Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

6. marts 2025*

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten – direktiv (EU) 2019/1937 – artikel 26, stk. 1 og 3 – ingen gennemførelse og meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger – artikel 260, stk. 3, TEUF – påstand om betaling af et fast beløb – kriterier for fastsættelse af sanktionens størrelse – automatisk anvendelse af en koefficient for grovhed«

I sag C-155/23,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF og artikel 260, stk. 3, TEUF, anlagt den 14. marts 2023,

Europa-Kommissionen ved J. Baquero Cruz og A. Tokár, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Ungarn ved M.Z. Fehér, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af Domstolens vicepræsident, T. von Danwitz, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne A. Kumin og I. Ziemele (refererende dommer),

generaladvokat: N. Emiliou,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: ungarsk.

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

– Det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 26, stk. 1 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (EUT 2019, L 305, s. 17), idet denne medlemsstat ikke har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme dette direktiv og ikke har meddelt Kommissionen disse love og bestemmelser.

– Ungarn tilpligtes at betale et fast beløb svarende til det højeste af følgende to beløb til Kommissionen:

  – et dagligt fast beløb på 3 500 EUR multipliceret med antallet af dage mellem dagen efter udløbet af den frist for gennemførelse af direktiv 2019/1937, som er fastsat i dette direktiv, og den dato, hvor overtrædelsen ophører, eller, hvis overtrædelsen ikke bringes til ophør, datoen for afsigelsen af dommen i denne sag

  – et fast minimumsbeløb på 980 000 EUR.

– Såfremt det traktatbrud, der er nævnt i første led, består indtil afsigelsen af dommen i denne sag, tilpligtes Ungarn at betale en tvangsbøde på 13 650 for hver dags forsinkelse regnet fra datoen for afsigelsen af denne dom, og indtil medlemsstaten har opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktiv 2019/1937.

– Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retsforskrifter

Direktiv 2019/1937

2 I 1. og 33. betragtning til direktiv 2019/1937 er følgende anført:

»(1) […] De potentielle whistleblowere afskrækkes […] ofte fra at give udtryk for deres mistanke eller bekymringer af frygt for repressalier. I den forbindelse anerkendes betydningen af at sikre en afbalanceret og effektiv beskyttelse af whistleblowere i stigende grad på både EU-plan og internationalt plan.

[…]

(33) Indberettende personer føler sig normalt mere trygge ved at foretage intern indberetning, medmindre de har grund til at foretage ekstern indberetning. Empiriske undersøgelser viser, at størstedelen af whistleblowere normalt foretager intern indberetning[…] inden for den organisation, som de arbejder for. Intern indberetning er også den bedste metode til at formidle oplysninger til personer, som kan bidrage til en tidlig og effektiv afvikling af risici for offentlighedens interesser. Samtidig bør den indberettende person kunne vælge den mest hensigtsmæssige indberetningskanal afhængigt af omstændighederne i det enkelte tilfælde. […]«

3 Dette direktivs artikel 1 har følgende ordlyd:

»Formålet med dette direktiv er at styrke håndhævelsen af EU-retten og Unionens politikker inden for specifikke områder ved at fastsætte fælles minimumsstandarder, der sikrer et højt beskyttelsesniveau for personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten.«

4 Direktivets artikel 8 er affattet således:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at juridiske enheder i den private og offentlige sektor etablerer kanaler og fastlægger procedurer for intern indberetning og for opfølgning, efter konsultation af og i henhold til aftale med arbejdsmarkedets parter, hvor dette er fastsat i national ret.

[...]

9. Stk. 1 finder anvendelse på alle juridiske enheder i den offentlige sektor, herunder enhver enhed, der ejes eller kontrolleres af sådanne enheder.

[...]«

5 Direktivets artikel 23, stk. 1, bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne indfører effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner over for fysiske eller juridiske personer, der:

[...]

c) anlægger chikanøse retssager for at skade personer omhandlet i artikel 4

[...]«

6 Artikel 26 i direktiv 2019/1937 fastsætter følgende:

»1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 17. december 2021.

[...]

3. De i stk. 1 og 2 omhandlede love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. Medlemsstaterne fastsætter de nærmere regler for henvisningen. De meddeler straks Kommissionen teksten til disse love og bestemmelser.«

2023-meddelelsen

7 Kommissionens meddelelse 2023/C 2/01 med overskriften »Økonomiske sanktioner som led i traktatbrudsprocedurer« (EUT 2023, C 2, s. 1, herefter »2023-meddelelsen«) omhandler i punkt 3 og 4 henholdsvis »tvangsbøder« og »det faste beløb«.

8 2023-meddelelsens punkt 3.2 vedrørende anvendelsen af koefficienten for tilsidesættelsens grovhed i forbindelse med beregningen af daglige tvangsbøder bestemmer følgende:

»En tilsidesættelse vedrørende [...] manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv, der er vedtaget efter en lovgivningsprocedure, anses altid for at være grov. For at tilpasse sanktionens størrelse til sagens konkrete omstændigheder fastsætter Kommissionen koefficienten for tilsidesættelsens grovhed på grundlag af to parametre: betydningen af de EU-regler, der er tilsidesat eller ikke gennemført, og konsekvenserne af denne tilsidesættelse for generelle og individuelle interesser.

[...]«

9 Denne meddelelses punkt 3.2.2 fastsætter følgende:

»For søgsmål anlagt i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF anvender Kommissionen konsekvent en koefficient for tilsidesættelsens grovhed på 10 i tilfælde, hvor en medlemsstat overhovedet ikke meddeler nogen gennemførelsesforanstaltninger. I en Union, der er baseret på respekt for retsstatsprincippet, skal alle lovgivningsdirektiver betragtes som lige vigtige og skal gennemføres fuldt ud af medlemsstaterne inden for de frister, EU-lovgiver har fastsat.

I tilfælde af delvis manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger skal betydningen af den manglende gennemførelse tages i betragtning ved fastsættelsen af koefficienten for tilsidesættelsens grovhed, som i så tilfælde er lavere end 10. Desuden kan der tages hensyn til tilsidesættelsens virkninger for generelle og individuelle interesser [...]«

10 Meddelelsens punkt 3.3 med overskriften »Anvendelse af koefficienten for tilsidesættelsens varighed« er affattet således:

»[...]

Varighedskoefficienten udtrykkes som en multiplikator på mellem 1 og 3. Den beregnes med 0,10 om måneden fra datoen for den første doms afsigelse eller fra dagen efter udløbet af fristen for gennemførelse af det pågældende direktiv.

[...]«

11 Samme meddelelses punkt 3.4 med overskriften »Medlemsstatens betalingsevne« fastsætter følgende:

»[...]

Det sanktionsniveau, der kræves for, at bøden får en afskrækkende virkning, vil variere afhængigt af medlemsstaternes betalingsevne. Denne afskrækkende virkning afspejles i n-faktoren. Det defineres som et vægtet geometrisk gennemsnit af den pågældende medlemsstats bruttonationalprodukt (BNP) [...] sammenlignet med gennemsnittet af medlemsstaternes BNP, med en vægt på to, og af befolkningen i den pågældende medlemsstat set i forhold til gennemsnittet af medlemsstaternes befolkninger, med en vægt på én. Dette repræsenterer den pågældende medlemsstats betalingsevne set i forhold til de øvrige medlemsstaters betalingsevne:

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

[...]

Kommissionen har [...] besluttet at revidere sin metode til beregning af n-faktoren, som nu hovedsagelig er baseret på medlemsstaternes BNP og sekundært på deres befolkning som et demografisk kriterium, der gør det muligt at opretholde en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstater. Hvis der tages hensyn til medlemsstaternes befolkning i en tredjedel af beregningen af n-faktoren, mindskes variationen i medlemsstaternes n-faktorer i rimelig grad sammenlignet med en beregning, der udelukkende er baseret på medlemsstaternes BNP. Den tilføjer også et element af stabilitet i beregningen af n-faktoren, da befolkningens størrelse sandsynligvis ikke vil variere betydeligt på årsbasis. I modsætning hertil kan en medlemsstats BNP opleve større årlige udsving, navnlig i perioder med økonomisk krise. Da medlemsstatens BNP stadig tegner sig for to tredjedele af beregningen, er det samtidig den vigtigste faktor ved vurderingen af dens betalingsevne.

[...]«

12 I 2023-meddelelsens punkt 4.2 præciseres det, hvordan det faste beløb skal beregnes:

»Det faste beløb beregnes på en måde, der stort set svarer til metoden til beregning af tvangsbøden, dvs.:

– multiplikation af en grundsats med en koefficient, der afspejler tilsidesættelsens grovhed,

– multiplikation af resultatet med n-faktoren,

– multiplikation af resultatet med det antal dage, tilsidesættelsen varer ved [...]

[...]«

13 Denne meddelelses punkt 4.2.1 fastsætter følgende:

»For at beregne det faste beløb skal det daglige beløb ganges med det antal dage, tilsidesættelsen varer ved. Sidstnævnte defineres således:

[...]

– [F]or så vidt angår søgsmål anlagt i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF er dette antallet af dage mellem dagen efter udløbet af fristen for gennemførelse i det relevante direktiv og den dato, hvor traktatbruddet bringes til ophør, eller i tilfælde af, at det ikke er bragt til ophør, datoen for afsigelsen af dommen i henhold til artikel 260 TEUF.

[...]«

14 Meddelelsens punkt 4.2.2 har følgende ordlyd:

»Ved beregningen af det faste beløb anvender Kommissionen den samme koefficient for tilsidesættelsens grovhed og den samme faste n-faktor som ved beregningen af tvangsbøden [...]

Grundsatsen for det faste beløb er lavere end for tvangsbøder. [...]

Grundsatsen for det faste beløb er angivet i punkt 2 i bilag I.

[...]«

15 Bilag I til 2023-meddelelsen, der har overskriften »Oplysninger, der anvendes til at fastsætte de finansielle sanktioner, der foreslås Domstolen«, fastsætter i punkt 2, at grundsatsen for det faste beløb, der er omhandlet i meddelelsens afsnit 4.2.2, fastsættes til 1 000 EUR pr. dag, svarende til en tredjedel af grundsatsen for tvangsbøder, og i punkt 3, at »n«-faktoren for Ungarn er 0,35. I punkt 5 i bilag I er det præciseret, at det faste minimumsbeløb for denne medlemsstat er 980 000 EUR.

Den administrative procedure og sagen for Domstolen

16 Den 27. januar 2022 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Ungarn, hvori den foreholdt denne medlemsstat, at den ikke havde meddelt Kommissionen de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme direktiv 2019/1937, hvis gennemførelsesfrist var udløbet den 17. december 2021. Ungarn meddelte i sine svar af 18. marts og 3. maj 2022 Kommissionen, at de nødvendige bestemmelser var under udarbejdelse, idet gennemførelsen af dette direktiv i national ret krævede udarbejdelse af en ny lov og regler i form af et regeringsdekret. Loven forventedes stadfæstet i slutningen af november 2022.

17 Da Kommissionen ikke modtog yderligere meddelelser vedrørende gennemførelsen af direktiv 2019/1937, sendte den den 22. juli 2022 en begrundet udtalelse til Ungarn, hvori den opfordrede denne medlemsstat til at opfylde sine forpligtelser i henhold til dette direktiv inden for en frist på to måneder fra modtagelsen af den begrundede udtalelse.

18 Den 13. september 2022 meddelte Ungarn Kommissionen lov nr. CLXV af 2013 om klager og indberetninger af offentlig interesse samt regeringsdekret nr. 50/2013 (II.25) om ordningen for integritetsmanagement i offentlige forvaltninger og regler for modtagelse af repræsentanter for interessegrupper som bestemmelser til delvis gennemførelse af direktiv 2019/1937.

19 Ungarn anførte i sit svar af 15. september 2022 på den begrundede udtalelse, at lovforslaget til fuldstændig gennemførelse af dette direktiv var under udarbejdelse.

20 Kommissionen fandt, at medlemsstaten stadig ikke havde opfyldt sine forpligtelser, og den 14. marts 2023 besluttede den derfor at anlægge nærværende sag ved Domstolen.

21 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 7. januar 2024 blev retsforhandlingerne udsat indtil afsigelsen af dommen i sag C-147/23. Efter afsigelsen af dom af 25. april 2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet) (C-147/23, EU:C:2024:346), har Domstolens præsident samme dag truffet afgørelse om genoptagelse af sagens behandling.

22 Ved akt af 30. september 2024 meddelte Kommissionen Domstolen, at Ungarns gennemførelse af direktiv 2019/1937 kunne anses for at være blevet fuldført den 24. juli 2023 ved ikrafttrædelsen af lov nr. XXV af 2023 om regler vedrørende klager, indberetninger af offentlig interesse og whistleblowere samt regeringsdekret nr. 225/2023 af 8. juni 2023 om udpegning af statslige organer, der skal oprette en særskilt ordning for indberetning af overtrædelser. Kommissionen har derfor for det første delvist hævet sagen, idet den har frafaldet sin påstand om fastsættelse af en tvangsbøde, og for det andet tilpasset sin påstand om, at denne medlemsstat tilpligtes at betale et fast beløb, til et beløb på 2 040 500 EUR.

Om søgsmålet

Traktatbruddet i henhold til artikel 258 TEUF

Parternes argumenter

23 Kommissionen har anført, at medlemsstaterne i henhold til artikel 288, stk. 3, TEUF har pligt til at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at sikre gennemførelsen af direktiverne i deres nationale retsorden inden for de i disse direktiver fastsatte frister, og straks at underrette Kommissionen om disse bestemmelser.

24 Kommissionen har præciseret, at spørgsmålet om, hvorvidt disse forpligtelser er blevet tilsidesat, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, som Kommissionen sendte til den pågældende medlemsstat.

25 I den foreliggende sag havde Ungarn ikke vedtaget sådanne bestemmelser og ikke givet Kommissionen meddelelse om vedtagelsen heraf inden udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 22. juli 2022.

26 Ungarn har anført, at lov nr. XXV af 2023 blev offentliggjort den 25. maj 2023 med ikrafttrædelse den 60. dag efter denne dato. Ungarn har præciseret, at regeringsdekret nr. 225/2023, der blev vedtaget i medfør af bemyndigelsen i lov nr. XXV af 2023, skulle træde i kraft samme dato. Medlemsstaten har ligeledes gjort gældende, at den traf foranstaltninger med henblik på at meddele Kommissionen denne lov umiddelbart efter offentliggørelsen heraf, dvs. den 26. maj 2023. Ungarn er derfor af den opfattelse, at gennemførelsen af direktiv 2019/1937 blev fuldført på datoen for ikrafttrædelsen af den nævnte lov og det hermed forbundne regeringsdekret nr. 225/2023, således at Ungarn bør frifindes.

27 Subsidiært har Ungarn anført, at medlemsstaten under den administrative procedure meddelte Kommissionen lov nr. CLXV af 2013 som en foranstaltning til delvis gennemførelse af direktiv 2019/1937. Ungarn har i denne henseende under henvisning til dom af 16. juli 2020, Kommissionen mod Irland (Bekæmpelse af hvidvask af penge) (C-550/18, EU:C:2020:564), gjort gældende, at den manglende henvisning til dette direktiv i de meddelte nationale bestemmelser ikke er til hinder for, at de tages i betragtning som foranstaltninger til delvis gennemførelse, eftersom henvisning til direktivet udgør en simpel formalitet.

28 Kommissionen har i replikken anført, at lov nr. XXV af 2023 og regeringsdekret nr. 225/2023, som Ungarn har meddelt Kommissionen som bestemmelser, der gør det muligt at gennemføre direktiv 2019/1937, ikke var trådt i kraft på datoen for indleveringen af replikken, nemlig den 12. juli 2023.

29 Hvad angår de bestemmelser i den eksisterende lovgivning, som Ungarn meddelte Kommissionen under den administrative procedure, har Kommissionen anført, at den ikke har modtaget nogen sammenligningstabel fra denne medlemsstat. Et sådant dokument er så meget desto vigtigere, som de meddelte bestemmelser findes i en omfattende og generel lovgivning og ikke i sig selv gør det muligt for Kommissionen at vurdere deres relevans som foranstaltninger til gennemførelse af bestemmelserne i direktiv 2019/1937.

30 Under alle omstændigheder har Kommissionen anført, at gennemførelsen af et direktiv skal ske ved en positiv akt, der indeholder en henvisning til dette direktiv. Der er ikke tale om en simpel formalitet, idet en sådan henvisning gør det muligt for personer, der har rettigheder i henhold til gennemførelsesforanstaltningen, at kende oprindelsen og konsekvenserne heraf.

31 I duplikken har Ungarn anført, at medlemsstaten den 14. juni 2023 sendte en sammenligningstabel til Kommissionen med angivelse af de bestemmelser i national ret, der tog sigte på at gennemføre direktiv 2019/1937.

32 Desuden kan Kommissionen ikke konkludere, at direktivet ikke er gennemført, eller at der ikke er meddelt gennemførelsesbestemmelser, alene med den begrundelse, at de bestemmelser, den er blevet meddelt, ikke indeholder en henvisning til dette direktiv.

33 Endelig har Ungarn i sine bemærkninger af 4. november 2024 til Kommissionens supplerende indlæg af 30. september 2024 om tilpasning af påstandene anført, at Kommissionen ikke kan fastholde sin påstand om, at Ungarn tilpligtes at betale et fast beløb, henset til de forskellige retsakter til gennemførelse af direktiv 2019/1937, som den blev meddelt inden vedtagelsen af lov nr. XXV af 2023 og regeringsdekret nr. 225/2023.

Domstolens bemærkninger

34 I henhold til artikel 26, stk. 1, i direktiv 2019/1937 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 17. december 2021. Desuden er det i direktivets artikel 26, stk. 3, fastsat, at når medlemsstaterne vedtager disse nationale love og bestemmelser, skal de indeholde en henvisning til dette direktiv eller ledsages af en sådan henvisning ved offentliggørelsen. Derudover skulle medlemsstaterne i henhold til artikel 26, stk. 3, meddele Kommissionen teksten til disse nationale love og bestemmelser.

35 I overensstemmelse med fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og Domstolen kan ikke tage ændringer af forholdene i tiden derefter i betragtning (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

36 Domstolen har i øvrigt gentagne gange fastslået, at såfremt et direktiv udtrykkeligt fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af direktivet indeholder en henvisning hertil, eller at bestemmelserne ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning, er det under alle omstændigheder nødvendigt, at medlemsstaterne

vedtager en positiv foranstaltning til gennemførelse af det pågældende direktiv (dom af 14.3.2024, Kommissionen mod Letland (Europæisk kodeks for elektronisk kommunikation), C-454/22, EU:C:2024:235, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

37 I det foreliggende tilfælde sendte Kommissionen den 22. juli 2022, da den havde konstateret, at Ungarn ikke havde meddelt den de bestemmelser, der var nødvendige for at gennemføre direktiv 2019/1937, en begrundet udtalelse til denne medlemsstat, hvori den opfordrede den til at opfylde de i denne udtalelse omhandlede forpligtelser inden for en frist på to måneder regnet fra modtagelsen af udtalelsen.

38 Som det fremgår af Ungarns svarskrift og duplik i den foreliggende sag, havde medlemsstaten ved udløbet af denne frist ikke vedtaget disse bestemmelser, og den havde derfor heller ikke meddelt Kommissionen dem.

39 Ungarn sendte ganske vist den 13. september 2022 meddelelse til Kommissionen om lov nr. CLXV af 2013 om klager og indberetninger af offentlig interesse samt om regeringsdekret nr. 50/2013 (II.25) som foranstaltninger til delvis gennemførelse af direktiv 2019/1937. Medlemsstaten anførte desuden i sit svar på den begrundede udtalelse, at lovforslaget til gennemførelse af dette direktiv var under udarbejdelse.

40 Det må imidlertid lægges til grund, at Ungarn ved at anføre, at gennemførelsen af direktiv 2019/1937 skulle være fuldført i løbet af 2023, for det første har erkendt, at en fuldstændig gennemførelse af dette direktiv i national ret hverken var gennemført ved udløbet af den frist, der er fastsat i direktivets artikel 26, stk. 1, nemlig den 17. december 2021, eller ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, nemlig den 22. september 2022.

41 Hvad for det andet angår de bestemmelser i national ret, der meddeles Kommissionen under den administrative procedure, er den omstændighed, at den gældende lovgivning i en medlemsstat, inden direktiv 2018/1972 trådte i kraft, allerede, ifølge denne medlemsstat, var i overensstemmelse med dette direktiv, henset til den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 36, ikke tilstrækkelig til at udelukke medlemsstatens forpligtelse til at gennemføre direktivet i sin retsorden og følgelig til at begrunde det pågældende traktatbrud (dom af 14.3.2024, Kommissionen mod Letland (Europæisk kodeks for elektronisk kommunikation), C-454/22, EU:C:2024:235, præmis 42).

42 Det bemærkes nemlig, at direktivbestemmelser skal gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er specifikke, bestemte og klare nok til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, som indebærer, at de af direktivet omfattede personer i det omfang, det ved det pågældende direktiv tilsigtes at skabe rettigheder for den enkelte, sættes i stand til at få fuldt kendskab til disse rettigheder (dom af 12.5.2022, U.I. (Indirekte toldrepræsentant), C-714/20, EU:C:2022:374, præmis 59).

43 Da de bestemmelser i national ret, som Ungarn har meddelt under den administrative procedure, ikke indeholder nogen henvisning til direktiv 2019/1937, kan de ikke anses for at opfylde de krav, der er præciseret i den foregående præmis.

44 Det skal følgelig fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 26, stk. 1 og 3, i direktiv 2019/1937, idet denne medlemsstat ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 22. juli 2022, ikke havde vedtaget de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse love og bestemmelser.

Påstanden i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF

Parternes argumenter

45 Med henblik på fastsættelsen af størrelsen af det faste beløb har Kommissionen støttet sig på de generelle principper, der er omhandlet i 2023-meddelelsens punkt 2, og på den beregningsmetode, der er beskrevet i denne meddelelses punkt 3 og 4. Kommissionen har navnlig anført, at fastsættelsen af størrelsen af denne økonomiske sanktion skal baseres på de grundlæggende kriterier, nemlig tilsidesættelsens grovhed, dens varighed og nødvendigheden af at sikre sanktionens afskrækkende virkning med henblik på at undgå gentagelser.

46 Hvad for det første angår tilsidesættelsens grovhed har Kommissionen anført, at den koefficient, der finder anvendelse i henhold til 2023-meddelelsen, skal være mellem mindst 1 og højst 20. Kommissionen har præciseret, at den i henhold til denne meddelelses punkt 3.2.2 konsekvent anvender en koefficient for tilsidesættelsens grovhed på 10 i tilfælde, hvor en medlemsstat overhovedet ikke meddeler nogen bestemmelser til gennemførelse af et direktiv, idet enhver manglende gennemførelse af et direktiv og manglende meddelelse af disse bestemmelser skal anses for lige grove, uafhængigt af karakteren af det pågældende direktivs bestemmelser.

47 Hvad for det andet angår tilsidesættelsens varighed har Kommissionen anført, at denne – med hensyn til beregningen af det faste beløb – er det antal dage, tilsidesættelsen har varet ved. Denne varighed beregnes i overensstemmelse med 2023-meddelelsens punkt 4.2.1 og er antallet af dage mellem dagen efter udløbet af fristen for gennemførelse af det pågældende direktiv og den dato, hvor traktatbruddet er bragt til ophør.

48 Hvad for det tredje angår kriteriet om nødvendigheden af at sikre sanktionens afskrækkende virkning under hensyntagen til den pågældende medlemsstats betalingsevne har Kommissionen anført, at dette udtrykkes ved den »n«-faktor, der er fastsat for hver medlemsstat i punkt 3 i bilag I til 2023-meddelelsen. Beregningen heraf er baseret på forholdet mellem den pågældende medlemsstats BNP og det gennemsnitlige nationale BNP i EU, multipliceret med forholdet mellem den pågældende stats befolkning og den gennemsnitlige nationale befolkning i EU. Det første forhold vægtes med to tredjedele, mens det andet vægtes med en tredjedel. I henhold til nævnte punkt 3 er »n«-faktoren for Ungarn 0,35.

49 Kommissionen har derfor foreslået, at der i henhold til 2023-meddelelsens punkt 4.2 fastsættes en koefficient for grovhed på 10 og anvendes en »n«-faktor på 0,35. Resultatet af disse to elementer skal multipliceres med den grundsats for det faste beløb, der er fastsat i punkt 2 i bilag I til denne meddelelse, nemlig 1 000 EUR, hvilket svarer til 3 500 EUR, der i overensstemmelse med meddelelsens punkt 4.2.1 skal ganges med antallet af dage, tilsidesættelsen har varet. Kommissionen har anført, at der skal pålægges betaling af dette faste beløb, på betingelse af at det overstiger 980 000 EUR, der er det faste minimumsbeløb, som er fastsat for Ungarn i punkt 5 i bilag I til 2023-meddelelsen.

50 Ungarn har i svarskriftet først anført, at Kommissionens forslag vedrørende størrelsen af det faste beløb ikke tager hensyn til dels den omstændighed, at lov nr. XXV af 2023 blev offentliggjort den 25. maj 2023 og, ligesom regeringsdekret nr. 225/2023, skulle træde i kraft den 24. juli 2023, hvorved gennemførelsen af direktiv 2019/1937 blev afsluttet, dels at elementer i den eksisterende lovgivning, der sikrede en delvis gennemførelse af dette direktiv, var blevet meddelt Kommissionen under den administrative procedure.

51 Dernæst har Ungarn som en formildende omstændighed henvist til, at det foreliggende søgsmål er den første traktatbrudsprocedure mod Ungarn på grundlag af artikel 260, stk. 3, TEUF.

52 Endelig vidner den omstændighed, at mange medlemsstater gennemførte direktiv 2019/1937 for sent, om de alvorlige vanskeligheder, som vedtagelsen af de nationale gennemførelsesbestemmelser medførte i de nationale retsordener.

53 Ungarn har principalt nedlagt påstand om frifindelse, subsidiært nedsættelse af størrelsen af det foreslåede faste beløb.

54 Kommissionen har i replikken fremhævet, at eftersom Ungarn ikke fremsendte en sammenligningstabel til Kommissionen i forbindelse med meddelelsen af de elementer i Ungarns eksisterende lovgivning, som skulle udgøre foranstaltninger til delvis gennemførelse af direktiv 2019/1937, er den ikke i stand til at vurdere relevansen af disse foranstaltninger.

55 Eftersom de økonomiske sanktioner skal fastsættes på grundlag af objektive kriterier, har Kommissionen desuden gjort gældende, at de omstændigheder, som Ungarn har henvist til i svarskriftet, ikke kan begrunde en nedsættelse af størrelsen af de foreslåede økonomiske sanktioner.

56 I duplikken har Ungarn anført, at Kommissionen ikke kan undlade at tage hensyn til den eksisterende lovgivning, som Ungarn har meddelt Kommissionen, i forbindelse med fastsættelsen af størrelsen af de økonomiske sanktioner. Kommissionens fremgangsmåde medfører, at medlemsstaterne ikke tilskyndes til – inden den fuldstændige gennemførelse af et direktiv – at identificere og meddele de nationale bestemmelser, der, selv om de ligger forud for vedtagelsen af det pågældende direktiv, sikrer en i det mindste delvis gennemførelse heraf.

57 Af disse grunde har Ungarn fastholdt sin påstand om principalt frifindelse, subsidiært nedsættelse af størrelsen af det foreslåede faste beløb.

58 Kommissionen har i sit supplerende indlæg af 30. september 2024 om tilpasning af påstandene ændret størrelsen af det krævede faste beløb, idet den har vurderet, at direktiv 2019/1937 blev gennemført fuldt ud den 24. juli 2023. Den har foreslået, at det lægges til grund, at det antal dage, tilsidesættelsen har varet ved, er dagene mellem den 18. december 2021, dvs. dagen efter udløbet af fristen for gennemførelse af dette direktiv, og den 23. juli 2023, dvs. dagen før ikrafttrædelsen af gennemførelsesforanstaltningerne. Det følger heraf, at det foreslåede daglige beløb på 3 500 EUR (10 x 0,35 x 1 000) skal multipliceres med det antal dage, tilsidesættelsen har varet ved, dvs. 583 dage. Det faste beløb, der nedlægges påstand om, er således på 2 040 500 EUR.

59 Ungarn har i sine bemærkninger af 4. november 2024 til disse påstande henvist til det standpunkt, som medlemsstaten har givet udtryk for i duplikken.

Domstolens bemærkninger

60 Artikel 260, stk. 3, første afsnit, TEUF fastsætter, at når Kommissionen indbringer en sag for Domstolen i henhold til artikel 258 TEUF, fordi den finder, at den pågældende medlemsstat ikke har overholdt sin forpligtelse til at meddele den de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af et direktiv vedtaget efter en lovgivningsprocedure, kan den, når den finder det hensigtsmæssigt, angive størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som den under omstændighederne finder det passende, at denne medlemsstat betaler. I overensstemmelse med artikel 260, stk. 3, andet afsnit, TEUF kan Domstolen, hvis den fastslår en overtrædelse, pålægge den pågældende medlemsstat at betale et fast beløb eller en tvangsbøde, der ikke overstiger det af Kommissionen anførte beløb, og betalingspligten får virkning på den dato, som Domstolen fastsætter i sin dom.

61 Eftersom det, således som det fremgår af denne doms præmis 44, er godtgjort, at Ungarn ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 22. juli 2022, ikke havde vedtaget og følgelig heller ikke meddelt Kommissionen alle de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at gennemføre bestemmelserne i direktiv 2019/1937 i national ret, er det således fastslåede traktatbrud omfattet af anvendelsesområdet for artikel 260, stk. 3, TEUF.

62 Det bemærkes desuden, at formålet med den mekanisme, der er indeholdt i artikel 260, stk. 3, TEUF, ikke blot er at tilskynde medlemsstaterne til hurtigst muligt at bringe et traktatbrud til ophør, når dette, såfremt en sådan foranstaltning ikke træffes, ville have tendens til at vare ved, men også at lette og fremskynde proceduren for pålæggelse af økonomiske sanktioner vedrørende tilsidesættelser af forpligtelsen til at give meddelelse om de nationale bestemmelser til gennemførelse af et direktiv vedtaget efter en lovgivningsprocedure (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

63 Med henblik på at opfylde dette formål fastsætter artikel 260, stk. 3, TEUF, at en medlemsstat som økonomisk sanktion bl.a. kan pålægges betaling af et fast beløb.

64 En dom om betaling af et fast beløb hviler på en vurdering af de konsekvenser, som den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af sine forpligtelser har for de berørte private og offentlige interesser, navnlig når traktatbruddet har varet ved i en lang periode (jf. i denne retning dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

65 Kommissionen begrunder i denne forbindelse arten og størrelsen af de ønskede økonomiske sanktioner ved henvisning til de retningslinjer, som den har vedtaget, såsom de retningslinjer, der er indeholdt i Kommissionens meddelelser, der, selv om de ikke er bindende for Domstolen, bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens handlinger (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

66 Hvad angår muligheden for at pålægge betaling af et fast beløb tilkommer det Domstolen i den enkelte sag og på grundlag af de konkrete omstændigheder, der er forelagt den, samt ud fra den grad af pression og prævention, den finder fornøden, at fastsætte egnede økonomiske sanktioner, navnlig for at forebygge gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af EU-retten (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

67 I det foreliggende tilfælde skal det lægges til grund, at selv om Ungarn samarbejdede med Kommissionens tjenestegrene under den administrative procedure og meddelte den bestemmelser i gældende national ret, som kunne udgøre en gennemførelse af visse bestemmelser i direktiv 2019/1937, tyder samtlige de retlige og faktiske omstændigheder i forbindelse med det fastslåede traktatbrud på, at en effektiv imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten efter sin natur kræver vedtagelse af en afskrækkende foranstaltning, såsom pålæggelse af betaling af et fast beløb. Først og fremmest var det først efter modtagelsen af åbningsskrivelsen af 22. juli 2022, at Ungarn, den 13. september 2022, meddelte Kommissionen de bestemmelser i national ret, som medlemsstaten anså for at gennemføre visse bestemmelser i direktivet. Dernæst blev denne meddelelse foretaget blot nogle dage før udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 22. juli 2022, selv om de bestemmelser, der blev meddelt på denne dato, allerede fandtes i den nationale retsorden før vedtagelsen af direktivet. Endelig muliggjorde de meddelte bestemmelser ikke en effektiv, specifik og fuldstændig gennemførelse af dette direktiv, således som det er anført i denne doms præmis 43.

68 Det skal nemlig for det første bemærkes, at disse bestemmelser, der blev meddelt inden udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 22. juli 2022, ikke indeholdt nogen henvisning til direktiv 2019/1937. Det står fast, at den meddelelse, som medlemsstaterne skal foretage, i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU, har til formål at lette Kommissionen i gennemførelsen af dens opgave, som i henhold til artikel 17 TEU navnlig består i at drage omsorg for gennemførelsen af de i traktaten indeholdte bestemmelser og af de bestemmelser, som vedtages på grundlag heraf af institutionerne. Denne meddelelse skal derfor indeholde tilstrækkeligt klare og præcise oplysninger vedrørende indholdet af de nationale regler, som gennemfører et direktiv. Meddelelsen, der kan ledsages af en sammenligningstabel, skal således utvetydigt anføre de love og administrative foranstaltninger, med hvilke medlemsstaten mener at have opfyldt de forskellige forpligtelser, den er pålagt ved dette direktiv. Gør den ikke det, er Kommissionen således ude af stand til at kontrollere, om medlemsstaten reelt og fuldt ud har gennemført direktivet (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 51).

69 Såfremt et direktiv udtrykkeligt fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af direktivet indeholder en henvisning hertil, eller at bestemmelserne ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning, er det for det andet, som nævnt i denne doms præmis 36, under alle omstændigheder nødvendigt, at medlemsstaterne vedtager en positiv foranstaltning til gennemførelse af det pågældende direktiv.

70 Eftersom de bestemmelser, som Ungarn meddelte inden udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 22. juli 2022, ikke indeholdt nogen henvisning til direktiv 2019/1937 og ikke var ledsaget af forklarende dokumenter, kan de følgelig ikke påberåbes med henblik på at rejse tvivl om, hvorvidt der kan pålægges betaling af et fast beløb i den foreliggende sag.

71 Med hensyn til beregningen af størrelsen af dette faste beløb bemærkes, at det i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF kun er Domstolen, der har kompetence til at pålægge en medlemsstat en økonomisk sanktion. Inden for rammerne af en procedure iværksat på grundlag af denne bestemmelse råder Domstolen imidlertid kun over en afgrænset skønsbeføjelse, for så vidt som Domstolen, når den fastslår en overtrædelse, er bundet af Kommissionens forslag med hensyn til arten af den økonomiske sanktion, som den kan pålægge, og med hensyn til det maksimale sanktionsbeløb, som den kan træffe afgørelse om (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

72 Under Domstolens udøvelse af sin skønsbeføjelse på området, således som afgrænset af Kommissionens forslag, tilkommer det Domstolen at fastsætte størrelsen af det faste beløb, som en medlemsstat kan pålægges at betale i medfør af artikel 260, stk. 3, TEUF, således at det dels er tilpasset efter omstændighederne, dels er afpasset i forhold til den begåede overtrædelse. Til de i denne henseende relevante omstændigheder hører bl.a. det fastslåede traktatbruds grovhed og den periode, hvori traktatbruddet bestod, samt den pågældende medlemsstats betalingsevne (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 68 og 87 og den deri nævnte retspraksis).

73 Det bemærkes ligeledes, at inden for rammerne af denne skønsbeføjelse er retningslinjer såsom Kommissionens meddelelser ikke bindende for Domstolen, men de bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens egne handlinger, når denne institution fremsætter forslag for Domstolen (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

74 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen baseret sig på 2023-meddelelsen som begrundelse for sin påstand om, at Ungarn skal pålægges at betale et fast beløb, og som grundlag for fastsættelsen af størrelsen heraf.

75 For det første fremgår det med hensyn til grovheden af det fastslåede traktatbrud af 2023-meddelelsens punkt 3.2, at manglende meddelelse af bestemmelser til gennemførelse af et direktiv, der er vedtaget efter en lovgivningsprocedure, ifølge Kommissionen altid anses for at være grov. Det pågældende traktatbrud begrunder derfor en automatisk anvendelse af en koefficient for grovhed på 10.

76 Ungarn har anfægtet størrelsen af denne koefficient og den automatiske anvendelse heraf under det konstaterede traktatbruds omstændigheder.

77 Det skal i denne henseende bemærkes, at forpligtelsen til at vedtage bestemmelser for at sikre en fuldstændig gennemførelse af et direktiv og forpligtelsen til at meddele Kommissionen disse bestemmelser udgør væsentlige forpligtelser for medlemsstaterne med henblik på at sikre EU-rettens fulde virkning, og en tilsidesættelse af disse forpligtelser skal derfor anses for at have en klart grov karakter (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

78 I det foreliggende tilfælde skal det fremhæves, at direktiv 2019/1937 udgør et vigtigt EU-retligt instrument, for så vidt som det i henhold til dets artikel 1, sammenholdt med første betragtning, fastsætter fælles minimumsstandarder, der sikrer et afbalanceret og effektivt højt beskyttelsesniveau for personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten inden for områder, hvor sådanne overtrædelser i særlig grad kan skade offentlighedens interesse. Ved at indføre en ordning til beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten i en arbejdsrelateret sammenhæng, bidrager dette direktiv nemlig til at forebygge skader på offentlighedens interesser inden for visse særligt følsomme områder, såsom offentlige udbud, forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, miljøbeskyttelse eller EU's finansielle interesser. Bestemmelserne i det nævnte direktiv fastsætter således en forpligtelse for enheder i både den offentlige og den private sektor til at indføre interne indberetningskanaler, procedurer for modtagelse af indberetninger og opfølgningen herpå, samtidig med at rettighederne for personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten, og de betingelser, hvorunder de kan nyde godt af den således fastsatte beskyttelse, sikres (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 73).

79 Manglende fuldstændig gennemførelse af bestemmelserne i direktiv 2019/1937 inden for den fastsatte frist er dermed nødvendigvis til skade for EU-retten og for dens ensartede og effektive anvendelse, eftersom tilsidesættelser af EU-retten sandsynligvis ikke vil blive indberettet, hvis personer, der har kendskab til sådanne tilsidesættelser, ikke nyder beskyttelse mod mulige repressalier (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 74).

80 Når dette er sagt, skal størrelsen af de økonomiske sanktioner, som en medlemsstat pålægges i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, tilpasses efter omstændighederne og afpasses i forhold til den begåede overtrædelse (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 75), således som det er anført i denne doms præmis 72.

81 Dette er grunden til, at Domstolen har fastslået, at automatisk anvendelse af samme koefficient for grovhed i alle tilfælde af manglende fuldstændig gennemførelse af et direktiv og dermed manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger til dette direktiv nødvendigvis er til hinder for en tilpasning af størrelsen af de økonomiske sanktioner til de omstændigheder, der kendetegner overtrædelsen, og for pålæggelse af forholdsmæssige sanktioner (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 76).

82 Domstolen har i denne henseende præciseret, at når Kommissionen antager, at en tilsidesættelse af forpligtelsen til at meddele gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv skal anses for at være lige grov, uanset hvilket direktiv der er tale om, er Kommissionen ikke i stand til at tilpasse de økonomiske sanktioner til konsekvenserne af den manglende opfyldelse af denne forpligtelse for private og offentlige interesser, således som det er fastsat i 2023-meddelelsens punkt 3.2.2 (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 77).

83 I det foreliggende tilfælde har Ungarn i sit svarskrift gjort gældende, at ungarsk lovgivning indeholdt visse regler til beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser, inden vedtagelsen af lov nr. XXV af 2023 og regeringsdekret nr. 225/2023.

84 Ungarn meddelte således den 12. juni 2023 Kommissionen 11 love, som ifølge denne medlemsstat muliggjorde gennemførelse af visse bestemmelser i direktiv 2019/1937.

85 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at det ikke er godtgjort, at det i den foreliggende sag konstaterede traktatbruds konsekvenser for private og offentlige interesser var lige så negative som i tilfælde af fuldstændig manglende gennemførelse af direktiv 2019/1937 (jf. i denne retning dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 92).

86 Det forholder sig ikke desto mindre således, at de bestemmelser, som Ungarn har meddelt, er spredte i den nationale retsorden, og de indeholder, i modsætning til, hvad der kræves i henhold til artikel 26, stk. 3, i direktiv 2019/1937, ikke nogen udtrykkelig henvisning til den beskyttelse, som er foreskrevet ved dette direktiv.

87 Manglen på specifikke og klare regler vedrørende beskyttelsen af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten, således som denne beskyttelse er fastsat ved direktiv 2019/1937, er til hinder for en effektiv beskyttelse af disse personer og kan således rejse tvivl om den ensartede og effektive anvendelse af denne ret på de områder, der er omfattet af direktivet (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 94).

88 Som anført i denne doms præmis 78 bidrager direktiv 2019/1937 – ved at indføre et højt niveau for beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten i en arbejdsrelateret sammenhæng – nemlig til at forebygge skader på offentlighedens interesser inden for visse særligt følsomme områder, såsom offentlige udbud, forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, miljøbeskyttelse eller EU's finansielle interesser (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 95).

89 Som anført i denne doms præmis 79 er det imidlertid sandsynligt, at personer, der bliver opmærksomme på overtrædelser af EU-retten på disse områder, i mangel af effektiv beskyttelse vil blive afskrækket fra at anmelde dem, da de derved vil kunne blive udsat for repressalier (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 96).

90 Henset til det formål, der er fastsat i artikel 1 i direktiv 2019/1937, sammenholdt med første betragtning hertil, er manglende vedtagelse af de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for en fuldstændig og præcis gennemførelse af dette direktiv, særligt grov (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 97).

91 Hvad angår de formildende omstændigheder, som Ungarn har påberåbt sig, skal det fremhæves, at argumentet om, at det er første gang, Ungarn er genstand for en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, er uden betydning for, hvilke konsekvenser den manglende gennemførelse af direktiv 2019/1937 har for private og offentlige interesser. I sag C-310/12 måtte Ungarn i øvrigt forsvare sig i et traktatbrudssøgsmål i henhold til denne bestemmelse indtil det tidspunkt, hvor Kommissionen, henset til Ungarns meddelelse om fuldstændig gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald (EUT 2008, L 312, s. 3), hævede søgsmålet.

92 Det følger desuden af fast retspraksis, at en medlemsstat ikke som begrundelse for at undlade at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktaten, kan henvise til, at andre medlemsstater heller ikke overholder deres forpligtelser (dom af 11.7.2018, Kommissionen mod Belgien, C-356/15, EU:C:2018:555, præmis 106 og den deri nævnte retspraksis).

93 Følgelig kan Ungarn ikke som en formildende omstændighed ved bedømmelsen af traktatbruddets grovhed påberåbe sig visse medlemsstaters forsinkede gennemførelse af direktiv 2019/1937.

94 For det andet skal det i forbindelse med vurderingen af tilsidesættelsens varighed bemærkes, at hvad angår starten på den periode, der skal tages i betragtning med henblik på at fastsætte størrelsen af det faste beløb, er det tidspunkt, som skal lægges til grund ved vurderingen af varigheden af det pågældende traktatbrud, ikke udløbet af den i Kommissionens begrundede udtalelse fastsatte frist, men det tidspunkt, hvor den i det pågældende direktiv fastsatte frist for

gennemførelse udløb, nemlig den 17. december 2021 (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).

95 Det er ubestridt, at Ungarn ved udløbet af den gennemførelsesfrist, der er fastsat i artikel 26, stk. 1, i direktiv 2019/1937, nemlig den 17. december 2021, ikke havde vedtaget alle de nødvendige love og administrative bestemmelser for at sikre en specifik og fuldstændig gennemførelse af dette direktiv og dermed, i strid med direktivets artikel 26, stk. 3, heller ikke havde meddelt Kommissionen disse love og bestemmelser. Det følger heraf, at det omhandlede traktatbrud, der først ophørte den 24. juli 2023 ved ikrafttrædelsen af lov nr. XXV af 2023 og regeringsdekret nr. 225/2023, varede ved i mere end halvandet år.

96 For det tredje fremgår det hvad angår den pågældende medlemsstats betalingsevne af Domstolens praksis, at der, uden at dette berører Kommissionens mulighed for at foreslå økonomiske sanktioner, der er baseret på flere kriterier, navnlig med henblik på at gøre det muligt at opretholde en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstater, skal tages hensyn til denne stats BNP som den væsentligste faktor med henblik på vurderingen af dens betalingsevne og med henblik på at pålægge tilstrækkeligt afskrækkende og forholdsmæssige sanktioner, således at en fremtidig gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af EU-retten imødegås på effektiv vis (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).

97 I denne henseende har Domstolen gentagne gange fastslået, at der skal tages hensyn til den seneste udvikling i medlemsstatens BNP, som den så ud på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

98 I det foreliggende tilfælde er »n«-faktoren, der repræsenterer den pågældende medlemsstats betalingsevne i forhold til de øvrige medlemsstaters betalingsevne, og som anvendes af Kommissionen i henhold til 2023-meddelelsens punkt 3.4 og 4.2, defineret som et vægtet geometrisk gennemsnit af den pågældende medlemsstats BNP sammenlignet med gennemsnittet af medlemsstaternes BNP, der udgør to tredjedele af beregningen af »n«-faktoren, og af den pågældende medlemsstats befolkning i forhold til medlemsstaternes gennemsnitlige befolkning, som udgør en tredjedel af beregningen af »n«-faktoren, således som det fremgår af den ligning, der er nævnt i denne doms præmis11. Kommissionen begrunder denne metode til beregning af »n«-faktoren med såvel målet om at opretholde en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstaters »n«-faktor, sammenlignet med en beregning, der udelukkende er baseret på medlemsstaternes BNP, som målet om at tilføje et element af stabilitet i beregningen af »n«-faktoren, da befolkningens størrelse sandsynligvis ikke vil variere betydeligt på årsbasis (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).

99 Domstolen har imidlertid fastslået, at fastlæggelsen af den berørte medlemsstats betalingsevne ikke i metoden til beregning af »n«-faktoren kan omfatte en hensyntagen til et demografisk kriterium i henhold til den fremgangsmåde, der er fastsat i 2023-meddelelsens punkt 3.4 og 4.2 (jf. i denne retning dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 84-86).

100 I overensstemmelse med den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 96, og da Kommissionen ikke har anført et relevant kriterium til sikring af stabilitet i beregningen og opretholdelse af en rimelig forskel mellem medlemsstaternes »n«-faktorer, er det derfor ved at tage gennemsnittet af Ungarns BNP i de seneste tre år i betragtning, at størrelsen af det faste beløb skal fastsættes.

101 Henset til disse betragtninger og i lyset af den skønsbeføjelse, som Domstolen er indrømmet ved artikel 260, stk. 3, TEUF, der fastsætter, at Domstolen for så vidt angår det faste beløb ikke kan fastsætte et beløb, der overstiger det af Kommissionen anførte beløb, skal det fastslås, at en effektiv imødegåelse af en fremtidig gentagelse af overtrædelser svarende til den, der følger af tilsidesættelsen af artikel 26, stk. 1 og 3, i direktiv 2019/1937, og som skader EU-rettens fulde virkning, kræver pålæggelse af et fast beløb, der fastsættes til 1 750 000 EUR.

Sagsomkostninger

102 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne medlemsstat at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Sjette Afdeling):

1) Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 26, stk. 1 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten, idet denne medlemsstat ikke ved udløbet af den frist, der var fastsat i Europa-Kommissionens begrundede udtalelse af 22. juli 2022, havde vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse love og bestemmelser.

2) Ungarn betaler et fast beløb på 1 750 000 EUR til Kommissionen.

3) Ungarn bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.

Underskrifter