Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 6. marca 2025*

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

V zadevi C-155/23,

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

Evropska komisija, ki jo zastopata J. Baquero Cruz in A. Tokár, agenta,

tožeča stranka,

proti

Madžarski, ki jo zastopa M. Z. Fehér, agent,

tožena stranka,

SODIŠČE (šesti senat),

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

generalni pravobranilec: N. Emiliou,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

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

izreka naslednjo

* Jezik postopka: madžarščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj:

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

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

  – dnevni pavšalni znesek 3500 EUR, pomnožen s številom dni, pretečenih od dneva po izteku roka za prenos Direktive 2019/1937, ki je določen v tej direktivi, do dneva prenehanja kršitve ali, če se kršitev ne odpravi, do datuma razglasitve sodbe v tej zadevi;

  – najnižji pavšalni znesek 980.000 EUR;

– če bo neizpolnitev obveznosti, ugotovljena v prvi alinei, trajala do dneva razglasitve sodbe v tej zadevi, Madžarski naloži, naj Komisiji plača denarno kazen v znesku 13.650 EUR na dan zamude od datuma razglasitve te sodbe do datuma, ko bo Madžarska izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi Direktive 2019/1937;

– Madžarski naloži plačilo stroškov.

Pravni okvir

Direktiva 2019/1937

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

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

[…]

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

[…].“

3 Člen 1 te direktive določa:

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

4 Člen 8 navedene direktive določa:

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

[…]

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

[…]“

5 Člen 23(1) iste direktive določa:

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

[…]

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

[…].“

6 Člen 26 Direktive 2019/1937 določa:

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

[…]

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

Sporočilo iz leta 2023

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

8 V točki 3.2 Sporočila iz leta 2023, ki se nanaša na uporabo koeficienta resnosti pri izračunu dnevne denarne kazni, je določeno:

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

[…]“

9 V točki 3.2.2 tega sporočila je določeno:

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

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

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

„[…]

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

[…]“

11 V točki 3.4 istega sporočila, naslovljeni „Plačilna zmožnost države članice“, je določeno:

„[…]

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

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

[…]

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

[…]“

12 V točki 4.2 Sporočila iz leta 2023 je metoda izračuna pavšalnega zneska pojasnjena tako:

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

– pomnožitev pavšalne osnove s koeficientom resnosti,

– pomnožitev rezultata s faktorjem ‚n‘,

– pomnožitev rezultata s številom dni trajanja kršitve […]

[…].“

13 V točki 4.2.1 tega sporočila je določeno:

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

[…]

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

[…]“

14 V točki 4.2.2 navedenega sporočila je določeno:

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

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

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

[…]“

15 Priloga I k temu sporočilu, naslovljena „Podatki, ki se uporabljajo za določanje finančnih sankcij, predlaganih Sodišču“, v točki 2 določa, da je pavšalna osnova za plačilo pavšalnega zneska, navedena v točki 4.2.2 Sporočila 2023, določena v višini 1000 EUR na dan, kar je tretjina pavšalne osnove za denarne kazni, v točki 3 pa določa, da je faktor „n“ za Madžarsko 0,35. V točki 5 te Priloge I je pojasnjeno, da najnižji pavšalni znesek, določen za to državo članico, znaša 980.000 EUR.

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

16 Komisija je 27. januarja 2022 Madžarski poslala uradni opomin, v katerem ji je očitala, da je ni obvestila o zakonih in drugih predpisih, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2019/1937, katere rok za prenos se je iztekel 17. decembra 2021. Madžarska je v odgovorih z dne 18. marca in z dne 3. maja 2022 Komisijo obvestila, da so potrebne določbe v pripravi, pri čemer naj bi bilo treba za prenos te direktive v nacionalno pravo pripraviti nov zakon in ureditev v obliki vladne uredbe. Sprejetje tega zakona je bilo predvideno za konec novembra 2022.

17 Ker Komisija ni prejela nadaljnjega obvestila v zvezi s prenosom Direktive 2019/1937, je 22. julija 2022 Madžarski poslala obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj v dveh mesecih od prejema navedenega mnenja izpolni obveznosti, ki jih ima na podlagi te direktive.

18 Madžarska je 13. septembra 2022 Komisijo obvestila o zakonu št. CLXV iz leta 2013 o pritožbah in prijavah v javnem interesu ter o vladni uredbi št. 50/2013 (II.25) o sistemu upravljanja integritete v organih javne uprave in načinu sprejema zastopnikov interesov, ki naj bi bila predpisa, ki omogočata delni prenos Direktive 2019/1937.

19 Madžarska je v odgovoru na obrazloženo mnenje z dne 15. septembra 2022 navedla, da je v priprava predloga zakona, ki bo omogočal popoln prenos navedene direktive, v pripravi.

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

21 S sklepom predsednika Sodišča z dne 7. januarja 2024 je bil postopek prekinjen do razglasitve sodbe v zadevi C-147/23. Po razglasitvi sodbe z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih) (C-147/23, EU:C:2024:346), se je s sklepom predsednika Sodišča z istega dne postopek v obravnavani zadevi nadaljeval.

22 Komisija je z vlogo z dne 30. septembra 2024 Sodišče obvestila, da je za prenos Direktive 2019/1937 s strani Madžarske mogoče šteti, da se je končal 24. julija 2023, ko sta začela veljati zakon št. XXV iz leta 2023 o pravilih v zvezi s pritožbami, prijavami v javnem interesu in žvižgači ter vladna uredba št. 225/2023 z dne 8. junija 2023 o imenovanju vladnih organov, ki morajo vzpostaviti ločen sistem za prijavo zlorab. Zato je ta institucija na eni strani delno umaknila tožbo, tako da je umaknila predlog za določitev denarne kazni, in na drugi strani prilagodila predloge, naj se tej državi članici naloži plačilo pavšalnega zneska, in sicer je iz tega naslova predlagala znesek 2.040.500 EUR.

Tožba

Neizpolnitev obveznosti na podlagi člena 258 PDEU

Trditve strank

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

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

25 V obravnavanem primeru pa naj Madžarska ne bi sprejela navedenih določb niti naj Komisije ne bi obvestila o njihovem sprejetju pred iztekom roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 22. julija 2022.

26 Madžarska navaja, da je bil zakon št. XXV iz leta 2023 objavljen 25. maja 2023, veljati pa je začel 60. dan po tem datumu. Pojasnjuje, da bi morala na ta datum začeti veljati tudi vladna uredba št. 225/2023, sprejeta na podlagi pooblastila, podeljenega z zakonom št. XXV iz leta 2023. Ta država članica prav tako trdi, da je sprejela ukrepe za obvestitev Komisije o tem zakonu takoj po njegovi objavi, to je 26. maja 2023. Zato Madžarska meni, da je bil prenos Direktive 2019/1937 končan na dan začetka veljavnosti navedenega zakona in z njim povezane vladne uredbe št. 225/2023, tako da bi bilo treba tožbo Komisije zavrniti.

27 Madžarska podredno opozarja, da je med predhodnim postopkom Komisijo obvestila o zakonu št. CLXV iz leta 2013 kot ukrepu za delni prenos Direktive 2019/1937. V zvezi s tem Madžarska s sklicevanjem na sodbo z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja) (C-550/18, EU:C:2020:564), trdi, da neobstoj sklicevanja na to direktivo v sporočenih nacionalnih določbah ne preprečuje, da se te določbe upoštevajo kot ukrepi za delni prenos, ker naj bi bilo sklicevanje na navedeno direktivo zgolj formalnost.

28 Komisija v repliki navaja, da zakon št. XXV iz leta 2023 in vladna uredba št. 225/2023, o katerih jo je Madžarska obvestila kot o predpisih, ki omogočata prenos Direktive 2019/1937, na dan vložitve te replike, to je 12. julija 2023, še nista začela veljati.

29 Poleg tega Komisija glede določb obstoječe zakonodaje, ki jih je Madžarska priglasila v predhodnem postopku, navaja, da ji ta država članica ni posredovala nobene korelacijske tabele. Tak dokument pa naj bi bil še toliko pomembnejši, ker naj bi sporočene določbe izhajale iz obsežne in splošne zakonodaje ter naj Komisiji same po sebi ne bi omogočale presoje glede tega, ali so upoštevne kot ukrepi za prenos določb Direktive 2019/1937.

30 Komisija vsekakor opozarja, da mora biti prenos direktive razviden iz pozitivnega akta, ki vsebuje sklicevanje na to direktivo. Ne bi naj šlo zgolj za formalnost, saj tako sklicevanje upravičencem do pravic, ki jih imajo na podlagi ukrepa za prenos, omogoča, da se seznanijo z njegovim izvorom in posledicami, ki iz tega izhajajo.

31 Madžarska v dupliki navaja, da je 14. junija 2023 Komisiji predložila korelacijsko tabelo, v kateri so navedene določbe nacionalnega prava za prenos Direktive 2019/1937.

32 Poleg tega naj Komisija ne bi mogla ugotoviti neobstoja prenosa ali neobstoja kakršne koli obvestitve o določbah za prenos zgolj zato, ker določbe, o katerih je bila obveščena, ne vsebujejo sklicevanja na to direktivo.

33 Nazadnje, ta država članica v stališču z dne 4. novembra 2024 v odgovor na dodatne predloge Komisije z dne 30. septembra 2024 navaja, da ta institucija ne more vztrajati pri predlogu, naj se tej državi članici naloži plačilo pavšalnega zneska, glede na različne akte o prenosu Direktive 2019/1937, o katerih je bila obveščena pred sprejetjem zakona št. XXV iz leta 2023 in vladne uredbe št. 225/2023.

Presoja Sodišča

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

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

36 Poleg tega je Sodišče večkrat razsodilo, da če direktiva izrecno določa obveznost držav članic, da zagotovijo, da je sklic na to direktivo naveden v določbah, potrebnih za njeno izvajanje, ali da se sklic nanjo navede ob njihovi uradni objavi, morajo države članice vsekakor sprejeti pozitivni akt za prenos zadevne direktive (sodba z dne 14. marca 2024, Komisija/Latvija (Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah), C-454/22, EU:C:2024:235, točka 33 in navedena sodna praksa).

37 V obravnavani zadevi je Komisija, potem ko je ugotovila, da je Madžarska ni obvestila o določbah, potrebnih za prenos Direktive 2019/1937, na to državo članico 22. julija 2022 naslovila obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj v roku dveh mesecev, ki je tekel od prejema tega mnenja, izpolni obveznosti iz tega mnenja.

38 Kot je razvidno iz odgovora na tožbo in duplike, ki ju je Madžarska vložila v tem postopku, Madžarska do izteka tega roka ni sprejela teh določb in posledično Komisije tudi ni obvestila o njih.

39 Madžarska je sicer 13. septembra 2022 Komisijo obvestila o zakonu št. CLXV iz leta 2013 o pritožbah in prijavah v javnem interesu ter o vladni uredbi št. 50/2013 (II.25) kot ukrepih za delni prenos Direktive 2019/1937. Poleg tega je ta država članica v odgovoru na obrazloženo mnenje navedla, da je priprava predloga zakona za prenos te direktive v teku.

40 Vendar je treba ugotoviti, prvič, da Madžarska z navedbo, da bi moral biti prenos Direktive 2019/1937 končan med letom 2023, priznava, da popoln prenos te direktive v nacionalno pravo ni bil izveden niti ob izteku roka iz člena 26(1) te direktive, to je 17. decembra 2021, niti ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, to je 22. septembra 2022.

41 Drugič, kar zadeva določbe nacionalnega prava, o katerih je bila Komisija obveščena v predhodnem postopku, ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točki 36 te sodbe, okoliščina, da je pravo države članice, ki je veljalo pred začetkom veljavnosti Direktive 2019/1937, po mnenju te države že v skladu s to direktivo, ne zadostuje za izključitev obveznosti navedene države članice, da navedeno direktivo prenese v svoj pravni red, in zato za utemeljitev take neizpolnitve obveznosti (sodba z dne 14. marca 2024, Komisija/Latvija (Evropski zakonik o elektronskih komunikacijah), C-454/22, EU:C:2024:235, točka 42).

42 Opozoriti je namreč treba, da je treba določbe direktive izvajati z nesporno zavezujočo močjo ter z zahtevano specifičnostjo, natančnostjo in jasnostjo, da bi bila izpolnjena zahteva po pravni varnosti, na podlagi katere mora biti takrat, kadar je namen direktive dati pravice posameznikom, upravičencem omogočeno, da v celoti poznajo svoje pravice (sodba z dne 12. maja 2022, U. I. (Posredni carinski zastopnik), C-714/20, EU:C:2022:374, točka 59).

43 Ker pa določbe nacionalnega prava, ki jih je sporočila Madžarska, ne vsebujejo nobenega sklicevanja na Direktivo 2019/1937, ni mogoče šteti, da izpolnjujejo zahteve, navedene v prejšnji točki.

44 Zato je treba ugotoviti, da Madžarska s tem, da do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 22. julija 2022, ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo 2019/1937, ter posledično s tem, da Komisije ni obvestila o njih, ni izpolnila obveznosti iz člena 26(1) in (3) te direktive.

Predlog, vložen na podlagi člena 260(3) PDEU

Trditve strank

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

46 Na prvem mestu, kar zadeva resnost kršitve, Komisija opozarja, da je koeficient, ki se uporablja na podlagi Sporočila iz leta 2023, v vrednosti med najmanj 1 in največ 20. Ta institucija pojasnjuje, da v skladu s točko 3.2.2 tega sporočila sistematično uporablja koeficient resnosti v vrednosti 10 v primeru popolne neizpolnitve obveznosti obvestitve o določbah za prenos direktive, pri čemer ima vsaka opustitev prenosa direktive in obvestitve o teh določbah enako stopnjo resnosti, ne glede na naravo določb zadevne direktive.

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

48 Na tretjem mestu, kar zadeva merilo, ki se nanaša na potrebo po zagotovitvi odvračilnega učinka sankcije ob upoštevanju plačilne zmožnosti zadevne države članice, Komisija navaja, da je to merilo izraženo s faktorjem „n“, ki je za vsako državo članico določen v točki 3 Priloge I k Sporočilu iz leta 2023. Izračun tega faktorja temelji na razmerju med BDP zadevne države in povprečnim nacionalnim BDP Unije, pomnoženem z razmerjem med številom prebivalcev te države in povprečnim nacionalnim številom prebivalcev Unije. Prvo razmerje se ponderira z dvema tretjinama, drugo pa z eno tretjino. V skladu s to točko 3 je faktor „n“ za Madžarsko 0,35.

49 Zato Komisija na podlagi točke 4.2 Sporočila iz leta 2023 predlaga, da se uporabi koeficient resnosti v vrednosti 10 in da se uporabi faktor „n“ 0,35. Zmnožek teh dveh elementov naj bi bilo treba pomnožiti s pavšalno osnovo za plačilo pavšalnega zneska, določeno v točki 2 Priloge I k temu sporočilu, ki je 1000 EUR, kar ustreza znesku 3500 EUR, ki ga je treba v skladu s točko 4.2.1 navedenega sporočila pomnožiti s številom dni trajanja neizpolnitve obveznosti. Komisija navaja, da je treba plačilo tega pavšalnega zneska naložiti, če ta presega 980.000 EUR, kolikor v skladu s točko 5 Priloge I k Sporočilu iz leta 2023 znaša najnižji pavšalni znesek, določen za Madžarsko.

50 Madžarska v odgovoru na tožbo najprej navaja, da v predlogih Komisije v zvezi z višino pavšalnega zneska ni upoštevano, prvič, da je bil zakon št. XXV iz leta 2023 objavljen 25. maja 2023 in da je moral – enako kot vladna uredba št. 225/2023 – začeti veljati 24. julija 2023, s čimer se je tako končal prenos Direktive 2019/1937, in drugič, da so bili Komisiji v predhodnem postopku sporočeni elementi obstoječe zakonodaje, ki zagotavljajo delni prenos te direktive.

51 Dalje, Madžarska kot olajševalno okoliščino navaja, da gre pri tej tožbi za prvi postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, začet na podlagi člena 260(3) PDEU, v zvezi z njo.

52 Nazadnje, okoliščina, da naj bi številne države članice zamujale pri prenosu Direktive 2019/1937, naj bi kazala na to, da so se v nacionalnih pravnih redih pri sprejetju nacionalnih določb za prenos pojavile resne težave.

53 Madžarska primarno predlaga, naj se predlogi Komisije zavrnejo, podredno pa, naj se predlagani pavšalni znesek zmanjša.

54 Komisija v repliki poudarja, da ji Madžarska ob sporočitvi elementov svoje obstoječe zakonodaje, ki naj bi pomenili ukrepe za delni prenos Direktive 2019/1037, ni predložila korelacijske tabele, zato ne more presoditi upoštevnosti teh ukrepov.

55 Poleg tega, ker je treba finančne sankcije določiti na podlagi objektivnih meril, ta institucija trdi, da okoliščine, ki jih je Madžarska navedla v odgovoru na tožbo, ne morejo upravičiti znižanja zneska predlaganih denarnih sankcij.

56 Madžarska v dupliki navaja, da Komisija pri določitvi zneska denarnih sankcij ne more opustiti upoštevanja obstoječe zakonodaje, o kateri je bila obveščena. Pristop Komisije naj bi države članice odvračal od tega, da bi pred popolnim prenosom direktive opredelile in sporočile nacionalne določbe, ki bi, čeprav so bile sprejete pred sprejetjem take direktive, zagotovile njen vsaj delni prenos.

57 Iz teh razlogov Madžarska ponavlja svoj predlog, naj se primarno tožba Komisije zavrne, podredno pa naj se predlagani pavšalni znesek zmanjša.

58 Komisija je v dodatnih predlogih z dne 30. septembra 2024 menila, da je bila Direktiva 2019/1937 v celoti prenesena 24. julija 2023, zato je spremenila višino predlaganega pavšalnega zneska. Predlaga, naj se šteje, da je število dni trajanja kršitve med 18. decembrom 2021, to je dnem po izteka roka za prenos te direktive, in 23. julijem 2023, to je dnem pred začetkom veljavnosti ukrepov za prenos. Iz tega izhaja, da je treba predlagani dnevni znesek 3500 EUR (10 × 0,35 × 1000) pomnožiti s številom dni trajanja kršitve, to je 583 dni. Predlagani pavšalni znesek je torej 2.040.500 EUR.

59 Madžarska v stališču o teh predlogih, ki ga je vložila 4. novembra 2024, opozarja na stališče, ki ga je izrazila v dupliki.

Presoja Sodišča

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

61 Ker je bilo, kot izhaja iz točke 44 te sodbe, ugotovljeno, da Madžarska do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 22. julija 2022, ni niti sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za prenos določb Direktive 2019/1937 v svoje nacionalno pravo, niti posledično ni o njih obvestila Komisije, tako ugotovljena neizpolnitev obveznosti spada na področje uporabe člena 260(3) PDEU.

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

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

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

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

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

67 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da kljub dejstvu, da je Madžarska v predhodnem postopku sodelovala s službami Komisije in da je Komisijo obvestila o določbah svojega obstoječega prava, ki bi lahko pomenile prenos nekaterih določb Direktive 2019/1937, celota pravnih in dejanskih elementov v zvezi z ugotovljeno neizpolnitvijo obveznosti kaže na to, da je treba za učinkovito preprečevanje poznejših podobnih kršitev prava Unije sprejeti odvračilni ukrep, kot je naložitev pavšalnega zneska. Najprej, Madžarska je šele po tem, ko ji je Komisija poslala obrazloženo mnenje z dne 22. julija 2022, to institucijo 13. septembra 2022 obvestila o določbah svojega nacionalnega prava, za katere je menila, da so z njimi prenesene nekatere določbe te direktive. Dalje, ta obvestitev se je zgodila le nekaj dni pred iztekom roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 22. julija 2022, čeprav so določbe, ki so bile sporočene tega dne, v nacionalnem pravnem redu obstajale že pred sprejetjem navedene direktive. Nazadnje, sporočene določbe niso omogočale dejanskega, specifičnega in popolnega prenosa te direktive, kot je bilo ugotovljeno v točki 43 te sodbe.

68 Na eni strani je treba namreč poudariti, da te določbe, ki so bile sporočene pred iztekom roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 22. julija 2022, niso vsebovale sklicevanja na Direktivo 2019/1937. Ni pa sporno, da je namen obvestitve, ki jo morajo opraviti države članice v skladu z načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU, Komisiji olajšati izpolnjevanje naloge, ki v skladu s členom 17 PEU zajema zlasti skrb za uporabo določb Pogodb in določb, ki jih institucije sprejmejo na njuni podlagi. Ta obvestitev mora torej vsebovati dovolj jasne in natančne informacije glede vsebine nacionalnih določb, s katerimi se prenaša direktiva. V navedeni obvestitvi, ki ji je lahko priložena korelacijska tabela, mora biti tako nedvoumno navedeno, s katerimi zakoni in drugimi predpisi država članica šteje, da je izpolnila različne obveznosti, ki ji jih nalaga ta direktiva. Brez take obvestitve pa Komisija ne more preveriti, ali je država članica dejansko in v celoti zagotovila uporabo direktive (sodba z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (Člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti), C-543/17, EU:C:2019:573, točka 51).

69 Na drugi strani, kot je bilo opozorjeno v točki 36 te sodbe, če direktiva izrecno določa obveznost držav članic, da zagotovijo, da je sklic na to direktivo naveden v določbah, potrebnih za njeno izvajanje, ali da se sklic nanjo navede ob njihovi uradni objavi, morajo države članice vsekakor sprejeti pozitivni akt za prenos zadevne direktive.

70 Ker torej določbe, ki jih je Madžarska sporočila pred iztekom roka, določenega v obrazloženem mnenju z dne 22. julija 2022, niso vsebovale sklicevanja na Direktivo 2019/1937 in ker jim ni bil priložen obrazložitveni dokument, se nanje ni mogoče sklicevati za izpodbijanje naložitve pavšalnega zneska v obravnavani zadevi.

71 V zvezi z izračunom pavšalnega zneska je treba opozoriti, da je na podlagi člena 260(3) PDEU le Sodišče pristojno za naložitev denarne sankcije državi članici. Vendar ima Sodišče v okviru postopka, začetega na podlagi te določbe, le omejeno polje proste presoje, saj ga, če ugotovi neizpolnitev obveznosti, predlogi Komisije zavezujejo glede narave denarne sankcije, ki jo lahko

naloži, in glede maksimalnega zneska sankcije, ki ga lahko določi (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 67 in navedena sodna praksa).

72 V okviru polja proste presoje na tem področju, kot je omejeno s predlogi Komisije, Sodišče pavšalni znesek, katerega plačilo se lahko naloži državi članici na podlagi člena 260(3) PDEU, določi tako, da je ta znesek po eni strani prilagojen okoliščinam in po drugi strani sorazmeren s storjeno kršitvijo. Med upoštevnimi dejavniki v zvezi s tem so zlasti elementi, kot so resnost ugotovljene neizpolnitve obveznosti, obdobje njenega trajanja in plačilna zmožnost zadevne države članice (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točki 68 in 87 ter navedena sodna praksa).

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

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

75 Na prvem mestu, kar zadeva resnost ugotovljene neizpolnitve obveznosti, je iz točke 3.2 Sporočila iz leta 2023 razvidno, da se po mnenju Komisije opustitev obvestitve o določbah, ki so potrebne za prenos direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, vedno šteje za resno. Zato naj bi ta neizpolnitev obveznosti upravičevala samodejno uporabo koeficienta resnosti v vrednosti 10.

76 Madžarska izpodbija višino tega koeficienta in samodejnost njegove uporabe v okoliščinah ugotovljene neizpolnitve obveznosti.

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

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

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

80 V skladu z navedenim mora biti znesek denarnih sankcij, naloženih državi članici na podlagi člena 260(3) PDEU, primeren okoliščinam in sorazmeren s storjeno kršitvijo (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 75), kakor je bilo opozorjeno v točki 72 te sodbe.

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

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

83 V obravnavani zadevi je Madžarska v odgovoru na tožbo trdila, da so nekatera pravila o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava, v njeni zakonodaji obstajala pred sprejetjem zakona št. XXV iz leta 2023 in vladne uredbe št. 225/2023.

84 Tako je Madžarska 12. junija 2023 Komisijo obvestila o enajstih zakonih, za katere ta država članica trdi, da omogočajo prenos nekaterih določb Direktive 2019/1937.

85 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da ni bilo dokazano, da so bile posledice neizpolnitve obveznosti, ki je bila ugotovljena v obravnavani zadevi, za zasebne in javne interese enako negativne kot v primeru popolnega neprenosa Direktive 2019/1937 (glej v tem smislu sodbo z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 92).

86 To pa ne spremeni dejstva, da so določbe, ki jih je Madžarska sporočila, razpršene po nacionalnem pravnem redu in v nasprotju z zahtevami iz člena 26(3) Direktive 2019/1937 ne vsebujejo izrecnega sklicevanja na zaščito, ki jo določa ta direktiva.

87 Neobstoj posebnih in jasnih pravil o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, kot je ta zaščita določena v Direktivi 2019/1937, pa ovira učinkovito zaščito teh oseb ter torej lahko ogrozi enotno in učinkovito uporabo tega prava na področjih, ki jih zajema ta direktiva (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 94).

88 Kot je bilo opozorjeno v točki 78 te sodbe, Direktiva 2019/1937 namreč z vzpostavitvijo visoke ravni zaščite oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije v poklicnem okviru, prispeva k preprečevanju škodovanja javnemu interesu na posebej občutljivih področjih, kot so javna naročila,

preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, varstvo okolja ali finančni interesi Unije (glej sodbo z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 95).

89 Kot pa je bilo navedeno v točki 79 te sodbe, bi bile lahko osebe, ki vedo za kršitev prava Unije na teh področjih, če ni učinkovite zaščite, odvrnjene od tega, da na njih opozorijo, ker bi bile lahko s tem izpostavljene povračilnim ukrepom (glej sodbo z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 96).

90 Zato je glede na cilj iz člena 1 Direktive 2019/1937 v povezavi z njeno uvodno izjavo 1 nesprejetje zakonov in drugih predpisov, potrebnih za popoln in natančen prenos navedene direktive, še posebej resno (glej sodbo z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 97).

91 V zvezi z olajševalnimi okoliščinami, na katere se sklicuje Madžarska, je treba poudariti, da trditev, da je ta država članica prvič v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 260(3) PDEU, nima nobene zveze s posledicami neprenosa Direktive 2019/1937 za zasebne in javne interese. Poleg tega se je morala ta država članica v zadevi C-310/12 braniti pred tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi te določbe, dokler Komisija zaradi obvestila Madžarske o popolnem prenosu Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih (UL 2008, L 312, str. 3) ni umaknila svoje tožbe.

92 Prav tako v skladu z ustaljeno sodno prakso država članica neizpolnitve obveznosti, ki jih ima na podlagi Pogodbe, ne more upravičiti s tem, da tudi druge države članice ne izpolnjujejo svojih obveznosti (sodba z dne 11. julija 2018, Komisija/Belgija, C-356/15, EU:C:2018:555, točka 106 in navedena sodna praksa).

93 Zato se Madžarska ne more sklicevati na zamudo nekaterih držav članic pri prenosu Direktive 2019/1937 kot na okoliščino, ki zmanjšuje resnost njene neizpolnitve obveznosti.

94 Na drugem mestu, v okviru presoje trajanja kršitve je treba spomniti, da se, kar zadeva začetek obdobja, ki ga je treba upoštevati pri določitvi pavšalnega zneska, za oceno trajanja zadevne neizpolnitve obveznosti ne upošteva datum izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju Komisije, ampak datum izteka roka za prenos, določenega v zadevni direktivi, to je 17. december 2021 (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 80 in navedena sodna praksa).

95 Ni pa sporno, da Madžarska do izteka roka za prenos iz člena 26(1) Direktive 2019/1937, to je do 17. decembra 2021, ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za zagotovitev specifičnega in popolnega prenosa te direktive, ter zato o teh določbah tudi ni obvestila Komisije, kar je v nasprotju s tem, kar določa člen 26(3) navedene direktive. Iz tega sledi, da je zadevna neizpolnitev obveznosti, ki se je končala šele 24. julija 2023 z začetkom veljavnosti zakona št. XXV iz leta 2023 in vladne uredbe št. 225/2023, trajala več kot leto in pol.

96 Na tretjem mestu, kar zadeva plačilno zmožnost zadevne države članice, je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je treba – brez poseganja v možnost Komisije, da predlaga finančne sankcije na podlagi več meril, zlasti z namenom ohranjanja razumne razlike med različnimi državami članicami – upoštevati BDP te države kot prevladujoči dejavnik za presojo njene plačilne

zmožnosti ter za določitev dovolj odvračilnih in sorazmernih sankcij, da se v prihodnje učinkovito preprečijo podobne kršitve prava Unije (sodba z dne 25. aprila 2024, Komisija/Poljska (Direktiva o žvižgačih), C-147/23, EU:C:2024:346, točka 81 in navedena sodna praksa).

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

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

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

100 Zato je treba v skladu s sodno prakso, na katero je opozorjeno v točki 96 te sodbe, in ob neobstoju upoštevnega merila, ki bi ga Komisija navedla za zagotovitev stabilnosti izračuna in ohranitev razumnega odstopanja med faktorji „n“ držav članic, pavšalni znesek določiti ob upoštevanju povprečja BDP Madžarske v zadnjih treh letih.

101 Glede na te preudarke in glede na polje proste presoje, ki ga ima Sodišče na podlagi člena 260(3) PDEU, ki določa, da Sodišče pri določitvi pavšalnega zneska ne sme določiti zneska, ki bi presegal znesek, ki ga je določila Komisija, je treba ugotoviti, da je treba za učinkovito preprečevanje poznejših kršitev, ki bi bile podobne tej, ki izhaja iz kršitve člena 26(1) in (3) Direktive 2019/1937 ter ki posega v polni učinek prava Unije, naložiti pavšalni znesek, in sicer v višini 1.750.000 EUR.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) razsodilo:

1. **Madžarska s tem, da do izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju Evropske komisije z dne 22. julija 2022, ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za uskladitev z Direktivo (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, ter posledično s tem, da Komisije ni obvestila o njih, ni izpolnila obveznosti iz člena 26(1) in (3) te direktive.**

2. **Madžarski se naloži, naj Evropski komisiji plača pavšalni znesek v višini 1.750.000 EUR.**

3. **Madžarska nosi svoje stroške in stroške Evropske komisije.**

Podpisi