Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

6 päivänä maaliskuuta 2025*

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – SEUT 258 artikla – Unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelu – Direktiivi (EU) 2019/1937 – 26 artiklan 1 ja 3 kohta – Täytäntöönpanon laiminlyönti ja täytäntöönpanotoimenpiteiden ilmoittamatta jättäminen – SEUT 260 artiklan 3 kohta – Vaatimus kiinteämääräisen hyvityksen maksamisesta – Seuraamuksen määrän vahvistamisperusteet – Rikkomisen vakavuutta ilmaisevan kertoimen automaattinen soveltaminen

Asiassa C-155/23,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan ja SEUT 260 artiklan 3 kohtaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 14.3.2023

Euroopan komissio, asiamiehinään J. Baquero Cruz ja A. Tokár,

kantajana,

vastaan

Unkari, asiamiehenään M. Z. Fehér,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

toimien kokoonpanossa: varapresidentti T. von Danwitz, joka hoitaa kuudennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit A. Kumin ja I. Ziemele (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: N. Emiliou,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta

– toteamaan, että Unkari ei ole noudattanut unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta 23.10.2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937 (EUVL 2019, L 305, s. 17) 26 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut tämän direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä eikä toimittanut niitä komissiolle,

– velvoittamaan Unkarin maksamaan komissiolle kiinteämääräisen hyvityksen, joka vastaa suurempaa seuraavista kahdesta määrästä:

  – 3 500 euron päiväkohtainen kiinteämääräinen hyvitys kerrottuna päivien määrällä, joka kuluu direktiivissä 2019/1937 vahvistetun täytäntöönpanon määräajan päättymispäivän ja rikkomisen päättymispäivän, tai jos rikkominen ei ole päättynyt, tässä asiassa annettavan tuomion julistamispäivän välillä

  – kiinteämääräisen hyvityksen vähimmäismäärä 980 000 euroa

– velvoittamaan Unkarin siinä tapauksessa, että ensimmäisessä luetelmakohdassa mainittuja velvoitteita ei edelleenkään noudateta tässä asiassa annettavan tuomion julistamishetkellä, maksamaan 13 650 euron päiväkohtaisen uhkasakon tässä asiassa annettavan tuomion julistamisesta alkaen siihen asti, kunnes Unkari noudattaa direktiivin 2019/1937 mukaisia velvoitteitaan, ja

– velvoittamaan Unkarin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Direktiivi 2019/1937

2 Direktiivin 2019/1937 johdanto-osan 1 ja 33 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”1. – – Usein väärinkäytösten mahdolliset ilmoittajat eivät vastatoimien pelossa kuitenkaan uskalla ilmoittaa väärinkäytöksiin liittyvistä huolenaiheista tai epäilyistä. Tästä syystä väärinkäytösten ilmoittajien tasapuolisen ja tehokkaan suojelun merkitys tunnustetaan enenevässä määrin sekä [Euroopan] unionin tasolla että kansainvälisellä tasolla.

-

(33) Ilmoittavien henkilöiden on yleensä helpompi ilmoittaa sisäisesti, jollei heillä ole syytä tehdä sitä ulkoisesti. Empiiriset tutkimukset osoittavat, että suurin osa väärinkäytösten ilmoittajista ilmoittaa sisäisesti siinä organisaatiossa, jossa he työskentelevät. Sisäinen ilmoittaminen on myös paras tapa välittää tieto henkilöille, jotka voivat edistää yleiseen

etuun kohdistuvien riskien ratkaisemista varhaisessa vaiheessa ja tuloksellisesti. Toisaalta ilmoittavan henkilön olisi voitava valita tapaukseen liittyvien olosuhteiden perusteella soveltuvin ilmoittamiskanava. – –

– –”

3 Direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on tehostaa unionin oikeuden ja politiikkojen täytäntöönpanon valvontaa tietyillä aloilla vahvistamalla yhteiset vähimmäisvaatimukset korkean suojelun tason tarjoamiseksi henkilöille, jotka ilmoittavat unionin oikeuden rikkomisista.”

4 Direktiivin 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yksityisen ja julkisen sektorin oikeushenkilöt ottavat käyttöön sisäiset kanavat ja menettelyt rikkomisten sisäistä ilmoittamista ja jatkotoimia varten, tarvittaessa työmarkkinaosapuolia kuultuaan ja yhteisymmärryksessä niiden kanssa, jos tästä säädetään kansallisessa lainsäädännössä.

– –

9. Edellä olevaa 1 kohtaa sovelletaan julkisen sektorin oikeushenkilöihin, mukaan lukien kaikki tällaisten oikeushenkilöiden omistuksessa tai määräysvallassa olevat oikeushenkilöt.

– –”

5 Saman direktiivin 23 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, joita sovelletaan luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin, jotka

– –

c) aloittavat 4 artiklassa tarkoitettuja henkilöitä vastaan menettelyjä haitantekotarkoituksessa;

– –”

6 Direktiivin 2019/1937 26 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 17 päivänä joulukuuta 2021.

– –

3. Edellä 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa jäsenvaltioiden antamissa säännöksissä ja määräyksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne julkaistaan virallisesti. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään. Niiden on viipymättä toimitettava nämä säännökset kirjallisina komissiolle.”

Vuoden 2023 tiedonanto

7 Komission tiedonannon 2023/C 2/01, jonka otsikko on ”Taloudelliset seuraamukset rikkomusmenettelyissä” (EUVL 2023, C 2, s. 1; jäljempänä vuoden 2023 tiedonanto), 3 kohta koskee uhkasakkoa ja 4 kohta kiinteämääräistä hyvitystä.

8 Mainitun tiedonannon 3.2 kohdassa, joka koskee rikkomisen vakavuutta ilmaisevan kertoimen soveltamista päiväkohtaisen uhkasakon laskennassa, todetaan seuraavaa:

”Rikkomista, jossa on kyse siitä, että jäsenvaltio ei ole noudattanut tuomiota tai ei ole ilmoittanut toimenpiteistä, joilla lainsäätämisjärjestystä noudattaen annettu direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, pidetään aina vakavana. Uhkasakon määrän mukauttamiseksi tapauksen erityisiin olosuhteisiin komissio määrittää vakavuutta ilmaisevan kertoimen kahden muuttujan perusteella: niiden unionin sääntöjen merkitys, joita on rikottu tai joita ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja rikkomisen vaikutukset yleisiin ja erityisiin etuihin.

_ _”

9 Saman tiedonannon 3.2.2 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Komissio soveltaa [SEUT] 260 artiklan 3 kohdan nojalla vireille pantuihin kanteisiin järjestelmällisesti rikkomisen vakavuutta ilmaisevaa kerrointa 10, jos jäsenvaltio ei ilmoita toteuttaneensa mitään täytäntöönpanotoimenpiteitä. Oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen perustuvassa unionissa kaikkia lainsäätämisjärjestystä noudattaen annettuja direktiivejä on pidettävä yhtä tärkeinä ja jäsenvaltioiden on saatettava ne kaikilta osin osaksi kansallista lainsäädäntöä direktiiveissä asetetuissa määräajoissa.

Jos velvoitetta ilmoittaa täytäntöönpanotoimenpiteistä rikotaan osittain, täytäntöönpanon puutteellisuus on otettava huomioon määritettäessä vakavuutta ilmaisevan kertoimen arvoa, joka on alle 10. Lisäksi voidaan ottaa huomioon rikkomisen vaikutukset yleisiin ja erityisiin etuihin – –”

10 Vuoden 2023 tiedonannon 3.3 kohdassa, jonka otsikko on ”Rikkomisen kestoa ilmaisevan kertoimen soveltaminen”, todetaan seuraavaa:

”_ _

Rikkomisen kestoa ilmaisevan kertoimen arvo vaihtelee asteikolla 1-3. Sen laskentaperusteena käytetään suhdetta 0,10/kuukausi alkaen päivästä, jona ensimmäinen tuomio annettiin, tai sitä päivää seuraavasta päivästä, jona määräaika kyseisen direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä päättyi.

_ _”

11 Kyseisen tiedonannon 3.4 kohdassa, jonka otsikko on ”Jäsenvaltion maksukyky”, todetaan seuraavaa:

”_ _

Tämän varoittava vaikutus otetaan huomioon kertoimella n. Se lasketaan seuraavien kahden tekijän painotettuna geometrisena keskiarvona: Tämän varoittava vaikutus otetaan huomioon kertoimella n. Se lasketaan seuraavien kahden tekijän painotettuna geometrisena keskiarvona: jäsenvaltioiden bruttokansantuotteiden (BKT) keskiarvoon suhteutettu kyseisen jäsenvaltion BKT, jonka painotuskerroin on kaksi, ja jäsenvaltioiden keskimääräiseen asukaslukuun suhteutettu kyseisen jäsenvaltion asukasluku, jonka painotuskerroin on yksi. Näin saadaan kyseisen jäsenvaltion maksukyky suhteessa muiden jäsenvaltioiden maksukykyyn:

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

– –

– – komissio päätti tarkistaa kertoimen n laskentamenetelmäänsä, joka perustuu nyt pääasiassa jäsenvaltioiden BKT:hen ja toissijaisesti niiden asukaslukuun demografisena perusteena, jonka avulla voidaan säilyttää asianmukainen ero eri jäsenvaltioiden välillä. Kun kertoimen n laskennassa otetaan huomioon jäsenvaltioiden asukasluku yhden kolmasosan painoarvolla, jäsenvaltioiden n-kertoimien vaihtelu vähenee kohtuulliseksi verrattuna yksinomaan jäsenvaltioiden BKT:hen perustuvaan laskentaan. Näin kertoimen n laskemiseen lisätään myös vakauttava tekijä, koska asukasluku ei todennäköisesti vaihtele merkittävästi vuodesta toiseen. Jäsenvaltion BKT saattaa sen sijaan vaihdella enemmän vuosittain erityisesti talouskriisin aikana. Koska jäsenvaltion BKT:n painoarvo laskennassa on edelleen kaksi kolmasosaa, se on kuitenkin edelleen pääasiallinen tekijä arvioitaessa jäsenvaltion maksukykyä.

– –”

12 Kyseisen tiedonannon 4.2 kohdassa täsmennetään kiinteämääräisen hyvityksen laskentamenetelmä seuraavasti:

”Kiinteämääräinen hyvitys lasketaan pitkälti samalla tavalla kuin uhkasakko, eli

– kertomalla kiinteä vakiomäärä vakavuutta ilmaisevalla kertoimella

– kertomalla tulos kertoimella n

– kertomalla tulos niiden päivien lukumäärällä, joina rikkominen jatkuu

– –”

13 Saman tiedonannon 4.2.1 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Kiinteämääräisen hyvityksen laskemiseksi päiväkohtainen määrä kerrotaan niiden päivien lukumäärällä, joina rikkominen jatkuu. Tämä lukumäärä määritellään seuraavasti:

– –

– [SEUT] 260 artiklan 3 kohdan nojalla nostetut kanteet: päivien lukumäärä sitä seuraavasta päivästä, jona määräaika kyseisen direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä on

päättynyt, rikkomisen päättymispäivään, tai, jos laiminlyöntiä ei korjata, [SEUT] 260 artiklan nojalla annetun tuomioon antamispäivään.

– –”

14 Vuoden 2023 tiedonannon 4.2.2 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Komissio soveltaa kiinteämääräisen hyvityksen laskennassa samaa vakavuutta ilmaisevaa kerrointa ja samaa kiinteää kerrointa n kuin uhkasakon laskemisessa.

Kiinteämääräisen hyvityksen kiinteä vakiomäärä on pienempi kuin uhkasakkojen kohdalla. – –

Kiinteämääräiseen hyvitykseen sovellettava kiinteä vakiomäärä vahvistetaan liitteen [I] kohdassa [2].

– –”

15 Kyseisen tiedonannon liitteen I, jonka otsikko on ”Tuomioistuimelle ehdotettujen taloudellisten seuraamusten määrittämiseen käytetyt tiedot”, 2 kohdassa todetaan, että tiedonannon kohdassa 4.2.2 mainittu kiinteämääräisen hyvityksen kiinteä vakiomäärä on 1 000 euroa päivältä, eli yksi kolmasosa uhkasakon kiinteästä vakiomäärästä, ja sen 3 kohdassa todetaan, että Unkarille vahvistettu n-kerroin on 0,35. Kyseisessä liitteessä I olevassa 5 kohdassa täsmennetään, että kiinteämääräisen hyvityksen vähimmäismäärä on Unkarin osalta 980 000 euroa.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

16 Komissio osoitti 27.1.2022 Unkarille virallisen huomautuksen, jossa se moitti tätä siitä, ettei tämä ollut ilmoittanut sille direktiivin 2019/1937, jonka täytäntöönpanon määräaika oli päättynyt 17.12.2021, noudattamisen edellyttämistä laeista, asetuksista ja hallinnollisista määräyksistä. Unkari ilmoitti komissiolle 18.3. ja 3.5.2022 antamissaan vastauksissa, että vaadittuja säännöksiä ja määräyksiä oltiin parhaillaan valmistelemassa ja että direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä edellytti uutta lakia ja hallituksen asetuksen muodossa annettavaa asetusta. Kyseinen laki oli tarkoitus antaa marraskuun 2022 loppuun mennessä.

17 Koska direktiivin 2019/1937 täytäntöönpanosta ei myöhemminkään ilmoitettu, komissio osoitti 22.7.2022 Unkarille perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä noudattamaan kyseisen direktiivin mukaisia velvoitteitaan kahden kuukauden kuluessa perustellun lausunnon vastaanottamisesta.

18 Unkari ilmoitti 13.9.2022 komissiolle yleisen edun mukaisista kanteluista ja ilmoituksista vuonna 2013 annetun lain nro CLXV ja julkishallinnon elinten luotettavuuden hallintajärjestelmästä ja sidosryhmien kuulemista koskevista säännöistä annetun hallituksen asetuksen nro 50/2013 (II.25) säännöksinä, jotka mahdollistavat direktiivin 2019/1937 osittaisen täytäntöönpanon.

19 Unkari ilmoitti perusteltuun lausuntoon 15.9.2022 antamassaan vastauksessa, että kyseisen direktiivin täysimääräisen täytäntöönpanon mahdollistava lakiesitys oli valmisteilla.

20 Koska komissio katsoi, ettei Unkari ollut vieläkään noudattanut velvoitteitaan, se päätti 14.3.2023 nostaa nyt käsiteltävän kanteen unionin tuomioistuimessa.

21 Unionin tuomioistuimen presidentin 7.1.2024 tekemällä päätöksellä asian käsittelyä lykättiin siihen saakka, kunnes asiassa C-147/23 annetaan ratkaisu. Asian käsittelyä jatkettiin 25.4.2024 annetun tuomion komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi) (C-147/23, EU:C:2024:346) julistamisen jälkeen unionin tuomioistuimen presidentin samana päivänä tekemällä päätöksellä.

22 Komissio ilmoitti 30.9.2024 päivätyllä asiakirjalla unionin tuomioistuimelle, että Unkarin voidaan katsoa saattaneen direktiivin 2019/1937 täytäntöönpanon päätökseen 24.7.2023, jolloin kanteluja, yleisen edun mukaisia ilmoituksia ja väärinkäytösten ilmoittajia koskevista säännöistä vuonna 2023 annettu laki nro XXV ja hallituksen elinten, joiden on otettava käyttöön erillinen väärinkäytöksistä ilmoittamista koskeva järjestelmä, nimeämisestä 8.6.2023 annettu hallituksen asetus 225/2023 tulivat voimaan. Tämän seurauksena komissio yhtäältä luopui osittain kanteestaan uhkasakon määräämisen osalta ja toisaalta muutti vaatimustaan Unkarin velvoittamisesta maksamaan kiinteämääräinen hyvitys siten, että se vaati tällä perusteella 2 040 500 euron määrää.

Kanne

SEUT 258 artiklaan perustuva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen

Asianosaisten lausumat

23 Komissio muistuttaa, että SEUT 288 artiklan kolmannen kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava tarvittavat säännökset sen varmistamiseksi, että direktiivit saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä direktiiveissä säädetyissä määräajoissa, ja ilmoitettava näistä säännöksistä välittömästi komissiolle.

24 Komissio täsmentää, että arvioitaessa sitä, onko velvoitteita jätetty noudattamatta, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli komission sille osoittamassa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä.

25 Nyt käsiteltävässä asiassa Unkari ei antanut kyseisiä säännöksiä eikä ilmoittanut niistä komissiolle ennen 22.7.2022 annetussa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymistä.

26 Unkari mainitsee, että vuonna 2023 annettu laki XXV julkaistiin 25.5.2023 ja että sen oli määrä tulla voimaan 60. päivänä julkaisemisen jälkeen. Se täsmentää, että myös vuonna 2023 annettuun lakiin nro XXV sisältyvän valtuutuksen nojalla annetun hallituksen asetuksen nro 225/2023 oli määrä tulla voimaan kyseisenä päivänä. Unkari väittää myös toteuttaneensa toimenpiteitä ilmoittaakseen kyseisestä laista komissiolle välittömästi sen julkaisemisen jälkeen eli 26.5.2023. Unkari katsoo siten, että direktiivin 2019/1937 täytäntöönpano oli saatettu päätökseen kyseisen lain ja siihen liittyvän hallituksen asetuksen nro 225/2023 voimaantulopäivänä, joten komission kanne on hylättävä.

27 Unkari muistuttaa toissijaisesti, että se ilmoitti oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana komissiolle vuonna 2013 annetun lain nro CLXV direktiivin 2019/1937 osittaista täytäntöönpanoa merkitsevänä toimenpiteenä. Unkari vetoaa tältä osin 16.7.2020 annettuun tuomioon komissio v. Irlanti (Rahanpesun torjunta) (C-550/18, EU:C:2020:564) ja väittää, että se,

ettei tiedoksi annetuissa kansallisissa säännöksissä viitata kyseiseen direktiiviin, ei estä ottamasta niitä huomioon osittaista täytäntöönpanoa merkitsevinä toimenpiteinä, koska viittaus direktiiviin on sen mielestä pelkkä muodollisuus.

28 Komissio toteaa kantajan vastauskirjelmässään, että vuonna 2023 annettu laki nro XXV ja hallituksen asetus nro 225/2023, jotka Unkari ilmoitti sille direktiivin 2019/1937 täytäntöönpanon mahdollistavina säännöksinä, eivät olleet tulleet voimaan kyseisen kirjelmän jättämispäivänä eli 12.7.2023.

29 Lisäksi komissio esittää Unkarin oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana ilmoittamista voimassa olevan lainsäädännön säännöksistä, ettei kyseinen jäsenvaltio toimittanut sille vastaavuustaulukkoa. Tällainen asiakirja on kuitenkin erityisen tärkeä, koska ilmoitetut säännökset ovat peräisin laajasta ja yleisestä lainsäädännöstä, eikä komissio voi yksin ilmoitettuja säännöksiä tarkastelemalla arvioida niiden merkitystä direktiivin 2019/1937 säännösten täytäntöönpanotoimenpiteinä.

30 Komissio muistuttaa joka tapauksessa, että direktiivin täytäntöönpanon on perustuttava erilliseen säädökseen, jossa viitataan kyseessä olevaan direktiiviin. Komission mukaan kyse ei ole pelkästä muodollisuudesta, koska tällaisen viittauksen avulla ne, joille täytäntöönpanotoimenpiteellä annetaan oikeuksia, voivat saada selville toimenpiteen alkuperän ja siitä aiheutuvat seuraukset.

31 Unkari toteaa vastaajan vastauskirjelmässään toimittaneensa komissiolle 14.6.2023 vastaavuustaulukon, jossa mainitaan direktiivin 2019/1937 täytäntöönpanemiseksi annetut kansalliset säännökset.

32 Sen mielestä komissio ei myöskään voi päätellä täytäntöönpanon laiminlyöntiä tai täytöntöönpanosäännöksistä ilmoittamatta jättämistä pelkästään sillä perusteella, että sille ilmoitetuissa säännöksissä ei viitata kyseiseen direktiiviin.

33 Unkari mainitsee vielä vastauksena komission 30.9.2024 toimittamiin muutettuihin vaatimuksiin 4.11.2024 esittämissään huomautuksissa, että komissio ei voi pitää kiinni vaatimuksestaan Unkarin velvoittamisesta maksamaan kiinteämääräinen hyvitys, kun otetaan huomioon direktiivin 2019/1937 eri täytäntöönpanotoimet, jotka oli annettu komissiolle tiedoksi ennen vuonna 2023 annetun lain nro XXV ja hallituksen asetuksen nro 225/2023 antamista.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

34 Direktiivin 2019/1937 26 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava sen noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 17.12.2021. Lisäksi direktiivin 26 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että jäsenvaltioiden antamissa kansallisissa säännöksissä ja määräyksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne julkaistaan virallisesti. Lisäksi direktiivin 26 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toimitettava nämä säännökset kirjallisina komissiolle.

35 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä unionin tuomioistuin voi ottaa

huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Unionin tuomioistuin on lisäksi toistuvasti todennut, että jäsenvaltioiden on joka tapauksessa toteutettava erillinen täytäntöönpanotoimi, jos kyseisessä direktiivissä säädetään nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että kyseisen direktiivin täytäntöönpanosäännöksissä viitataan tähän direktiiviin tai että niihin liitetään tällainen viittaus, kun ne julkaistaan virallisesti (tuomio 14.3.2024, komissio v. Latvia (Eurooppalainen sähköisen viestinnän säännöstö), C-454/22, EU:C:2024:235, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio totesi ensin, ettei Unkari ollut ilmoittanut sille direktiivin 2019/1937 täytäntöönpanon edellyttämistä säännöksistä ja määräyksistä, minkä jälkeen se osoitti kyseiselle jäsenvaltiolle 22.7.2022 perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä noudattamaan kyseisessä lausunnossa tarkoitettuja velvoitteita määräajassa, joka oli kaksi kuukautta lausunnon vastaanottamisesta.

38 Kuten Unkarin tässä oikeudenkäynnissä toimittamista vastineesta ja vastauskirjelmästä ilmenee, Unkari ei ollut kyseisen määräajan päättyessä antanut tällaisia säännöksiä eikä siten myöskään ilmoittanut niistä komissiolle.

39 On totta, että Unkari ilmoitti komissiolle 13.9.2022 yleisen edun mukaisista kanteluista ja ilmoituksista vuonna 2013 annetusta laista nro CLXV ja hallituksen asetuksesta nro 50/2013 (II.25) direktiivin 2019/1937 osittaista täytäntöönpanoa merkitsevinä toimenpiteinä. Lisäksi Unkari ilmoitti perusteltuun lausuntoon antamassaan vastauksessa, että direktiivin täytäntöönpanoa koskeva lakiesitys oli valmisteilla.

40 On kuitenkin katsottava ensinnäkin, että mainitsemalla, että direktiivin 2019/1937 täytäntöönpano oli määrä saattaa päätökseen vuoden 2023 kuluessa, Unkari myöntää, että kyseistä direktiiviä ei ollut saatettu täysimääräisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä sen 26 artiklan 1 kohdassa säädetyn määräajan päättyessä eli 17.12.2021 eikä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä eli 22.9.2022.

41 Toiseksi komissiolle oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä ilmoitetuista kansallisen oikeuden säännöksistä on todettava, että kun otetaan huomioon edellä 36 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, se, että jäsenvaltion lainsäädäntö, joka oli voimassa ennen direktiivin 2019/1937 voimaantuloa, on kyseisen jäsenvaltion mukaan jo kyseisen direktiivin mukainen, ei riitä perusteeksi katsoa, ettei kyseisellä jäsenvaltiolla ole velvollisuutta saattaa mainittu direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystään, eikä kyseisellä seikalla siis voida oikeuttaa tällaista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä (tuomio 14.3.2024, komissio v. Latvia (Eurooppalainen sähköisen viestinnän säännöstö), C-454/22, EU:C:2024:235, 42 kohta).

42 On nimittäin muistutettava, että direktiivin säännökset on pantava täytäntöön kiistattoman sitovasti ja riittävän konkreettisesti, täsmällisesti ja selvästi, jotta oikeusvarmuutta koskeva edellytys, jonka mukaan silloin, kun direktiivillä on tarkoituksena luoda oikeuksia yksityisille, näiden on voitava saada selville kaikki oikeutensa, täyttyisi (tuomio 12.5.2022, U.I. (Välillinen tulliedustaja), C-714/20, EU:C:2022:374, 59 kohta).

43 Koska Unkarin oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana ilmoittamissa kansallisen oikeuden säännöksissä ei ole mitään viittausta direktiiviin 2019/1937, niiden ei voida katsoa täyttävän edellisessä kohdassa täsmennettyjä vaatimuksia.

44 Siten on todettava, että Unkari ei ole noudattanut direktiivin 2019/1937 26 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut 22.7.2022 päivätyssä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä antanut kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä eikä siis ilmoittanut niistä komissiolle.

SEUT 260 artiklan 3 kohtaan perustuva vaatimus

Asianosaisten lausumat

45 Kiinteämääräisen hyvityksen määrän vahvistamiseksi komissio käyttää perustana vuoden 2023 tiedonannon 2 kohdassa tarkoitettuja yleisiä periaatteita ja saman tiedonannon 3 ja 4 kohdassa esitettyä laskentamenetelmää. Komissio mainitsee erityisesti, että tämän rahamääräisen seuraamuksen määrittämisen on perustuttava perustavanlaatuisiin perusteisiin, joita ovat rikkomisen vakavuus, sen kesto ja tarve varmistaa seuraamuksen varoittava vaikutus rikkomisen uusimisen estämiseksi.

46 Komissio muistuttaa ensinnäkin rikkomisen vakavuudesta, että vuoden 2023 tiedonannon perusteella sovellettavan kertoimen suuruus on vähintään 1 ja enintään 20. Komissio täsmentää, että kyseisen tiedonannon 3.2.2 kohdan mukaan se soveltaa järjestelmällisesti rikkomisen vakavuutta ilmaisevaa kerrointa 10, jos jäsenvaltio ei ilmoita mistään direktiivin täytäntöönpanosäännöksistä, ja kaikilla direktiivin täytäntöönpanossa ja kyseisten säännösten ilmoittamisessa olevilla puutteilla katsotaan olevan sama vakavuusaste riippumatta kyseessä olevan direktiivin säännösten luonteesta.

47 Toiseksi komissio esittää rikkomisen kestosta, että se on kiinteämääräisen hyvityksen laskemisen osalta niiden päivien lukumäärä, joina rikkominen jatkuu. Kesto lasketaan vuoden 2023 tiedonannon 4.2.1 kohdan mukaisesti, ja se on päivien lukumäärä sitä päivää seuraavasta päivästä, jona kyseisen direktiivin täytäntöönpanon määräaika on päättynyt, rikkomisen päättymispäivään.

48 Kolmanneksi kriteeristä, joka koskee tarvetta varmistaa seuraamuksen ehkäisevä vaikutus asianomaisen jäsenvaltion maksukyvyn perusteella, on todettava, että komission mukaan se ilmaistaan kunkin jäsenvaltion osalta vuoden 2023 tiedonannon liitteessä I olevassa 3 kohdassa vahvistetulla n-kertoimella. Sen laskeminen perustuu asianomaisen valtion BKT:n ja unionin keskimääräisen kansallisen BKT:n väliseen suhteeseen kerrottuna kyseisen valtion väestön ja unionin keskimääräisen kansallisen väestön välisellä suhteella. Ensimmäisen suhteen painoarvo on kaksi kolmasosaa ja jälkimmäisen suhteen painoarvo yksi kolmasosa. Kyseisen 3 kohdan mukaan Unkarin n-kerroin on 0,35.

49 Siten komissio ehdottaa vuoden 2023 tiedonannon 4.2 kohdan mukaisesti rikkomisen vakavuutta ilmaisevan kertoimen 10 ja n-kertoimen 0,35 soveltamista. Näiden kahden tekijän tulo kerrotaan sen mukaan kyseisen tiedonannon liitteessä I olevassa 2 kohdassa vahvistetulla kiinteämääräisen hyvityksen kiinteällä vakiomäärällä eli 1 000 eurolla, jolloin saadaan 3 500 euron summa, joka kerrotaan mainitun tiedonannon 4.2.1. kohdan mukaisesti niiden päivien lukumäärällä, joina rikko-

minen jatkuu. Komissio toteaa, että tämä kiinteämääräinen hyvitys on määrättävä maksettavaksi sillä edellytyksellä, että se on yli 980 000 euroa, joka on Unkarille vuoden 2023 tiedonannon liitteessä I olevan 5 kohdan mukaisesti vahvistettu kiinteämääräisen hyvityksen vähimmäismäärä.

50 Unkari esittää vastineessaan ensinnäkin, että kiinteämääräisen hyvityksen määrää koskevissa komission ehdotuksissa ei oteta huomioon yhtäältä sitä, että vuonna 2023 annettu laki nro XXV julkaistiin 25.5.2023 ja että sen oli hallituksen asetuksen nro 225/2023 tavoin määrä tulla voimaan 24.7.2023, jolloin direktiivin 2019/1937 täytäntöönpano saatiin päätökseen, ja toisaalta sitä, että komissiolle oli ilmoitettu oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvistä säännöksistä, joilla varmistetaan kyseisen direktiivin osittainen täytäntöönpano.

51 Unkari korostaa lieventävänä seikkana sitä, että nyt käsiteltävä kanne on ensimmäinen sitä vastaan SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla aloitettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely.

52 Se, että useat jäsenvaltiot panneet direktiivin 2019/1937 täytäntöön myöhässä, on Unkarin mukaan merkki siitä, että kansallisten täytäntöönpanosäännösten antamiseen liittyy vakavia vaikeuksia kansallisissa oikeusjärjestyksissä.

53 Unkari vaatii ensisijaisesti komission vaatimusten hylkäämistä ja toissijaisesti ehdotetun kiinteämääräisen hyvityksen määrän alentamista.

54 Komissio korostaa vastauskirjelmässään, että koska Unkari ei ole toimittanut sille vastaavuustaulukkoa ilmoittaessaan voimassa olevaan lainsäädäntöönsä sisältyvistä säännöksistä, joita Unkarin mukaan voidaan pitää direktiivin 2019/1937 osittaista täytäntöönpanoa merkitsevinä toimenpiteinä, komissio ei voi arvioida näiden toimenpiteiden merkityksellisyyttä.

55 Koska taloudelliset seuraamukset on määritettävä objektiivisin perustein, komissio esittää lisäksi, että Unkarin vastineessaan esittämillä seikoilla ei voida perustella ehdotettujen taloudellisten seuraamusten määrän alentamista.

56 Unkari esittää vastauskirjelmässään, ettei komissio voi sivuttaa Unkarin sille ilmoittamaa voimassa olevaa lainsäädäntöä määrittäessään rahamääräisten seuraamusten määrän. Komission lähestymistapa johtaa Unkarin mukaan siihen, että jäsenvaltioilla on vähemmän motivaatiota yksilöidä ennen direktiivin täysimääräistä täytäntöönpanoa ne kansalliset säännökset, joilla siitä huolimatta, että ne ovat voimassa ennen tällaisen direktiivin antamista, varmistetaan ainakin osittainen täytäntöönpano, ja ilmoittaa tällaisista säännöksistä.

57 Näistä syistä Unkari toistaa ensisijaisen vaatimuksensa komission kanteen hylkäämisestä ja toissijaisen vaatimuksensa ehdotetun kiinteämääräisen hyvityksen määrän alentamisesta.

58 Komissio katsoi 30.9.2024 esittämässään kannevaatimusten mukauttamista koskevassa kirjelmässään, että direktiivi 2019/1937 oli saatettu kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöä 24.7.2023, ja muutti vaaditun kiinteämääräisen hyvityksen määrää. Se ehdotti, että niiden päivien lukumääränä, joina rikkominen jatkui, on pidettävä ajanjaksoa, joka alkaa 18.12.2021 eli kyseisen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymispäivää seuraavana päivänä ja päättyy 23.7.2023 eli täytäntöönpanotoimenpiteiden voimaantuloa

edeltäneenä päivänä. Tästä seuraa, että ehdotettu päiväkohtainen määrä 3 500 euroa (10x0.35x1000) on kerrottava rikkomisen kestoa vastaavien päivien lukumäärällä eli 583 päivällä. Vaadittu kiinteämääräisen hyvityksen määrä on siis 2 040 500 euroa.

59 Kyseisestä kirjelmästä 4.11.2024 esittämissään huomautuksissa Unkari toistaa vastauskirjelmässään esittämänsä kannan.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

60 On muistutettava, että SEUT 260 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, että kun komissio saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi SEUT 258 artiklan nojalla katsoessaan, että kyseessä oleva jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä velvollisuutensa ilmoittaa toimenpiteistä, joilla lainsäätämisjärjestyksessä annettu direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, komissio voi, jos se katsoo tämän aiheelliseksi, ilmoittaa samalla sen olosuhteisiin nähden soveltuvaksi katsomansa kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrän, joka tämän jäsenvaltion olisi sen käsityksen mukaan suoritettava. SEUT 260 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa määrätään, että jos unionin tuomioistuin toteaa, ettei velvollisuutta ole täytetty, se voi määrätä asianomaisen jäsenvaltion suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon komission ilmoittaman määrän rajoissa, ja suoritus on maksettava unionin tuomioistuimen tuomiossaan määräämänä ajankohtana.

61 Koska – kuten edellä 44 kohdasta ilmenee – on osoitettu, että Unkari ei ollut 22.7.2022 päivätyssä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä antanut direktiivin 2019/1937 säännösten täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä eikä näin ollen ilmoittanut niistä komissiolle, näin todettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen kuuluu SEUT 260 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan.

62 Lisäksi on muistutettava, että SEUT 260 artiklan 3 kohtaan sisältyvän mekanismin käyttöön ottamisella pyritään paitsi kannustamaan jäsenvaltioita lopettamaan mahdollisimman pian sellainen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, jolla olisi taipumus jatkua tällaisen määräyksen puuttuessa, myös keventämään ja nopeuttamaan menettelyä, jossa määrätään rahamääräisiä seuraamuksia lainsäätämisjärjestyksessä annetun direktiivin kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä koskevan ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 Tämän tavoitteen saavuttamiseksi SEUT 260 artiklan 3 kohdassa määrätään muun muassa kiinteämääräisen hyvityksen määräämisestä rahamääräisenä seuraamuksena.

64 Kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen perustuu niiden seurausten arviointiin, joita asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluvien velvoitteiden täyttämättä jättämisestä aiheutuu kyseessä oleville yksityisille ja julkisille eduille, erityisesti silloin, kun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on jatkunut pitkään (ks. vastaavasti tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

65 Komissio on tältä osin perustellut vaadittujen rahamääräisten seuraamusten luonnetta ja määrää sekä ottanut tältä osin huomioon tiedonantoihinsa sisältyvien kaltaiset suuntaviivat, joilla – vaikka ne eivät sido unionin tuomioistuinta – pyritään takaamaan komission toiminnan avoimuus, ennustettavuus ja oikeusvarmuus (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 60 kohta).

66 Kiinteämääräisen hyvityksen määräämisen tarkoituksenmukaisuudesta on todettava, että unionin tuomioistuimen on päätettävä kussakin asiassa sen käsiteltäväksi saatettuun tapaukseen liittyvien olosuhteiden perusteella ja sen mukaisesti, minkä verran sen mielestä tarvitaan taivuttelua ja ennaltaehkäisevyyttä, niistä rahamääräisistä seuraamuksista, jotka ovat asianmukaisia muun muassa vastaavien unionin oikeuden rikkomisten toistumisen ehkäisemiseksi (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

67 Nyt käsiteltävässä asiassa on katsottava, että huolimatta siitä, että Unkari teki oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana yhteistyötä komission yksiköiden kanssa ja ilmoitti komissiolle niistä voimassa olevaan kansalliseen oikeuteensa sisältyvistä säännöksistä ja määräyksistä, joita sen mielestä voitiin pitää direktiivin 2019/1937 tiettyjen säännösten täytäntöönpanona, todettuun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen liittyvien oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen kokonaisuus on osoitus siitä, että vastaavien unionin oikeuden rikkomisten toistumisen tehokas ehkäiseminen tulevaisuudessa voi edellyttää kiinteämääräisen hyvityksen määräämisen kaltaisen ehkäisevän toimenpiteen toteuttamista. Ensinnäkin Unkari ilmoitti komissiolle 13.9.2022 eli vasta sen jälkeen, kun se oli vastaanottanut 22.7.2022 päivätyn perustellun lausunnon, niistä kansallisen oikeutensa säännöksistä, joilla se katsoi saattaneensa tietyt kyseisen direktiivin säännökset osaksi kansallista oikeusjärjestystään. Ilmoittaminen tapahtui vain muutamia päiviä ennen 22.7.2022 päivätyssä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymistä, vaikka kyseisenä päivänä ilmoitetut säännökset olivat olleet voimassa kansallisessa oikeusjärjestyksessä jo ennen kyseisen direktiivin antamista. Ilmoitetut säännökset eivät myöskään mahdollistaneet direktiivin tehokasta, erityistä ja täysimääräistä täytäntöönpanoa, kuten edellä 43 kohdassa todettiin.

68 Yhtäältä on nimittäin mainittava, että näihin säännöksiin, joista ilmoitettiin ennen 22.7.2022 päivätyssä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymistä, ei sisältynyt viittausta direktiiviin 2019/1937. On kuitenkin kiistatonta, että niiden ilmoitusten tarkoituksena, joita jäsenvaltioiden on annettava SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti, on tukea komissiota sen täyttäessä tehtäviään, joihin kuuluu SEU 17 artiklan mukaan muun muassa huolehtiminen siitä, että perussopimusten määräyksiä sekä toimielinten niiden nojalla antamia säännöksiä ja määräyksiä sovelletaan. Ilmoituksiin on siten sisällyttävä riittävän selvät ja täsmälliset tiedot niiden kansallisten normien sisällöstä, joilla direktiivi pannaan täytäntöön. Siten ilmoituksessa, jonka kanssa voidaan toimittaa vastaavuustaulukko, on yksiselitteisesti ilmoitettava, millä laeilla, asetuksilla ja hallinnollisilla määräyksillä jäsenvaltio katsoo täyttäneensä eri velvoitteet, joita sille direktiivistä aiheutuu. Tällaisten tietojen puuttuessa komissio ei kykene tutkimaan, onko jäsenvaltio pannut direktiivin tosiasiallisesti ja täysimääräisesti täytäntöön (tuomio 8.7.2019, komissio v. Belgia (SEUT 260 artiklan 3 kohta – Nopeat verkot), C-543/17, EU:C:2019:573, 51 kohta).

69 Toisaalta on niin – kuten edellä 36 kohdassa muistutettiin –, että jäsenvaltioiden on joka tapauksessa toteutettava kyseessä olevan direktiivin erillinen täytäntöönpanotoimi, jos kyseisessä direktiivissä säädetään nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että kyseisen direktiivin täytäntöönpanosäännöksissä viitataan tähän direktiiviin tai että niihin liitetään tällainen viittaus, kun ne julkaistaan virallisesti.

70 Koska Unkarin ennen 22.7.2022 päivätyssä perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymistä ilmoittamissa säännöksissä ei viitattu direktiiviin 2019/1937 ja koska niihin ei ollut liitetty selittäviä asiakirjoja, niihin ei siten voida nyt käsiteltävässä asiassa vedota kiinteämääräisen hyvityksen määräämisen kyseenalaistamiseksi.

71 Kiinteämääräisen hyvityksen määrän laskemisesta on muistutettava, että SEUT 260 artiklan 3 kohdan mukaan ainoastaan unionin tuomioistuimella on toimivalta määrätä jäsenvaltiolle rahamääräinen seuraamus. Kyseisen määräyksen nojalla aloitetussa menettelyssä unionin tuomioistuimella on kuitenkin vain rajoitettu harkintavalta, koska jos unionin tuomioistuin toteaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, komission ehdotukset sitovat unionin tuomioistuinta sen rahamääräisen seuraamuksen luonteen osalta, jonka se voi määrätä, ja sen seuraamuksen enimmäismäärän osalta, jonka se voi vahvistaa (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

72 Käyttäessään asiaa koskevaa harkintavaltaansa, sellaisena kuin se on rajattu komission ehdotuksissa, unionin tuomioistuimen tehtävänä on vahvistaa se kiinteämääräisen hyvityksen määrä, joka jäsenvaltio voidaan SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla määrätä maksamaan, siten, että se on yhtäältä asianmukainen olosuhteiden kannalta ja toisaalta oikeassa suhteessa laiminlyöntiin. Merkityksellisiin tekijöihin kuuluvat tältä osin todetun laiminlyönnin vakavuus, sen ajanjakson pituus, jona laiminlyönti on jatkunut, sekä kyseessä olevan jäsenvaltion maksukyky (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 68 ja 87 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

73 On myös muistutettava, että komission tiedonantoihin sisältyvien kaltaiset suuntaviivat eivät sido unionin tuomioistuinta vaan ne palvelevat avoimuuden, ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden toteutumista itse komission toiminnassa, kun kyseinen toimielin tekee ehdotuksia unionin tuomioistuimelle (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

74 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio tukeutui vuoden 2023 tiedonantoon perustellakseen vaatimustaan Unkarin velvoittamisesta maksamaan kiinteämääräinen hyvitys ja määrittääkseen sen määrän.

75 Ensinnäkin todetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen vakavuuden osalta vuoden 2023 tiedonannon 3.2. kohdasta ilmenee, että komission mukaan sitä, että jäsenvaltio ei ole ilmoittanut toimenpiteistä, joilla lainsäätämisjärjestystä noudattaen annettu direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, pidetään aina vakavana. Näin ollen tällainen laiminlyönti oikeuttaa komission mukaan automaattisesti vakavuuskertoimen 10 soveltamisen.

76 Unkari riitauttaa kyseisen kertoimen tason ja sen automaattisen soveltamisen todetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen olosuhteissa.

77 Tässä yhteydessä on muistutettava, että velvoite antaa säännökset ja määräykset direktiivin täysimääräisen täytäntöönpanon varmistamiseksi ja velvoite ilmoittaa niistä komissiolle ovat jäsenvaltioiden keskeisiä velvoitteita unionin oikeuden täyden tehokkuuden varmistamiseksi ja että näiden velvoitteiden noudattamatta jättämistä on näin ollen pidettävä selvästi vakavana (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

78 Nyt käsiteltävässä asiassa on korostettava, että direktiivi 2019/1937 on unionin oikeuden keskeinen väline siltä osin kuin siinä vahvistetaan sen 1 artiklan, luettuna yhdessä sen johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen kanssa, nojalla yhteiset vähimmäisvaatimukset, joilla varmistetaan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden tasapainoisen ja tehokkaan suojelun korkea taso aloilla, joilla tällaiset rikkomiset voivat erityisesti vahingoittaa yleistä etua. Kun kyseisellä direktiivillä perustetaan järjestelmä sellaisten henkilöiden suojelemiseksi, jotka ilmoittavat unionin oikeuden rikkomisesta ammatillisessa asiayhteydessä, sillä myötävaikutetaan yleisen edun loukkaamisen ehkäisemiseen erityisen herkillä aloilla, kuten julkisten hankintojen, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen, ympäristönsuojelun tai unionin taloudellisten etujen aloilla. Mainitun direktiivin säännöksissä säädetään siten sekä julkisen että yksityisen sektorin yksiköiden velvollisuudesta ottaa käyttöön sisäiset ilmoituskanavat sekä ilmoitusten vastaanotto- ja seurantamenettelyt, samalla kun taataan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden oikeudet ja edellytykset, joiden täyttyessä he voivat saada näin säädetyn suojelun (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 73 kohta).

79 Se, että direktiivin 2019/1937 säännösten täytäntöönpano säädetyssä määräajassa laiminlyödään, vaarantaa väistämättä unionin oikeuden noudattamisen ja sen yhtenäisen ja tehokkaan soveltamisen, koska unionin oikeuden rikkomisista ei ehkä tehdä ilmoitusta, jos tällaisista rikkomisista tietoisia henkilöitä ei suojella mahdollisilta vastatoimilta (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 74 kohta).

80 Jäsenvaltiolle SEUT 260 artiklan 3 kohdan nojalla määrättävien taloudellisten seuraamusten määrän on kuitenkin oltava asianmukainen olosuhteisiin nähden ja oikeassa suhteessa rikkomiseen nähden (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 75 kohta), kuten edellä 72 kohdassa muistutetaan.

81 Tästä syystä unionin tuomioistuin on katsonut, että saman rikkomisen vakavuutta ilmaisevan kertoimen automaattinen soveltaminen kaikissa tapauksissa, joissa direktiiviä ei ole pantu täysimääräisesti täytäntöön ja joissa siten kyseisen direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteistä ei ole ilmoitettu, on väistämättä esteenä rahamääräisten seuraamusten määrän mukauttamiselle rikkomiselle ominaisiin olosuhteisiin nähden ja oikeasuhteisten seuraamusten määräämiselle (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 76 kohta).

82 Tältä osin unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että jos oletetaan, että direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteistä ilmoittamista koskevan velvollisuuden laiminlyönnin on katsottava olevan yhtä vakava riippumatta siitä, mistä direktiivistä on kyse, komissio ei voi mukauttaa rahamääräisiä seuraamuksia niiden seurausten perusteella, joita tämän velvoitteen täyttämättä jättämisestä aiheutuu yksityisille ja julkisille eduille, kuten vuoden 2023 tiedonannon 3.2.2 kohdassa todetaan (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 77 kohta).

83 Nyt käsiteltävässä asiassa Unkari väittää vastineessaan, että sen lainsäädännössä oli jo ennen vuonna 2023 annetun lain nro XXV ja hallituksen asetuksen 225/2023 antamista voimassa tiettyjä säännöksiä, joilla suojellaan lain rikkomisesta ilmoittavia henkilöitä.

84 Niinpä Unkari ilmoitti komissiolle 12.6.2023 11 laista, joiden Unkari väittää mahdollistavan tiettyjen direktiivin 2019/1937 säännösten täytäntöönpanon.

85 Tässä tilanteessa on todettava, ettei ole osoitettu, että nyt käsiteltävässä asiassa todetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen seuraukset yksityisille ja julkisille eduille olisivat yhtä kielteisiä kuin siinä tapauksessa, että direktiiviä 2019/1937 ei ole pantu lainkaan täytäntöön (ks. vastaavasti tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 92 kohta).

86 Unkarin ilmoittamat säännökset ovat kuitenkin hajallaan kansallisessa oikeusjärjestyksessä, eikä niihin sisälly – toisin kuin direktiivin 2019/1937 26 artiklan 3 kohdassa edellytetään – nimenomaista viittausta kyseisessä direktiivissä säädettyyn suojaan.

87 Unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua, sellaisena kuin siinä säädetään direktiivissä 2019/1937, koskevien erityisten ja selkeiden sääntöjen puuttuminen on esteenä näiden henkilöiden tehokkaalle suojelulle, ja tämä voi siten horjuttaa unionin oikeuden yhtenäistä ja tehokasta soveltamista kyseisen direktiivin kattamilla aloilla (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 94 kohta).

88 Kun direktiivillä 2019/1937 otetaan käyttöön henkilöiden, jotka ilmoittavat unionin oikeuden rikkomisesta ammatillisessa asiayhteydessä, korkeatasoinen suojelu, sillä myötävaikutetaan yleisen edun loukkaamisen ehkäisemiseen erityisen herkillä aloilla, kuten julkisten hankintojen, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen, ympäristönsuojelun tai unionin taloudellisten etujen aloilla (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 95 kohta).

89 Kuten edellä 79 kohdassa mainittiin, tehokkaan suojelun puuttuessa henkilöt, jotka ovat tietoisia unionin oikeuden rikkomisesta näillä aloilla, saattavat olla vähemmän halukkaita ilmoittamaan niistä, koska he voivat näin tehdessään joutua vastatoimien kohteeksi (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 96 kohta).

90 Kun otetaan huomioon direktiivin 2019/1937 1 artiklassa, luettuna yhdessä sen johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen kanssa, ilmaistu tavoite, kyseisen direktiivin täysimääräisen ja täsmällisen täytäntöönpanon edellyttämien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten antamatta jättäminen on erityisen vakavaa (tuomio 25.4.2024 asiassa C-147/23, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 97 kohta).

91 Unkarin mainitsemista lieventävistä seikoista on korostettava, että perustelulla, jonka mukaan kyseinen jäsenvaltio on ensimmäistä kertaa SEUT 260 artiklan 3 kohtaan perustuvan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohteena, ei ole mitään yhteyttä niihin seurauksiin, joita direktiivin 2019/1937 täytäntöönpanon laiminlyönnistä aiheutuu yksityisille ja julkisille eduille. Lisäksi on mainittava, että asiassa C-310/12 Unkarin joutui puolustautumaan kyseisen määräyksen nojalla nostettua jäsenyysvelvoitteiden

noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta vastaan siihen saakka, kunnes komissio peruutti kanteensa Unkarin ilmoitettua jätteistä 19.11.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/98/EY (EUVL 2008, L 312, s. 3) täysimääräisestä täytäntöönpanosta.

92 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi perustella perussopimuksen mukaisten velvoitteidensa laiminlyöntiä sillä, etteivät muutkaan jäsenvaltiot ole noudattaneet velvoitteitaan (tuomio 11.7.2018, komissio v. Belgia, C-356/15, EU:C:2018:555, 106 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

93 Niinpä Unkari ei voi vedota jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen vakavuutta lieventävänä seikkana tiettyjen jäsenvaltioiden viivästyksiin direktiivin 2019/1937 täytäntöönpanossa.

94 Toiseksi rikkomisen keston arvioinnin yhteydessä on muistutettava, että siltä osin kuin on kyse sen ajanjakson alkamisajankohdasta, joka on otettava huomioon vahvistettaessa kiinteämääräisen hyvityksen määrä, kyseessä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen keston arvioinnissa huomioon otettava päivämäärä ei ole komission perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisajankohta vaan kyseisessä direktiivissä sen täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymispäivä (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 80 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

95 On kiistatonta, ettei Unkari ollut direktiivin 2019/1937 26 artiklan 1 kohdassa direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättyessä eli 17.12.2021 antanut kaikkia kyseisen direktiivin täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä eikä näin ollen myöskään ilmoittanut niistä komissiolle vastoin direktiivin 26 artiklan 3 kohdassa säädettyä. Tästä seuraa, että kyseessä oleva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, joka päättyi vasta 24.7.2023, jolloin vuonna 2023 annettu laki nro XXV ja hallituksen asetus 225/2023 tulivat voimaan, kesti yli puolitoista vuotta.

96 Kolmanneksi kyseessä olevan jäsenvaltion maksukyvyn osalta on todettava unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevän, että – sanotun kuitenkaan vaikuttamatta komission mahdollisuuteen ehdottaa useisiin arviointiperusteisiin perustuvia rahamääräisiä seuraamuksia, jotta voidaan erityisesti säilyttää kohtuullinen ero eri jäsenvaltioiden välillä – tärkeimpänä tekijänä kyseisen jäsenvaltion maksukyvyn arvioimiseksi ja sen varmistamiseksi, että määrättävät seuraamukset ovat riittävän varoittavia ja oikeasuhteisia, jotta vastaavanlaisten unionin oikeuden rikkomisten toistuminen tulevaisuudessa voidaan tehokkaasti estää, on tukeuduttava jäsenvaltion BKT:hen (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

97 Tältä osin unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että on otettava huomioon jäsenvaltion BKT:n viimeaikainen kehitys, sellaisena kuin se on ajankohtana, jolloin unionin tuomioistuin tutkii tosiseikat (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 82 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

98 Nyt käsiteltävässä asiassa n-kerroin, joka edustaa asianomaisen jäsenvaltion maksukykyä suhteessa muiden jäsenvaltioiden maksukykyyn ja jota komissio on soveltanut vuoden 2023 tiedonannon 3.4 ja 4.2 kohdan mukaisesti, määritellään seuraavien kahden tekijän painotettuna geometrisena keskiarvona: jäsenvaltioiden BKT:n keskiarvoon suhteutettu kyseisen jäsenvaltion BKT, jonka painoarvo n-kerrointa laskettaessa on kaksi kolmasosaa, ja jäsenvaltioiden

keskimääräiseen asukaslukuun suhteutettu kyseisen jäsenvaltion asukasluku, jonka painoarvo n-kerrointa laskettaessa on yksi kolmasosa, kuten edellä 11 kohdassa mainitusta yhtälöstä ilmenee. Komissio perustelee n-kertoimen laskentamenetelmää tavoitteella säilyttää kohtuullinen ero jäsenvaltioiden n-kertoimien välillä verrattuna ainoastaan jäsenvaltioiden BKT:hen perustuvaan laskelmaan ja tavoitteella varmistaa tietty vakaus n-kertoimen laskennassa, koska ei ole kovinkaan todennäköistä, että väestössä tapahtuu merkittävää vuosittaista vaihtelua (tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

99 Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että asianomaisen jäsenvaltion maksukyvyn määrittämiseksi n-kertoimen laskentamenetelmään ei voida sisällyttää demografista perustetta vuoden 2023 tiedonannon 3.4. ja 4.2. kohdassa vahvistettujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 25.4.2024, komissio v. Puola (Väärinkäytösten ilmoittajista annettu direktiivi), C-147/23, EU:C:2024:346, 84–86 kohta).

100 Kiinteämääräisen hyvityksen määrä on siten edellä 96 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti – ja koska komissio ei ole esittänyt merkityksellistä arviointiperustetta, jolla varmistettaisiin laskennan vakaus ja säilytettäisiin kohtuullinen ero jäsenvaltioiden n-kertoimien välillä – laskettava Unkarin kolmen viimeisen vuoden keskimääräisen BKT:n perusteella.

101 Edellä esitetyn perusteella ja sen harkintavallan valossa, joka unionin tuomioistuimelle annetaan SEUT 260 artiklan 3 kohdassa, jossa määrätään, että unionin tuomioistuin ei voi määrätä maksettavaksi kiinteämääräistä hyvitystä, joka ylittää komission ilmoittaman, että direktiivin 2019/1937 26 artiklan 1 ja 3 kohdan rikkomista vastaavien unionin oikeuden täyden tehokkuuden vaarantavien rikkomisten toistumisen estämiseksi tehokkaasti tulevaisuudessa on määrättävä maksettavaksi kiinteämääräinen hyvitys, jonka määräksi on vahvistettava 1 750 000 euroa.

Oikeudenkäyntikulut

102 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Unkarin velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja Unkari on hävinnyt asian, se on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja lisäksi korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kuudes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Unkari ei ole noudattanut unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta 23.10.2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937 26 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut kaikkia tämän direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä eikä ilmoittanut niitä Euroopan komissiolle tämän 22.7.2022 antamassa perustellussa lausunnossa asettamassa määräajassa.**

2) **Unkari velvoitetaan maksamaan Euroopan komissiolle 1 750 000 euron suuruinen kiinteämääräinen hyvitys.**

3) **Unkari vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan komissiolle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset