задължения, като в хода на съдебното производство Комисията може да адаптира размера на исканата еднократно платима сума в зависимост от промяната на ситуацията в съответната държава членка във връзка с неизпълнението.

77 Следователно посочената в точка 62 от настоящото решение съдебна практика, на която се позовава Федерална република Германия, допуска Комисията да приложи в случая правилата, предвидени в Съобщението от 2023 г., за да определи размера на имуществените санкции, които предлага на Съда да наложи.

78 В случая, следва да се припомни, че съгласно член 260, параграф 3, първа алинея ДФЕС, когато сезира Съда с иск по силата на член 258 ДФЕС, тъй като счита, че съответната държава членка не е изпълнила задължението си да съобщи за разпоредбите за транспониране на директива, приета съгласно определена законодателна процедура, Комисията може, ако счете за уместно, да определи размера на еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция, която тази държава трябва да заплати и която според нея е съобразена с обстоятелствата. Съгласно член 260, параграф 3, втора алинея ДФЕС, ако установи, че има неизпълнение на горепосоченото задължение, Съдът може да наложи на тази държава членка да заплати еднократно платимата сума или периодичната имуществена санкция в рамките на размера, определен от Комисията, като задължението за плащане влиза в сила на датата, определена в решението на Съда.

79 След като е установено, видно от точка 56 от настоящото решение, че към момента на изтичането на срока, определен в мотивираното становище от 15 юли 2022 г., който е удължен до 15 декември 2022 г., Федерална република Германия нито е приела, нито съответно е съобщила на Комисията законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за транспониране във вътрешното ѝ право на разпоредбите на Директива 2019/1937, така установеното неизпълнение на задължения попада в приложното поле на член 260, параграф 3 ДФЕС.

80 Следва впрочем да се припомни, че целта, преследвана с механизма по член 260, параграф 3 ДФЕС, е не само да се насърчат държавите членки в най-кратък срок да преустановят неизпълнение, което при липсата на такава разпоредба вероятно би продължило, но и да се облекчи и ускори процедурата по налагане на имуществени санкции в случаите на неизпълнение на задължението за съобщаване на Комисията на националните разпоредби за транспониране на директива, приети в съответствие със законодателната процедура (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 57 и цитираната съдебна практика).

81 За постигането на тази цел член 260, параграф 3 ДФЕС предвижда налагането по-специално на еднократно платима сума като имуществена санкция.

82 Осъждането да се заплати еднократна сума почива на преценката какви са последиците за частните и обществените интереси от това, че съответната държава членка не е изпълнила задълженията си, особено когато неизпълнението е продължило дълъг период от време (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 59 и цитираната съдебна практика).

83 В това отношение Комисията мотивира естеството и размера на поисканите имуществени санкции, като взема предвид насоките, които е приела, например в своите съобщения, и които, макар да не обвързват Съда, допринасят за гарантирането на прозрачността, на предвидимостта и на правната сигурност в дейността ѝ (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 60 и цитираната съдебна практика).

84 Що се отнася до целесъобразността на налагане на еднократно платима сума, Съдът е длъжен по всяко дело в зависимост от обстоятелствата в конкретния случай, с който е сезиран, както и в зависимост от степента на убеждаване и възпиране, която той счита за необходима, да определи подходящи имуществени санкции с цел по-специално да предотврати повторни аналогични нарушения на правото на Съюза (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 62 и цитираната съдебна практика).

85 В случая следва да се приеме, че независимо от факта, че Федерална република Германия е сътрудничила на службите на Комисията в хода на досъдебната процедура, правната и фактическата страна на установеното неизпълнение на задължения показва, че за да може наистина да се предотврати бъдещото повторение на аналогични нарушения на правото на Съюза, е необходима възпираща мярка като налагането на санкция под формата на еднократно платима сума. В това отношение следва да се отбележи, че Комисията не е била уведомена за никакви законови, подзаконови и административни разпоредби, които позволяват ефективно транспониране на Директива 2019/1937, нито към момента на изтичане на срока, предвиден в член 26, параграф 1 от тази директива, нито към момента на изтичане на срока, определен в мотивираното становище от 15 юли 2022 г., удължен до 15 декември 2022 г.

86 Що се отнася до изчисляването на размера на еднократно платимата сума, следва да се припомни, че съгласно член 260, параграф 3 ДФЕС единствено Съдът е компетентен да налага имуществена санкция на държава членка. В производствата по тази разпоредба обаче Съдът разполага само с ограничено право на преценка, тъй като, ако установи

неизпълнение, той е обвързан от предложенията на Комисията, що се отнася до естеството на имуществената санкция, която може да наложи, и пределния ѝ размер (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 67 и цитираната съдебна практика).

87 При упражняването на правото си на преценка в тази материя, очертано в предложенията на Комисията, както бе припомнено в точка 84 от настоящото решение, Съдът следва да определи размера на еднократно платимата сума, която държава членка може да бъде осъдена да плати по силата на член 260, параграф 3 ДФЕС по такъв начин, че той да бъде, от една страна, съобразен с обстоятелствата, а от друга страна, съразмерен на извършеното нарушение. Сред релевантните фактори в това отношение са по-конкретно обстоятелства като тежестта на установеното неизпълнение на задължения, периодът, през който то продължава, и платежоспособността на съответната държава членка (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 68 и 87 и цитираната съдебна практика).

88 Следва също да се припомни, че в рамките на това право на преценка насоки като съобщенията на Комисията не обвързват Съда, но допринасят за гарантиране на прозрачността, предвидимостта и правната сигурност в дейността на самата Комисия, когато тази институция прави предложения до Съда (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 69 и цитираната съдебна практика).

89 В случая Комисията се основава на Съобщението от 2023 г., за да обоснове искането си Федерална република Германия да бъде осъдена да заплати еднократно платима сума, както и за да определи нейния размер.

90 На първо място, що се отнася до тежестта на установеното неизпълнение на задължения, от точка 3.2. от Съобщението от 2023 г. следва, че според Комисията неуведомяването за разпоредби, които позволяват транспонирането на директива, приета в рамките на законодателна процедура, винаги се счита за сериозно. Ето защо това неизпълнение обосновава автоматичното прилагане на коефициент за тежест 10 за периода от 18 декември 2021 г. до 1 юли 2023 г. След съобщените на Комисията законодателни изменения тази институция приема, че за периода от 2 юли 2023 г. до 18 юли 2024 г. трябва да се приложи коефициент за тежест 1.

91 Федерална република Германия оспорва размера на този коефициент и автоматичното му прилагане при обстоятелствата на установеното неизпълнение на задължения.

92 В това отношение следва да се припомни, че задължението за приемане на разпоредби за осигуряване на пълното транспониране на директива и задължението за съобщаването им на Комисията представляват съществени задължения на държавите членки за гарантиране на пълната ефективност на правото на Съюза и че следователно неизпълнението на тези задължения трябва да се разглежда като относително тежко нарушение (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 72 и цитираната съдебна практика).

93 В случая следва да се подчертае, че Директива 2019/1937 е ключов инструмент на правото на Съюза, тъй като по силата на член 1 във връзка със съображение 1 тя определя общи минимални стандарти, с които се осигурява високо ниво на балансирана и ефективна

защита на лицата, които подават сигнали за нарушения на това право в области, в които подобни нарушения могат да засегнат особено общия интерес. Всъщност, като установява система за защита на лицата, сигнализиращи за нарушения на правото на Съюза в професионален контекст, тази директива допринася да се предотвратяват посегателства върху обществения интерес в особено чувствителни области като тази на обществените поръчки, на предотвратяването на изпирането на пари и на финансирането на тероризма, на защитата на околната среда или на финансовите интереси на Съюза. Така разпоредбите на посочената директива предвиждат задължение както за образуванията от публичния сектор, така и за частноправните субекти, да създадат канали за вътрешно подаване на сигнали, процедури за приемане и за последващи действия по сигналите, като същевременно гарантират правата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза, както и условията, при които тези лица могат да се ползват от така предвидената защита (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 73).

94 Липсата на транспониране на разпоредбите на Директива 2019/1937 в определения срок обаче по необходимост засяга правото на Съюза и еднообразното и ефективно прилагане на това право, щом като за нарушенията на същото може да не бъде подаден сигнал, ако лицата, на които са известни такива нарушения, не са защитени от евентуални ответни действия с цел отмъщение (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 74).

95 При това положение размерът на имуществените санкции, наложени на държава членка по силата на член 260, параграф 3 ДФЕС, трябва да бъде съобразен с обстоятелствата и да бъде съразмерен на извършеното нарушение (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 75), както бе припомнено в точка 87 от настоящото решение.

96 Ето защо Съдът е постановил, че автоматичното прилагане на един и същ коефициент за тежест във всички случаи на липса на пълно транспониране на директива и съответно на неуведомяване за мерките за транспониране на тази директива по необходимост е пречка за съобразяването на размера на имуществените санкции с обстоятелствата, характеризиращи нарушението, и за налагането на пропорционални санкции (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 76).

97 В това отношение Съдът е уточнил, че като презумира, че нарушението на задължението за съобщаване на мерките за транспониране на директива трябва да се счита за нарушение с една и съща тежест, независимо от конкретната директива, Комисията не е в състояние да съобрази имуществените санкции в зависимост от последиците от неизпълнението на това задължение за частните и обществените интереси, както предвижда точка 3.2.2. от Съобщението от 2023 г. (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 77).

98 В случая в допълнителното си искане от 24 октомври 2023 г. в резултат на влизането в сила на HinSchG, който според нея осигурява пълното транспониране на Директива 2019/1937 на федерално равнище, Комисията предлага да се приложи коефициент за тежест 1, считано от 2 юли 2023 г. По този начин, както бе посочено в точка 68 от настоящото решение, тя определя два периода на нарушение и поради това иска от Съда да приложи два коефициента за тежест — единият е 10 за периода от 18 декември 2021 г. до 1 юли 2023 г., а

другият — е 1 за периода от 2 юли 2023 г. до 18 юли 2024 г. Тази институция обаче не е преценила конкретно, в съответствие с точка 79 от решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения) (C-147/23, EU:C:2024:346), последиците от установеното неизпълнение за частните и обществените интереси, които биха обосновали прилагането на коефициент за тежест 10 за първия период. Съдът обаче е постановил, че неизпълнението на задължението за приемане на законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за пълното транспониране на Директива 2019/1937, както и на задължението за съобщаване на тези разпоредби на Комисията трябва да се считат за особено тежко нарушение (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 89).

99 Впрочем следва да се припомни, че по силата на член 4, параграф 3 ДЕС държавите членки във всички случаи имат задължение за лоялно сътрудничество с Комисията, което означава, че всяка държава членка е длъжна да съдейства на тази институция при изпълнението на задачата ѝ, която в съответствие с член 17 ДЕС се състои в това да съблюдава, като пазителка на Договорите, прилагането на правото на Съюза под контрола на Съда. Следователно само сътрудничество с Комисията, при което се предприемат стъпки, свидетелстващи за намерението в най-кратък срок да се изпълнят задълженията, произтичащи от директива, може да се вземе предвид като смекчаващо обстоятелство при преценката на тежестта на нарушението (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 98 и цитираната съдебна практика).

100 Изложеният в точка 63 от настоящото решение довод на Федерална република Германия, че законодателната процедура за транспониране на Директива 2019/1937 е приключила преди приключването на писмената фаза на производството пред Съда обаче не доказва, че е налице такова обстоятелство. Освен това доводът, изтъкнат от тази държава членка и споменат в точка 63, че съгласно член 26, параграф 2 от тази директива някои разпоредби на тази директива е трябвало да бъдат транспонирани най-късно не до 17 декември 2021 г., а до 17 декември 2023 г., трябва да се отхвърли като неотносим, доколкото настоящият иск не се отнася до тази разпоредба.

101 На второ място, при преценката на продължителността на нарушението е важно да се припомни, че що се отнася до началото на периода, който следва да се вземе предвид при определяне на размера на еднократно платимата сума, датата, която се взема предвид, за да се оцени продължителността на разглежданото неизпълнение на задължения, е не тази, на която изтича срокът, определен в мотивираното становище на Комисията, а датата, на която изтича срокът за транспониране, предвиден във въпросната директива (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 80 и цитираната съдебна практика).

102 Безспорно е обаче, че към момента на изтичането на предвидения в член 26, параграф 1 от Директива 2019/1937 срок за транспониране, а именно 17 декември 2021 г., Федерална република Германия не е приела законовите, подзаконовите или административните разпоредби, за да осигури транспонирането на тази директива, и следователно не е съобщила тези разпоредби на Комисията, противно на изискването от член 26, параграф 3 от тази директива. Освен това, както е видно от точки 51—54 от настоящото решение, пълното транспониране на посочената директива не е било осигурено с влизането в сила на

HinSchG, тъй като в някои провинции не са приети мерки за транспониране. От това следва, че разглежданото неизпълнение, което е преустановено едва на 18 юли 2024 г., е продължило повече от две години и половина.

103 На трето място, що се отнася до платежоспособността на разглежданата държава членка, от практиката на Съда следва, че — без да се засяга възможността Комисията да предлага финансови санкции, които се основават на множество критерии, за да може по-специално да се запази разумно разграничаване между различните държави членки — за да се прецени платежоспособността на съответната държава членка и да се определят достатъчно възпиращи и пропорционални санкции, така че наистина да се предотврати бъдещо повторение на аналогични нарушения на правото на Съюза, като решаващ фактор трябва да се вземе предвид БВП на тази държава (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 81 и цитираната съдебна практика).

104 В това отношение Съдът многократно е постановявал, че следва да се вземе предвид актуалното развитие на БВП на държавата членка, каквото е към датата, на която Съдът разглежда фактите (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 82 и цитираната съдебна практика).

105 В настоящия случай факторът „n“, представляващ платежоспособността на съответната държава членка спрямо платежоспособността на другите държави членки, който Комисията прилага съгласно точки 3.4. и 4.2. от Съобщението от 2023 г., се определя като среднопретеглената геометрична стойност на БВП на съответната държава членка, сравнена със средната стойност БВП на държавите членки, с тежест две трети при изчисляването на фактора „n“, и на населението на съответната държава членка, сравнено със средното население на държавите членки, с тежест една трета при изчисляването на фактора „n“, както е видно от уравнението, споменато в точка 11 от настоящото решение. Комисията обосновава този метод за изчисляване на фактора „n“ едновременно с целта да се запази разумно разграничаване между фактора „n“ на различните държави членки, в сравнение с изчисление, основано само на БВП на държавите членки, и с целта да се гарантира елемент на стабилност при изчисляването на фактора „n“, като се има предвид, че е малко вероятно населението да се променя значително на годишна база (решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 83 и цитираната съдебна практика).

106 Съдът обаче вече е постановил, че определянето на платежоспособността на съответната държава членка не може да включва в метода за изчисляване на фактора „n“ отчитането на демографски критерий според предвидените в точки 3.4 и 4.2 от Съобщението от 2023 г. ред и условия (вж. в този смисъл решение от 25 април 2024 г., Комисия/Полша (Директива за лицата, които подават сигнали за нарушения), C-147/23, EU:C:2024:346, т. 84—86).

107 Следователно в съответствие с припомнената в точка 103 от настоящото решение съдебна практика и при липсата на релевантен критерий, посочен от Комисията, за да се гарантира стабилност при изчисляването и да се запази разумно отклонение от фактора „n“ на различните държави членки, размерът на еднократно платимата сума следва да се определи, като се вземе предвид средната стойност на БВП на Федерална република Германия за последните три години.

108 С оглед на тези съображения и предвид правото на преценка, признато на Съда в член 260, параграф 3 ДФЕС, който предвижда, че Съдът не може, когато налага санкция под формата на еднократно платима сума, да определи размер, който надвишава посочения от Комисията, следва да се приеме, че за да може наистина да се предотврати бъдещото повторение на нарушения, аналогични на това по член 26, параграфи 1 и 3 от Директива 2019/1937 и засягащи пълната ефективност на правото на Съюза, е необходимо да се наложи санкция под формата на еднократно платима сума в размер на 34 000 000 евро.

По съдебните разноски

109 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Федерална република Германия и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да понесе, освен направените от нея съдебни разноски, и тези на Комисията.

По изложените съображения Съдът (шести състав) реши:

1) **Като не е приела до изтичането на определения в мотивираното становище на Европейската комисия от 15 юли 2022 г. срок, удължен до 15 декември 2022 г., законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за да се съобрази с Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза, и съответно като не е съобщила тези разпоредби на Комисията, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 26, параграфи 1 и 3 от тази директива.**

2) **Осъжда Федерална република Германия да заплати на Европейската комисия еднократно платима сума в размер на 34 000 000 евро.**

3) **Осъжда Федерална република Германия да понесе, освен направените от нея съдебни разноски, и тези на Европейската комисия.**

Подписи