Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 6. marca 2025*

„Neizpolnitev obveznosti države – Člen 258 PDEU – Zaščita oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije – Direktiva (EU) 2019/1937 – Člen 26(1) in (3) – Neobstoj prenosa in obvestitve o ukrepih za prenos – Člen 260(3) PDEU – Predlog za naložitev plačila pavšalnega zneska – Merila za določitev zneska sankcije – Samodejna uporaba koeficienta resnosti“

V zadevi C-149/23,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 in člena 260(3) PDEU, vložene 14. marca 2023,

Evropska komisija, ki jo zastopata J. Baquero Cruz in L. Mantl, agenta,

tožeča stranka,

proti

Zvezni republiki Nemčiji, ki jo zastopajo J. Möller, J. Heitz in M. Hellmann, agenti,

tožena stranka,

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi T. von Danwitz, podpredsednik Sodišča v funkciji predsednika šestega senata, A. Kumin, sodnik, in I. Ziemele (poročevalka), sodnica,

generalni pravobranilec: N. Emiliou,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da Zvezna republika Nemčija ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za prenos Direktive (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (UL 2019, L 305, str. 17), ali o njih Komisije nikakor ni obvestila, in da tako ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 26(1) in (3) te direktive;

– Zvezni republiki Nemčiji naloži, naj Komisiji plača pavšalni znesek, ki ustreza višjemu od teh dveh zneskov:

  – dnevni pavšalni znesek 61.600 EUR, pomnožen s številom dni, pretečenih od dneva po izteku roka za prenos Direktive 2019/1937, ki je določen v tej direktivi, do dneva prenehanja kršitve ali, če se kršitev ne odpravi, do datuma razglasitve sodbe v tej zadevi;

  – najnižji pavšalni znesek 17.248.000 EUR;

– če bo neizpolnitev obveznosti, ugotovljena v prvi alinei, trajala do dneva razglasitve sodbe v tej zadevi, Zvezni republiki Nemčiji naloži, naj Komisiji plača denarno kazen v znesku 240.240 EUR za vsak dan zamude od datuma razglasitve te sodbe do datuma, ko bo Zvezna republika Nemčija izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi Direktive 2019/1937, ter

– Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo stroškov postopka.

Pravni okvir

Direktiva 2019/1937

2 V uvodnih izjavah 1 in 33 Direktive 2019/1937 je navedeno:

„(1) […] [P]otencialne žvižgače strah pred povračilnimi ukrepi pogosto odvrača od tega, da bi prijavili svoje pomisleke ali sume kršitve. V tem smislu se tako na ravni [Evropske u]nije kot na mednarodni ravni vse bolj priznava pomen zagotavljanja uravnotežene in učinkovite zaščite žvižgačev.

[…]

(33) Prijavitelji se običajno lažje odločijo za notranjo prijavo, razen če imajo razloge za zunanjo prijavo. Empirične študije kažejo, da se večina žvižgačev odloči za notranjo prijavo znotraj organizacije, v kateri delajo. Notranja prijava je tudi najboljši način, da se informacije posredujejo osebam, ki bi lahko prispevale k hitri in učinkoviti odpravi tveganj za javni interes. Hkrati bi moral imeti prijavitelj možnost, da izbere najprimernejši kanal za prijavo glede na posamezne okoliščine primera. […]“

3 Člen 1 te direktive določa:

„Namen te direktive je izboljšati izvrševanje prava in politik Unije na določenih področjih z določitvijo skupnih minimalnih standardov za zagotavljanje visoke ravni zaščite prijaviteljev kršitev prava Unije.“

4 Člen 8 navedene direktive določa:

„1. Države članice zagotovijo, da pravni subjekti v zasebnem in javnem sektorju po posvetovanju in v dogovoru s socialnimi partnerji, kadar je tako določeno v nacionalnem pravu, vzpostavijo kanale in postopke za notranjo prijavo in za nadaljnje ukrepanje.

2. Kanali in postopki iz odstavka 1 tega člena delavcem v subjektu omogočajo, da prijavijo informacije o kršitvah. Omogočajo lahko drugim osebam iz točk (b), (c) in (d) člena 4(1) ter člena 4(2), ki so v stiku s subjektom med svojimi delovnimi dejavnostmi, da tudi prijavijo informacije o kršitvah.

3. Odstavek 1 se uporablja za pravne subjekte v zasebnem sektorju s 50 ali več delavci.

[…]

9. Odstavek 1 se uporablja za pravne subjekte v javnem sektorju, vključno z vsemi subjekti v lasti ali pod nadzorom takšnih subjektov.

[…]“

5 Člen 23(1) iste direktive določa:

„Države članice zagotovijo učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni, ki se uporabljajo za fizične ali pravne osebe, ki:

[…]

(c) sprožajo zlonamerne postopke proti osebam iz člena 4;

[…].“

6 Člen 26 Direktive 2019/1937 določa:

„1. Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 17. decembra 2021.

2. Z odstopanjem od odstavka 1 države članice v zvezi s pravnimi subjekti v zasebnem sektorju s 50 do 249 delavci do 17. decembra 2023 sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev z obveznostjo vzpostavitve notranjih kanalov za prijavo na podlagi člena 8(3).

3. Države članice se v sprejetih predpisih iz odstavkov 1 in 2 sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja določijo države članice. Komisiji nemudoma sporočijo besedila navedenih predpisov.“

Sporočilo iz leta 2023

7 V Sporočilu Komisije 2023/C 2/01, naslovljenem „Finančne sankcije v postopkih za ugotavljanje kršitev“ (UL 2023, C 2, str. 1; v nadaljevanju: Sporočilo iz leta 2023), se točki 3 in 4 nanašata na „denarno kazen“ oziroma na „plačilo pavšalnega zneska“.

8 V točki 3.2 tega sporočila, ki se nanaša na uporabo koeficienta resnosti pri izračunu dnevne denarne kazni, je določeno:

„Kršitev, v okviru katere država članica […] ne izpolni obveznosti glede obvestitve o ukrepih za prenos direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, se vedno šteje za resno. Da bi bil znesek kazni prilagojen posebnim okoliščinam v zadevi, Komisija koeficient resnosti določi na podlagi dveh parametrov: pomembnosti pravil Unije, ki so bila kršena ali niso bila prenesena, ter posledic te kršitve za splošne in posamezne interese.

[…]“

9 V točki 3.2.2 navedenega sporočila je določeno:

„Komisija za tožbe, vložene na podlagi člena 260(3) PDEU, sistematično uporablja koeficient resnosti v vrednosti 10, če država članica v celoti ni izpolnila obveznosti glede obvestitve o ukrepih za prenos. Unija temelji na spoštovanju načela pravne države, zato je treba vse zakonodajne direktive šteti za enako pomembne in jih morajo države članice v celoti prenesti v rokih, ki so določeni v njih.

Če država članica obveznost glede obvestitve o ukrepih za prenos izpolni le delno, se za določitev koeficienta resnosti, ki je manjši od 10, upošteva pomembnost vrzeli pri prenosu. Poleg tega se lahko upoštevajo učinki kršitve na splošne in posamezne interese […].“

10 V točki 3.3 istega sporočila, naslovljeni „Uporaba koeficienta trajanja“, je določeno:

„[…]

Koeficient trajanja je izražen kot množitelj v vrednosti med 1 in 3. Izračuna se po stopnji 0,10 na mesec od datuma, ko je bila izrečena prva sodba, ali od dneva po izteku roka za prenos zadevne direktive.

[…]“

11 V točki 3.4 Sporočila iz leta 2023, naslovljeni „Plačilna zmožnost države članice“, je določeno:

„[…]

Raven sankcije, ki ima odvračilni učinek, se bo razlikovala glede na plačilno zmožnost držav članic. Ta odvračilni učinek je izražen v faktorju ‚n‘. Ta faktor je opredeljen kot geometrijska sredina bruto domačega proizvoda (BDP) […] zadevne države članice v primerjavi s povprečnim BDP držav članic z utežjo dve in geometrijska sredina števila prebivalcev zadevne države članice v primerjavi s povprečjem števila prebivalcev držav članic z utežjo ena. To predstavlja plačilno zmožnost zadevne države članice v primerjavi s plačilno zmožnostjo drugih držav članic:

$$faktor\ „n“ = \left(\frac{BDP_n}{BDP_{povp.}}\right)^{2/3} \times \left(\frac{Preb_n}{Preb_{povp.}}\right)^{1/3}$$

[…]

Komisija se je […] odločila revidirati svojo metodo za izračun faktorja ‚n‘, ki zdaj temelji predvsem na BDP držav članic in nato še na njihovem številu prebivalcev kot demografskem merilu, kar omogoča ohranjanje razumnega odstopanja med različnimi državami članicami. Z upoštevanjem števila prebivalcev držav članic pri eni tretjini izračuna faktorja ‚n‘ se v razumni meri zmanjša razlika med faktorji ‚n‘ držav članic v primerjavi z izračunom, ki bi temeljil izključno na BDP držav članic. V izračun faktorja ‚n‘ se vnese tudi element stabilnosti, saj je malo verjetno, da bi se število prebivalcev na letni ravni bistveno spreminjalo. Nasprotno se lahko pri BDP države članice pojavijo večja letna nihanja, zlasti v obdobjih gospodarske krize. Hkrati BDP držav članic ostaja prevladujoč dejavnik za oceno plačilne zmožnosti države, saj še vedno predstavlja dve tretjini izračuna.

[…]“

12 V točki 4.2 tega sporočila je metoda izračuna pavšalnega zneska pojasnjena tako:

„Pavšalni znesek se izračuna na način, ki je na splošno podoben metodi za izračun denarne kazni in zajema:

– pomnožitev pavšalne osnove s koeficientom resnosti,

– pomnožitev rezultata s faktorjem ‚n‘,

– pomnožitev rezultata s številom dni trajanja kršitve […]

[…].“

13 V točki 4.2.1 navedenega sporočila je določeno:

„Za izračun pavšalnega zneska se dnevni znesek pomnoži s številom dni trajanja kršitve. Število se določi na naslednji način:

[…]

– kar zadeva tožbe, vložene na podlagi člena 260(3) PDEU, je to število dni med dnevom po izteku roka za prenos, določenega v zadevni direktivi, in datumom, ko je bila kršitev odpravljena, ali če ni bila odpravljena, datumom, ko je bila izrečena sodba na podlagi člena 260 PDEU.

[…]“

14 V točki 4.2.2 istega sporočila je določeno:

„Komisija za izračun pavšalnega zneska uporablja isti koeficient resnosti in isti fiksni faktor ‚n' kot pri izračunu denarne kazni […]

Pavšalna osnova za pavšalni znesek je nižja kot za denarne kazni. […]

Pavšalna osnova, ki se uporablja za pavšalni znesek, je določena v točki 2 Priloge I.

[…]"

15 Priloga I k Sporočilu iz leta 2023, naslovljena „Podatki, ki se uporabljajo za določanje finančnih sankcij, predlaganih Sodišču", v točki 2 določa, da je pavšalna osnova za plačilo pavšalnega zneska, navedena v točki 4.2.2 navedenega sporočila, določena v višini 1000 EUR na dan, kar je tretjina pavšalne osnove za denarne kazni, v točki 3 pa določa, da je faktor „n" za Zvezno republiko Nemčijo 6,16. V točki 5 te Priloge I je pojasnjeno, da najnižji pavšalni znesek, določen za to državo članico, znaša 17.248.000 EUR.

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

16 Komisija je 27. januarja 2022 Zvezni republiki Nemčiji poslala uradni opomin, v katerem ji je očitala, da je ni obvestila o zakonih in drugih predpisih, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2019/1937, katere rok za prenos se je iztekel 17. decembra 2021. Zvezna republika Nemčija je v odgovorih z dne 28. marca in z dne 3. maja 2022 Komisijo obvestila, da so te določbe v pripravi.

17 Ker Komisija ni prejela nadaljnjega obvestila v zvezi s prenosom te direktive, je 15. julija 2022 Zvezni republiki Nemčiji poslala obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj v dveh mesecih od prejema tega mnenja izpolni obveznosti, ki jih ima na podlagi navedene direktive.

18 Zvezna republika Nemčija je po tem, ko ji je bilo odobreno podaljšanje roka za odgovor na navedeno mnenje do 15. decembra 2022, v dopisih z dne 7. decembra 2022 in z dne 6. januarja 2023 navedla, da bo zakon za prenos Direktive 2019/1937 dokončno sprejet 10. februarja 2023.

19 Ker je Komisija menila, da ta država članica še vedno ni izpolnila svojih obveznosti, se je 14. marca 2023 odločila, da pri Sodišču vloži to tožbo.

20 Zvezna republika Nemčija je 2. junija 2023 Komisijo obvestila o Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöβe gegen das Unionsrecht Melden (zvezni zakon o izboljšanju zaščite žvižgačev in prenosu Direktive o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije) z dne 31. maja 2023 (BGBl. 2023 I, št. 140; v nadaljevanju: HinSchG), katerega določbe so začele veljati 2. julija 2023.

21 Poleg tega je Zvezna republika Nemčija z dopisoma z dne 17. julija 2023 in z dne 10. avgusta 2023 Komisijo obvestila o deželnih zakonih za zvezni deželi Hessen in Bavarska, ki sta začela veljati 2. julija oziroma 1. avgusta 2023 in sta namenjena prenosu Direktive 2019/1937 na deželni ravni. Zvezna republika Nemčija je poleg tega navedla, da sprejetje deželnih zakonov za zvezni deželi Berlin in Hamburg zaradi njunega posebnega statusa ni potrebno.

22 Komisija je z vlogo z dne 24. oktobra 2023 prilagodila svoje predloge, in sicer je navedla, da je po začetku veljavnosti HinSchG mogoče šteti, da je bila Direktiva 2019/1937 prenesena na zvezni ravni, da pa v dvanajstih zveznih deželah ukrepi za prenos člena 8(1) in (9) te direktive, ki se nanaša na notranje kanale za prijavo, še vedno niso bili sprejeti.

23 Komisija je zato spremenila znesek predlaganih sankcij, in sicer je predlagala, da se od 2. julija 2023 uporabi koeficient resnosti v vrednosti 1. To je pomenilo, da je za obdobje od 18. decembra 2021 do 1. julija 2023 koeficient resnosti v vrednosti 10 ostal nespremenjen, predlagani pavšalni znesek pa je znašal 34.557.600 EUR. Od 2. julija 2023 je predlagani dnevni pavšalni znesek znašal 6160 EUR. Poleg tega je bil na podlagi novega koeficienta resnosti znesek predlagane denarne kazni znižan na 24.024 EUR za vsak dan zamude.

24 Zvezna republika Nemčija je med 17. julijem 2023 in 19. julijem 2024 Komisijo obvestila o več deželnih zakonih za prenos Direktive 2019/1937.

25 S sklepom predsednika Sodišča z dne 19. decembra 2023 je bil postopek prekinjen do razglasitve sodbe v zadevi C-147/23. Po razglasitvi sodbe z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih) (C-147/23, EU:C:2024:346), se je s sklepom predsednika Sodišča z istega dne postopek v obravnavani zadevi nadaljeval.

26 Komisija je z vlogo z dne 18. septembra 2024 Sodišče obvestila, da je za prenos Direktive 2019/1937 s strani Zvezne republike Nemčije mogoče šteti, da se je končal 19. julija 2024. Zato je ta institucija na eni strani delno umaknila tožbo, tako da je umaknila predlog za določitev denarne kazni, in na drugi strani prilagodila predloge, naj se tej državi članici naloži plačilo pavšalnega zneska, in sicer je iz tega naslova predlagala znesek 34.557.600 EUR za obdobje od 18. decembra 2021 do 1. julija 2023 in znesek 2.353.120 EUR za obdobje od 2. julija 2023 do 18. julija 2024.

Tožba

Neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 258 PDEU

Trditve strank

27 Komisija opozarja, da so države članice na podlagi člena 288, tretji odstavek, PDEU zavezane sprejeti določbe, potrebne za prenos direktiv v svoj nacionalni pravni red, v rokih, določenih s temi direktivami, in jo o teh določbah nemudoma obvestiti.

28 Ta institucija pojasnjuje, da je treba obstoj vsake neizpolnitve teh obveznosti presojati glede na položaj države članice, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, ki ji ga je poslala.

29 V obravnavanem primeru pa naj Zvezna republika Nemčija ne bi sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za prenos Direktive 2019/1937, niti naj Komisije ne bi obvestila o njihovem sprejetju pred iztekom roka, določenega v obrazloženem mnenju, kakor je bil podaljšan do 15. decembra 2022.

30 Zvezna republika Nemčija sicer priznava zadevno neizpolnitev obveznosti, vendar navaja tri razloge, ki naj bi upravičevali zamudo pri prenosu Direktive 2019/1937 v njen notranji pravni red. Najprej, trdi, da v nemškem pravu ni enotnega sistema zaščite žvižgačev. Zato naj bi bilo treba vzpostaviti koherenten sistem, ki bi se uporabljal tudi zunaj področja uporabe te direktive.

31 Dalje, prenos navedene direktive naj bi lahko imel znatne ekonomske posledice za subjekte, ki morajo uvesti točke za prijavo. Zato naj bi se za izvedbo odgovornega in premišljenega prenosa izkazalo, da je potreben dolgotrajen proces.

32 Nazadnje, Zvezna republika Nemčija se sklicuje na težave, do katerih je prišlo med zakonodajnim postopkom za prenos Direktive 2019/1937. Tako naj bi bila zaradi volitev v Bundestag (spodnji dom zveznega parlamenta), ki so potekale leta 2021, zakonodajna dejavnost že od junija 2021 prekinjena. Zato je spodnji dom zveznega parlamenta predlog zakona o prenosu Direktive 2019/1937 prvič obravnaval 29. septembra 2022. Besedilo tega zakona je bilo nato sprejeto 16. decembra 2022. Ker pa ga je Bundesrat (zvezni svet) zavrnil, je bilo treba zadevo predložiti odboru za posredovanje, da bi se doseglo soglasje. Zvezni svet je posledično odobritev podal šele 12. maja 2023. Vsekakor naj bi bila Direktiva 2019/1937 zdaj na zvezni ravni s prenesena s HinSchG.

33 Poleg tega Zvezna republika Nemčija poudarja, da vzpostavitev notranjih kanalov za prijavo za občine, združenja občin in delodajalce, ki jih nadzorujejo taki subjekti, določenih v Direktivi 2019/1937, spada v pristojnost deželnih zakonodajalcev. Vendar naj bi lahko žvižgači, zaposleni v takih občinskih subjektih, v praksi ne glede na obstoj notranjih kanalov za prijavo uporabljali zunanje kanale za prijavo, tako da naj bi jim bila zagotovljena učinkovita zaščita.

34 Komisija v repliki na eni strani opozarja, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso država članica ne more sklicevati na okoliščine v zvezi s svojim notranjim pravnim redom ali na praktične težave, da bi upravičila neprenos v predpisanih rokih.

35 Na drugi strani Komisija navaja, da kljub aktom o prenosu, ki jih je Zvezna republika Nemčija sporočila med postopkom, popoln prenos Direktive 2019/1937 v smislu člena 26(1) te direktive na dan vložitve replike, to je 5. julija 2023, še ni bil končan.

36 Tako naj, prvič, pravila, ki podrobneje določajo organizacijo in postopek v zvezi z zunanjimi kanali za prijavo znotraj Bundesamt für Justiz (zvezni urad za pravosodje, Nemčija), ne bi bila sporočena Komisiji.

37 Drugič, neobstoja deželnih pravil, ki bi urejala notranje kanale za prijavo znotraj občinskih subjektov, naj ne bi bilo mogoče nadomestiti z obstojem zunanjih kanalov za prijavo, ki so na voljo zaposlenim v teh subjektih. Zgolj s to možnostjo naj namreč ne bi bila izpolnjena zahteva po pravni varnosti, ki jo zahteva prenos določb direktive.

38 Tretjič, Komisija poudarja, da nemška zakonodaja, o kateri je bila obveščena, ne določa sankcij v primeru zlonamernih sodnih postopkov proti žvižgačem, čeprav so take sankcije zahtevane s členom 23(1)(c) Direktive 2019/1937.

39 Ta institucija iz tega sklepa, da so določbe, ki jih je do takrat sporočila Zvezna republika Nemčija, omogočale le delni prenos zgoraj navedene direktive tako na zvezni kot na deželni ravni.

40 Zvezna republika Nemčija v dupliki poudarja, prvič, da na zvezni ravni zunanji kanali za prijavo delujejo od začetka veljavnosti uredbe o organizaciji takih kanalov 11. avgusta 2023.

41 Drugič, HinSchG naj bi določal, da izvajanje povračilnih ukrepov zoper prijavitelje pomeni kršitev, ki se kaznuje z globo. Pojem „povračilni ukrepi“ naj bi v zvezi s tem zajemal zlonamerne sodne postopke.

42 Tretjič, področje uporabe HinSchG naj bi načeloma zajemalo zaposlene v občinskih subjektih, kar naj bi zagotavljalo njihovo zaščito v primeru prijave, neodvisno od prenosa Direktive 2019/1937 s strani deželnih subjektov.

43 Po vložitvi dodatnih predlogov Komisije z dne 18. septembra 2024, v katerih je ta institucija navedla, da je po njenem mnenju mogoče šteti, da je bil prenos Direktive 2019/1937 s strani Zvezne republike Nemčije končan 19. julija 2024, je ta država članica 1. oktobra 2024 predložila stališče, v katerem je trdila, da je bila ta direktiva v celoti prenesena od začetka veljavnosti zakona o prenosu, tj. 2. julija 2023.

Presoja Sodišča

44 V skladu s členom 26(1) Direktive 2019/1937 so morale države članice najpozneje do 17. decembra 2021 sprejeti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo. Poleg tega člen 26(3) te direktive natančneje določa, da se države članice v teh sprejetih nacionalnih določbah sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Prav tako so morale države članice v skladu s tem členom 26(3) Komisiji sporočiti besedila navedenih nacionalnih določb.

45 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in Sodišče naknadnih sprememb ne more upoštevati (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 28 in navedena sodna praksa).

46 V obravnavani zadevi je Komisija, potem ko je ugotovila, da je Zvezna republika Nemčija ni obvestila o določbah, potrebnih za prenos Direktive 2019/1937, na to državo članico 15. julija 2022 naslovila obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj v roku dveh mesecev, ki je tekel od prejema tega mnenja in je bil podaljšan do 15. decembra 2022, izpolni obveznosti iz tega mnenja.

47 Kot pa je razvidno iz odgovora na tožbo in duplike, ki ju je Zvezna republika Nemčija vložila v tem postopku, Zvezna republika Nemčija do izteka tega roka ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2019/1937, in posledično ta država članica do izteka tega roka Komisije tudi ni obvestila o teh določbah.

48 Navedena država članica v utemeljitev zamude pri sprejetju določb, potrebnih za prenos Direktive 2019/1937, navaja, prvič, da so morale biti opravljene dolgotrajne tehnične in politične razprave, da bi se ugotovilo, v kolikšni meri je treba stvarno področje uporabe določb o prenosu razširiti prek tistega, ki je določeno s to direktivo, zato da bi se žvižgačem zagotovila visoka raven zaščite. Poleg tega se ta država članica v utemeljitev take zamude sklicuje na težave, povezane z ekonomskimi posledicami navedene direktive in zakonodajnim postopkom, potrebnim za sprejetje teh določb.

49 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča država članica ne more sklicevati na določbe, prakso ali stanje notranjega pravnega reda, da bi upravičila neizpolnjevanje obveznosti, ki jih nalaga pravo Unije, kakršen je neprenos direktive v določenem roku (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 33 in navedena sodna praksa).

50 Poleg tega je zakonodajalec Unije, kot je določeno v členu 26(1) Direktive 2019/1937, štel, da dveletni rok za prenos zadostuje za to, da lahko države članice izpolnijo svoje obveznosti, tako da se Zvezna republika Nemčija ne more sklicevati na težave, povezane s področjem uporabe in ekonomskimi posledicami prenosa te direktive.

51 Drugič, v zvezi s prenosom določb navedene direktive, ki se nanašajo na notranje kanale za prijavo znotraj občinskih subjektov, Zvezna republika Nemčija poudarja, da ob neobstoju takih kanalov nič ne nasprotuje temu, da zaposleni v takih subjektih uporabijo zunanje kanale za prijavo, vzpostavljene na zvezni ravni.

52 Vendar je zakonodajalec Unije, kot je razvidno iz uvodne izjave 33 Direktive 2019/1937, štel, da so notranje prijave še posebej pomembne pri preprečevanju kršitev prava Unije.

53 Zato člen 8(1) te direktive določa obveznost vzpostavitve notranjih kanalov za prijavo, med drugim v pravnih subjektih javnega sektorja.

54 Poleg tega je treba v delu, v katerem Zvezna republika Nemčija trdi, da bi v praksi zaposleni v občinskih subjektih lahko uporabili zunanje kanale za prijavo, navesti, da je prakso, ki ni ustrezno objavljena, po naravi mogoče spreminjati po lastni volji uprave, tako da ni mogoče šteti, da pomeni ustrezen prenos določb direktive (sodba z dne 3. decembra 2020, Komisija/Belgija (Trga z električno energijo in zemeljskim plinom), C-767/19, EU:C:2020:984, točka 57 in navedena sodna praksa).

55 Zvezna republika Nemčija se zato ne more uspešno sklicevati na te okoliščine, da bi upravičila neprenos Direktive 2019/1937 v predpisanem roku.

56 Zato je treba ugotoviti, da Zvezna republika Nemčija s tem, da do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 15. julija 2022, ki je bil podaljšan do 15. decembra 2022, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2019/1937, ter posledično s tem, da Komisije ni obvestila o njih, ni izpolnila obveznosti iz člena 26(1) in (3) te direktive.

Predlog, vložen na podlagi člena 260(3) PDEU

Trditve strank

57 Komisija se pri določitvi pavšalnega zneska opira na splošna načela iz točke 2 Sporočila iz leta 2023 ter na metodo izračuna iz točk 3 in 4 tega sporočila. Natančneje, ta institucija navaja, da mora določitev pavšalnega zneska temeljiti na temeljnih merilih, in sicer na resnosti kršitve, njenem trajanju in potrebi po zagotovitvi odvračilnega učinka sankcije, da bi se preprečila ponovna kršitev.

58 Na prvem mestu, kar zadeva resnost kršitve, Komisija opozarja, da je koeficient, ki se uporablja na podlagi Sporočila iz leta 2023, v vrednosti med najmanj 1 in največ 20. Ta institucija pojasnjuje, da v skladu s točko 3.2.2 tega sporočila sistematično uporablja koeficient resnosti v vrednosti 10

v primeru popolne neizpolnitve obveznosti obvestitve o določbah, ki omogočajo prenos direktive, pri čemer ima vsaka opustitev prenosa direktive in obvestitve o teh določbah enako stopnjo resnosti, ne glede na naravo določb zadevne direktive.

59 Na drugem mestu, kar zadeva trajanje kršitve, Komisija navaja, da je to pri izračunu pavšalnega zneska enako številu dni trajanja kršitve. To trajanje se izračuna v skladu s točko 4.2.1 Sporočila iz leta 2023 in ustreza številu dni med dnevom po izteku roka za prenos zadevne direktive in datumom, ko je bila kršitev odpravljena.

60 Na tretjem mestu, kar zadeva merilo, ki se nanaša na potrebo po zagotovitvi odvračilnega učinka sankcije ob upoštevanju plačilne zmožnosti zadevne države članice, Komisija navaja, da je to merilo izraženo s faktorjem „n“, ki je za vsako državo članico določen v točki 3 Priloge I k Sporočilu iz leta 2023. Izračun tega faktorja temelji na razmerju med BDP zadevne države in povprečnim nacionalnim BDP Unije, pomnoženem z razmerjem med številom prebivalcev te države in povprečnim nacionalnim številom prebivalcev Unije. Prvo razmerje se ponderira z dvema tretjinama, drugo pa z eno tretjino. V skladu s to točko 3 je faktor „n“ za Zvezno republiko Nemčijo 6,16.

61 Zato Komisija na podlagi točke 4.2 Sporočila iz leta 2023 predlaga, da se uporabi koeficient resnosti 10 in da se uporabi faktor „n“ 6,16. Zmnožek teh dveh elementov naj bi bilo treba pomnožiti s pavšalno osnovo za plačilo pavšalnega zneska, določeno v točki 2 Priloge I k temu sporočilu, ki je 1000 EUR, kar ustreza znesku 61.600 EUR, ki ga je treba v skladu s točko 4.2.1 navedenega sporočila pomnožiti s številom dni trajanja neizpolnitve obveznosti. Komisija navaja, da je treba plačilo tega pavšalnega zneska naložiti, če ta presega 17.248.000 EUR, kolikor v skladu s točko 5 Priloge I k Sporočilu iz leta 2023 znaša najnižji pavšalni znesek, določen za Zvezno republiko Nemčijo.

62 Zvezna republika Nemčija v odgovoru na tožbo trdi, da se Sporočilo iz leta 2023 za ta postopek ugotavljanja kršitev ne uporablja. Meni, da je točka 7 tega sporočila, v skladu s katero se določbe istega sporočila uporabljajo pri odločitvah za vložitev tožbe pred Sodiščem, sprejete po 4. januarju 2023, v nasprotju s sodbo z dne 24. maja 2011, Komisija/Nemčija (C-54/08, EU:C:2011:339), v kateri je v točki 126 pojasnjeno, da je treba položaj zadevne države članice presojati ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju. Ker je bil v obravnavanem primeru iztek roka določen na 15. december 2022, naj bi bilo treba znesek finančnih sankcij izračunati v skladu s pravili, določenimi v Sporočilu Komisije 2022/C 74/02, naslovljenem „Posodobitev podatkov, ki se uporabljajo za izračun pavšalnih zneskov in periodičnih denarnih kazni, ki jih bo Komisija predlagala Sodišču Evropske unije v postopkih za ugotavljanje kršitev“, z dne 15. februarja 2022 (UL 2022, C 74, str. 2).

63 Vsekakor naj samodejna uporaba koeficienta resnosti 10 ne bi omogočala upoštevanja posebnosti zadevnega položaja. Po eni strani naj bi bil namreč zakonodajni postopek za sprejetje določb, potrebnih za prenos Direktive 2019/1937, končan pred koncem pisnega postopka pred Sodiščem. Po drugi strani se naj na dan vložitve odgovora na tožbo rok za prenos iz člena 26(2) te direktive, kar zadeva obveznost vzpostavitve notranjih kanalov za prijavo na podlagi njenega člena 8(3), še ne bi iztekel. Te okoliščine pa naj bi, ker naj bi pomenile olajševalne okoliščine, upravičevale uporabo največ koeficienta v vrednosti 3.

64 Komisija v repliki po eni strani navaja, da se naložitev pavšalnega zneska lahko predlaga šele v fazi sodnega postopka. V obravnavani zadevi je bila tožba pri Sodišču vložena 14. marca 2023, zato naj bi se Sporočilo iz leta 2023 uporabljalo na podlagi točke 7 tega sporočila. To pravilo naj bi

zagotavljalo enako obravnavanje držav članic, zlasti kadar te zaprosijo za podaljšanje roka, določenega v obrazloženem mnenju, kot je v obravnavanem primeru to storila Zvezna republika Nemčija.

65 Po drugi strani Komisija navaja, da sistematična uporaba koeficienta resnosti v vrednosti 10 na lestvici od 1 do 20 zagotavlja predvidljivost in enako obravnavanje držav članic. Tak koeficient naj bi bil zmeren glede na posledice neprenosa Direktive 2019/1937, ki zagotavlja zaščito oseb, ki prijavijo kršitev prava Unije.

66 Komisija z dodatnimi predlogi z dne 24. oktobra 2023 predlaga – potem ko jo je Zvezna Republika Nemčija obvestila o HinSchG – naj se določita dve obdobji kršitve in naj se zato uporabita dva koeficienta resnosti, in sicer koeficient resnosti v vrednosti 10 za obdobje od 18. decembra 2021 do 1. julija 2023 in koeficient resnosti v vrednosti 1 za obdobje od 2. julija 2023 do datuma odprave kršitve ali, če kršitev ne bo odpravljena, do datuma razglasitve sodbe v tej zadevi. Iz tega izhaja, da za prvo obdobje predlagani dnevni znesek znaša 61.600 EUR (10×6,16×1000), ki ga je treba pomnožiti s številom dni trajanja kršitve, to je 561 dni. Predlagani pavšalni znesek je torej 34.557.600 EUR. Za drugo obdobje se predlagani dnevni pavšalni znesek 6160 EUR (1×6,16×1000) pomnoži s številom dni trajanja kršitve.

67 Zvezna republika Nemčija v stališču z dne 4. decembra 2023 o teh dodatnih predlogih vztraja pri stališču, ki ga je navedla v odgovoru na tožbo in na katero je opozorila v dupliki.

68 Komisija v dodatnih predlogih z dne 18. septembra 2024 navaja, da je po njenem mnenju mogoče šteti, da je bil prenos Direktive 2019/1937 v nemško pravo končan 19. julija 2024. Zato meni, da lahko predlaga pavšalni znesek za drugo obdobje, ki je v skladu z navedbami Komisije trajalo od 2. julija 2023 do 18. julija 2024, kar znaša 382 dni trajanja kršitve. Pavšalni znesek, predlagan za to obdobje, znaša 2.353.120 EUR (6160×382).

69 Zvezna republika Nemčija je 1. oktobra 2024 vložila stališče, v katerem vztraja, da je bila ta direktiva v celoti prenesena od začetka veljavnosti zakona o prenosu, to je 2. julija 2023. Poleg tega ta država članica izpodbija metodo izračuna predlaganega pavšalnega zneska, pri čemer se opira na sodbo z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih) (C-147/23, EU:C:2024:346).

Presoja Sodišča

70 V uvodu je treba navesti, da Zvezna republika Nemčija trdi, da se Sporočilo iz leta 2023 *ratione temporis* ne uporablja za ta predlog za naložitev plačila pavšalnega zneska, ker se je postopek ugotavljanja kršitev začel 28. januarja 2022 na podlagi uradnega opomina z dne 27. januarja 2022 in ker se uporabijo določbe, ki so veljale ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 15. julija 2022. Vendar je treba navesti, da se v skladu s točko 7 tega sporočila pravila in merila, ki so v njem določena, uporabljajo za vse odločitve Komisije, da pri Sodišču vloži tožbo na podlagi člena 260 PDEU, ki so bile sprejete po objavi navedenega sporočila, to je po 4. januarju 2023.

71 Ker se je Komisija odločila, da bo to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti pri Sodišču vložila 14. marca 2023, je to sporočilo pravna podlaga za določitev pavšalnega zneska, ki se predlaga v obravnavani zadevi.

72 Sodna praksa Sodišča, na katero se sklicuje Zvezna republika Nemčija, v skladu s katero je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, Sodišče pa naknadnih sprememb ne more upoštevati, v zvezi s tem ni upoštevna.

73 Prvič, Komisija lahko namreč predlaga naložitev denarnih sankcij le, ko pri Sodišču vloži tožbo na podlagi člena 258 PDEU, tako da je treba znesek teh sankcij določiti na podlagi pravil, ki veljajo na dan vložitve te tožbe.

74 Drugič, namen smernic, ki jih sprejme Komisija, kot so smernice iz njenih sporočil, je pojasniti pravila, v skladu s katerimi določa zneske denarnih sankcij, katerih naložitev predlaga Sodišču, če bi to ugotovilo neizpolnitev obveznosti, ki se očita zadevni državi članici.

75 Razlikovati pa je treba med podrobnimi pravili v zvezi z ugotovitvijo obstoja neizpolnitve obveznosti in podrobnimi pravili v zvezi z naložitvijo denarnih sankcij.

76 Kot je namreč razvidno iz sodne prakse, navedene v točki 45 te sodbe, je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju Komisije. Nasprotno je treba za določitev pavšalnega zneska ugotoviti trajanje očitane neizpolnitve obveznosti. Za to se po eni strani, kar zadeva določitev začetka trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti, ne upošteva datum izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju Komisije, ampak datum izteka roka za prenos, določenega v zadevni direktivi (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 80 in navedena sodna praksa). Po drugi strani lahko Komisija resnost kršitve, njeno trajanje in odvračilni učinek predlagane sankcije najbolje presodi na datum, ko se odloči, da pri Sodišču vloži tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, pri čemer lahko poleg tega Komisija med sodnim postopkom predlagani pavšalni znesek prilagodi glede na razvoj stanja kršitve v zadevni državi članici.

77 Zato sodna praksa, na katero se sklicuje Zvezna republika Nemčija in ki je navedena v točki 62 te sodbe, ne nasprotuje temu, da Komisija v obravnavani zadevi za določitev zneska denarne sankcije, ki jo predlaga Sodišču, uporabi pravila iz Sporočila iz leta 2023.

78 V obravnavani zadevi je treba opozoriti, da člen 260(3), prvi pododstavek, PDEU določa, da če Komisija pred Sodiščem vloži tožbo v skladu s členom 258 PDEU, ker zadevna država članica ni izpolnila obveznosti o obvestilu glede določb o prenosu direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, lahko Komisija, kadar meni, da je ustrezno, določi višino pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki jo šteje za ustrezno v danih okoliščinah in katero naj zadevna država članica plača. V skladu s členom 260(3), drugi pododstavek, PDEU lahko Sodišče, če ugotovi neizpolnitev obveznosti, zadevni državi članici naloži plačilo pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki ne presega zneska, ki ga je določila Komisija, pri čemer obveznost plačila učinkuje od dneva, ki ga Sodišče določi v sodbi.

79 Ker je bilo, kot izhaja iz točke 56 te sodbe, ugotovljeno, da Zvezna republika Nemčija do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 15. julija 2022, kakor je bil podaljšan do 15. decembra 2022, ni niti sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za prenos določb Direktive 2019/1937 v svoje nacionalno pravo, niti posledično ni o njih obvestila Komisije, tako ugotovljena neizpolnitev obveznosti spada na področje uporabe člena 260(3) PDEU.

80 Poleg tega je treba opozoriti, da cilj, ki se uresničuje z mehanizmom iz člena 260(3) PDEU, ni le spodbuditi države članice, naj čim prej odpravijo neizpolnjevanje obveznosti, ki bi se brez take določbe lahko nadaljevalo, ampak tudi poenostaviti in pospešiti postopek naložitve denarnih sankcij v zvezi z neizpolnitvijo obveznosti obvestitve o nacionalnih določbah za prenos direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 57 in navedena sodna praksa).

81 Za dosego tega cilja člen 260(3) PDEU med drugim določa naložitev pavšalnega zneska kot denarne sankcije.

82 Naložitev plačila pavšalnega zneska temelji na presoji posledic neizpolnitve obveznosti zadevne države članice za zadevne zasebne in javne interese, zlasti če je neizpolnitev obveznosti trajala dlje časa (glej v tem smislu sodbo z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 59 in navedena sodna praksa).

83 Komisija v zvezi s tem naravo in višino predlaganih denarnih sankcij utemeljuje ob upoštevanju smernic, ki jih je sprejela, kot so smernice iz njenih sporočil, ki – čeprav za Sodišče niso zavezujoče – prispevajo k zagotovitvi preglednosti, predvidljivosti in pravne varnosti v zvezi z ravnanjem Komisije (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 60 in navedena sodna praksa).

84 Kar zadeva primernost naložitve plačila pavšalnega zneska, Sodišče v vsaki zadevi glede na okoliščine primera, o katerem odloča, ter glede na stopnjo prepričevanja in odvračanja, ki se mu zdi potrebna, določi primerne denarne sankcije, da se med drugim preprečijo ponovne podobne kršitve prava Unije (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 62 in navedena sodna praksa).

85 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da kljub dejstvu, da je Zvezna republika Nemčija v predhodnem postopku sodelovala s službami Komisije, celota pravnih in dejanskih elementov v zvezi z ugotovljeno neizpolnitvijo obveznosti kaže na to, da je treba za učinkovito preprečevanje poznejših podobnih kršitev prava Unije sprejeti odvračilni ukrep, kot je naložitev pavšalnega zneska. V zvezi s tem je treba navesti, da Komisija tako ob izteku roka iz člena 26(1) Direktive 2019/1937 kot ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 15. julija 2022, ki je bil podaljšan do 15. decembra 2022, ni bila obveščena o nobenem zakonu ali drugem predpisu, ki bi omogočil dejanski prenos te direktive.

86 V zvezi z izračunom pavšalnega zneska je treba opozoriti, da je na podlagi člena 260(3) PDEU le Sodišče pristojno za naložitev denarne sankcije državi članici. Vendar ima Sodišče v okviru postopka, začetega na podlagi te določbe, le omejeno polje proste presoje, saj ga, če ugotovi neizpolnitev obveznosti, predlogi Komisije zavezujejo glede narave denarne sankcije, ki jo lahko naloži, in glede maksimalnega zneska sankcije, ki ga lahko določi (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 67 in navedena sodna praksa).

87 V okviru polja proste presoje na tem področju, kot je omejeno s predlogi Komisije, Sodišče, kakor je bilo opozorjeno v točki 84 te sodbe, pavšalni znesek, katerega plačilo se lahko naloži državi članici na podlagi člena 260(3) PDEU, določi tako, da je ta znesek po eni strani prilagojen okoliščinam in po drugi strani sorazmeren s storjeno kršitvijo. Med upoštevnimi dejavniki v zvezi s tem so zlasti elementi, kot so resnost ugotovljene neizpolnitve obveznosti, obdobje njenega

trajanja in plačilna zmožnost zadevne države članice (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točki 68 in 87 ter navedena sodna praksa).

88 Opozoriti je treba tudi, da v okviru tega polja proste presoje smernice, kot so sporočila Komisije, za Sodišče niso zavezujoče, vseeno pa prispevajo k zagotovitvi preglednosti, predvidljivosti in pravne varnosti v zvezi z ravnanjem Komisije, kadar ta institucija Sodišču daje predloge (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 69 in navedena sodna praksa).

89 V obravnavani zadevi se je Komisija za utemeljitev predloga, naj se Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo pavšalnega zneska, ter za določitev tega zneska oprla na Sporočilo iz leta 2023.

90 Na prvem mestu, kar zadeva resnost ugotovljene neizpolnitve obveznosti, je iz točke 3.2 Sporočila iz leta 2023 razvidno, da se po mnenju Komisije opustitev obvestitve o določbah, ki omogočajo prenos direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, vedno šteje za resno. Zato naj bi ta neizpolnitev obveznosti upravičevala samodejno uporabo koeficienta resnosti v vrednosti 10 za obdobje od 18. decembra 2021 do 1. julija 2023. Po zakonodajnih spremembah, o katerih je bila obveščena Komisija, ta institucija meni, da bi bilo treba za obdobje od 2. julija 2023 do 19. julija 2024 uporabiti koeficient resnosti v vrednosti 1.

91 Zvezna republika Nemčija izpodbija višino tega koeficienta in samodejnost njegove uporabe v okoliščinah ugotovljene neizpolnitve obveznosti.

92 V zvezi s tem je treba spomniti, da sta obveznost sprejetja določb za zagotovitev popolnega prenosa direktive in obveznost obvestitve Komisije o teh določbah bistveni obveznosti držav članic za zagotovitev polnega učinka prava Unije ter da je treba zato za neizpolnitev teh obveznosti šteti, da je nedvomno resna (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 72 in navedena sodna praksa).

93 V obravnavani zadevi je treba poudariti, da je Direktiva 2019/1937 ključni instrument prava Unije, saj na podlagi člena 1 v povezavi z uvodno izjavo 1 določa skupne minimalne standarde, ki zagotavljajo visoko raven uravnotežene in učinkovite zaščite oseb, ki prijavijo kršitve tega prava na področjih, na katerih bi take kršitve lahko še posebej škodovale splošnemu interesu. Ta direktiva namreč z vzpostavitvijo sistema za zaščito oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije v poklicnem okviru, prispeva k preprečevanju škodovanja javnemu interesu na posebej občutljivih področjih, kot so javna naročila, preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, varstvo okolja ali finančni interesi Unije. Tako določbe navedene direktive določajo obveznost subjektov tako javnega kot zasebnega sektorja, da vzpostavijo notranje kanale za prijavo, postopke za prejemanje in spremljanje prijav, hkrati pa zagotavljajo pravice oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, in pogoje, pod katerimi so te osebe lahko upravičene do tako določene zaščite (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 73).

94 Neprenos določb Direktive 2019/1937 v predpisanem roku pa nujno posega v spoštovanje prava Unije ter njegovo enotno in učinkovito uporabo, saj je mogoče, da kršitve tega prava ne bodo prijavljene, če osebe, ki vedo za take kršitve, ne bodo deležne zaščite pred morebitnimi povračilnimi ukrepi (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 74).

95 V skladu z navedenim mora biti znesek denarnih sankcij, naloženih državi članici na podlagi člena 260(3) PDEU, primeren okoliščinam in sorazmeren s storjeno kršitvijo (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 75), kakor je bilo opozorjeno v točki 87 te sodbe.

96 Zato je Sodišče razsodilo, da samodejna uporaba istega koeficienta resnosti v vseh primerih neobstoja popolnega prenosa direktive in posledično neobvestitve o ukrepih za prenos te direktive nujno preprečuje prilagoditev zneska denarnih sankcij okoliščinam, ki so lastne kršitvi, in naložitev sorazmernih sankcij (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 76).

97 V zvezi s tem je Sodišče pojasnilo, da Komisija s tem, da je predpostavila, da je treba kršitev obveznosti obvestitve o ukrepih za prenos direktive šteti za enako resno kršitev ne glede na to, za katero direktivo gre, ne more prilagoditi denarnih sankcij glede na posledice neizpolnitve te obveznosti za zasebne in javne interese, kot je določeno v točki 3.2.2 Sporočila iz leta 2023 (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 77).

98 V obravnavani zadevi je Komisija v dodatnih predlogih z dne 24. oktobra 2023 predlagala uporabo koeficienta resnosti v vrednosti 1 od 2. julija 2023, in sicer po začetku veljavnosti HinSchG, s katerim je bil po njenem mnenju zagotovljen popoln prenos Direktive 2019/1937 na zvezni ravni. Kot je bilo navedeno v točki 68 te sodbe, je torej določila dve obdobji kršitve in zato Sodišču predlaga, naj uporabi dva koeficienta resnosti, in sicer koeficient resnosti v vrednosti 10 za obdobje od 18. decembra 2021 do 1. julija 2023 in koeficient resnosti v vrednosti 1 za obdobje od 2. julija 2023 do 18. julija 2024. Vendar ta institucija ni konkretno presodila posledic ugotovljene kršitve za zasebne in javne interese, ki bi upravičevale uporabo koeficienta resnosti v vrednosti 10 za prvo od obeh obdobij, kot bi to morala storiti v skladu s točko 79 sodbe z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), (C-147/23, EU:C:2024:346). Vseeno pa je Sodišče že razsodilo, da je treba neizpolnitev obveznosti sprejetja zakonov in drugih predpisov, potrebnih za popoln prenos Direktive 2019/1937, in obveznosti obvestitve Komisije o teh določbah šteti za posebej resno kršitev (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 89).

99 Poleg tega je treba opozoriti, da imajo države članice na podlagi člena 4(3) PEU vsekakor obveznost lojalnega sodelovanja s Komisijo, kar pomeni, da mora vsaka država članica tej instituciji olajšati izpolnjevanje naloge, ki je v skladu s členom 17 PEU to, da kot varuhinja Pogodb skrbi za uporabo prava Unije pod nadzorom Sodišča. Zato se lahko kot olajševalna okoliščina pri presoji resnosti kršitve upošteva le sodelovanje s Komisijo, ki izkazuje ukrepe z jasno namero, da se v najkrajšem možnem času izpolnijo obveznosti iz direktive (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 98 in navedena sodna praksa).

100 S trditvijo Zvezne republike Nemčije, navedeno v točki 63 te sodbe, da se je zakonodajni postopek v zvezi s prenosom Direktive 2019/1937 končal pred koncem pisnega postopka pred Sodiščem, pa ni mogoče dokazati obstoja take okoliščine. Poleg tega je treba trditev te države članice, navedeno v tej točki 63, da na podlagi člena 26(2) te direktive nekaterih zahtev iz navedene direktive ni bilo treba prenesti do 17. decembra 2021, ampak do 17. decembra 2023, zavrniti kot brezpredmetno, ker se ta tožba ne nanaša na to določbo.

101 Na drugem mestu, v okviru presoje trajanja kršitve je treba spomniti, da se, kar zadeva začetek obdobja, ki ga je treba upoštevati pri določitvi pavšalnega zneska, za oceno trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti ne upošteva datum izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju Komisije, ampak datum izteka roka za prenos, določenega v zadevni direktivi (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 80 in navedena sodna praksa).

102 Ni pa sporno, da Zvezna republika Nemčija do izteka roka za prenos iz člena 26(1) Direktive 2019/1937, to je do 17. decembra 2021, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za zagotovitev prenosa te direktive, in zato o teh določbah tudi ni obvestila Komisije, kar ni v skladu s tem, kar določa člen 26(3) navedene direktive. Poleg tega, kot izhaja iz točk od 51 do 54 te sodbe, z začetkom veljavnosti HinSchG ni bil zagotovljen popoln prenos te direktive, ker v nekaterih deželah niso bili sprejeti ukrepi za prenos. Iz tega sledi, da je zadevna neizpolnitev obveznosti, ki se je končala šele 18. julija 2024, trajala več kot dve leti in pol.

103 Na tretjem mestu, kar zadeva plačilno zmožnost zadevne države članice, je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je treba – brez poseganja v možnost Komisije, da predlaga finančne sankcije na podlagi več meril, zlasti z namenom ohranjanja razumne razlike med različnimi državami članicami – upoštevati BDP te države kot prevladujoči dejavnik za presojo njene plačilne zmožnosti ter za določitev dovolj odvračilnih in sorazmernih sankcij, da se v prihodnje učinkovito preprečijo podobne kršitve prava Unije (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 81 in navedena sodna praksa).

104 V zvezi s tem je Sodišče že večkrat razsodilo, da je treba upoštevati nedavno gibanje BDP države članice, kot je razvidno na dan, ko Sodišče presoja dejansko stanje (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 82 in navedena sodna praksa).

105 V obravnavani zadevi je faktor „n“, ki predstavlja plačilno zmožnost zadevne države članice v primerjavi s plačilno zmožnostjo drugih držav članic in ki ga Komisija uporablja v skladu s točkama 3.4 in 4.2 Sporočila iz leta 2023, opredeljen kot geometrijska sredina BDP zadevne države članice glede na povprečje BDP držav članic, ki predstavlja dve tretjini izračuna faktorja „n“, in geometrijska sredina števila prebivalcev zadevne države članice glede na povprečno število prebivalcev držav članic, ki predstavlja eno tretjino izračuna faktorja „n“, kot izhaja iz enačbe, navedene v točki 11 te sodbe. Komisija to metodo izračuna faktorja „n“ utemeljuje s ciljem ohranjanja razumnega odstopanja med faktorji „n“ držav članic v primerjavi z izračunom, ki temelji izključno na BDP držav članic, in s ciljem, da se zagotovi določena stabilnost pri izračunu faktorja „n“, saj je malo verjetno, da bi se število prebivalcev na letni ravni znatno spreminjalo (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 83 in navedena sodna praksa).

106 Vendar je Sodišče razsodilo, da pri določitvi plačilne zmožnosti zadevne države članice ni mogoče v metodo izračuna faktorja „n“ vključiti upoštevanja demografskega merila v skladu s podrobnimi pravili iz točk 3.4 in 4.2 Sporočila iz leta 2023 (glej v tem smislu sodbo z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točke od 84 do 86).

107 Zato je treba v skladu s sodno prakso, na katero je opozorjeno v točki 103 te sodbe, in ob neobstoju upoštevnega merila, ki bi ga Komisija navedla za zagotovitev stabilnosti izračuna in ohranitev razumnega odstopanja med faktorji „n“ držav članic, pavšalni znesek določiti ob upoštevanju povprečja BDP Zvezne republike Nemčije v zadnjih treh letih.

108 Glede na te preudarke in glede na polje proste presoje, ki ga ima Sodišče na podlagi člena 260(3) PDEU, ki določa, da Sodišče pri določitvi pavšalnega zneska ne sme določiti zneska, ki bi presegal znesek, ki ga je določila Komisija, je treba ugotoviti, da je treba za učinkovito preprečevanje poznejših kršitev, ki bi bile podobne tej, ki izhaja iz kršitve člena 26(1) in (3) Direktive 2019/1937 ter ki posega v polni učinek prava Unije, naložiti pavšalni znesek v višini 34.000.000 EUR.

Stroški

109 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se Zvezni republiki Nemčiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi razlogi ni uspela, se ji naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Komisije.

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) razsodilo:

1. **Zvezna republika Nemčija s tem, da do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju Evropske komisije z dne 15. julija 2022, kakor je bil podaljšan do 15. decembra 2022, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, ter posledično s tem, da Evropske komisije ni obvestila o njih, ni izpolnila obveznosti iz člena 26(1) in (3) te direktive.**

2. **Zvezni republiki Nemčiji se naloži, naj Evropski komisiji plača pavšalni znesek v višini 34.000.000 EUR.**

3. **Zvezna republika Nemčija nosi svoje stroške in stroške Evropske komisije.**

Podpisi