Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Sechste Kammer)

6. März 2025*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Art. 258 AEUV – Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden – Richtlinie (EU) 2019/1937 – Art. 26 Abs. 1 und 3 – Unterbliebene Umsetzung und unterbliebene Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen – Art. 260 Abs. 3 AEUV – Antrag auf Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags – Kriterien für die Festlegung der Höhe der Sanktion – Automatische Anwendung eines Schwerekoeffizienten“

In der Rechtssache C-155/23

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 und Art. 260 Abs. 3 AEUV, eingereicht am 14. März 2023,

Europäische Kommission, vertreten durch J. Baquero Cruz und A. Tokár als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Ungarn, vertreten durch M. Z. Fehér als Bevollmächtigten,

Beklagter,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Vizepräsidenten des Gerichtshofs T. von Danwitz in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Sechsten Kammer, des Richters A. Kumin und der Richterin I. Ziemele (Berichterstatterin),

Generalanwalt: N. Emiliou,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

aufgrund der nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Entscheidung, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

* Verfahrenssprache: Ungarisch.

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission,

– festzustellen, dass Ungarn dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 26 Abs. 1 und 3 der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. 2019, L 305, S. 17) verstoßen hat, dass es die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, nicht erlassen und der Kommission nicht mitgeteilt hat;

– anzuordnen, dass Ungarn die Zahlung eines Pauschalbetrags an die Kommission auferlegt wird, der dem höheren der beiden folgenden Beträge entspricht:

  – ein pauschaler Tagessatz von 3 500 Euro, multipliziert mit der Anzahl der Tage zwischen dem Tag nach Ablauf der in der Richtlinie 2019/1937 festgelegten Frist für die Umsetzung dieser Richtlinie und dem Tag, an dem der Verstoß abgestellt wird, oder, falls der Verstoß andauert, dem Tag der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache;

  – ein Mindestpauschalbetrag von 980 000 Euro;

– anzuordnen, dass für den Fall, dass die im ersten Gedankenstrich genannte Vertragsverletzung bis zur Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache fortdauert, Ungarn die Zahlung eines Zwangsgelds von 13 650 Euro für jeden Tag des Verzugs ab dem Tag der Verkündung des Urteils in der vorliegenden Rechtssache bis zur Erfüllung der sich aus der Richtlinie 2019/1937 ergebenden Verpflichtungen durch Ungarn auferlegt wird;

– Ungarn die Kosten aufzuerlegen.

Rechtlicher Rahmen

Richtlinie 2019/1937

2 In den Erwägungsgründen 1 und 33 der Richtlinie 2019/1937 heißt es:

„(1) … [P]otenzielle Hinweisgeber [schrecken] aus Angst vor Repressalien häufig davor zurück, ihre Bedenken oder ihren Verdacht zu melden. In diesem Zusammenhang wird sowohl auf Unionsebene als auch auf internationaler Ebene zunehmend anerkannt, dass es eines ausgewogenen und effizienten Hinweisgeberschutzes bedarf.

…

(33) Hinweisgeber fühlen sich in der Regel wohler, wenn sie Informationen intern melden, es sei denn, sie haben Grund dazu, Informationen extern zu melden. Empirische Studien belegen, dass Hinweisgeber mehrheitlich zu internen Meldungen innerhalb der Organisation, in der sie arbeiten, neigen. Interne Meldungen sind auch der beste Weg, um Informationen an die Personen heranzutragen, die zu einer frühzeitigen und wirksamen Abwendung von Gefahren für das öffentliche Interesse beitragen können. Zugleich sollte der Hinweisgeber den Meldekanal wählen können, der sich angesichts der fallspezifischen Umstände am besten eignet. …

…“

3 Art. 1 dieser Richtlinie bestimmt:

„Ziel dieser Richtlinie ist eine bessere Durchsetzung des Unionsrechts und der Unionspolitik in bestimmten Bereichen durch die Festlegung gemeinsamer Mindeststandards, die ein hohes Schutzniveau für Personen sicherstellen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden.“

4 In Art. 8 der Richtlinie heißt es:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass juristische Personen des privaten und öffentlichen Sektors Kanäle und Verfahren für interne Meldungen und für Folgemaßnahmen einrichten; sofern nach nationalem Recht vorgesehen, nach Rücksprache und im Einvernehmen mit den Sozialpartnern.

…

(9) Absatz 1 gilt für alle juristischen Personen des öffentlichen Sektors, einschließlich Stellen, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer solchen juristischen Person stehen.

…“

5 Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten legen wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen für natürliche oder juristische Personen fest, die

…

c) mutwillige Gerichtsverfahren gegen die in Artikel 4 genannten Personen anstrengen;

…“

6 Art. 26 der Richtlinie 2019/1937 sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie bis zum 17. Dezember 2021 nachzukommen.

…

(3) Bei Erlass der Vorschriften gemäß den Absätzen 1 und 2 nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese

Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit."

Mitteilung von 2023

7 Die Mitteilung der Kommission 2023/C 2/01 mit dem Titel „Finanzielle Sanktionen in Vertragsverletzungsverfahren" (ABl. 2023, C 2, S. 1, im Folgenden: Mitteilung von 2023) widmet sich in Abschnitt 3 dem „Zwangsgeld" und in Abschnitt 4 dem „Pauschalbetrag".

8 Abschnitt 3.2 der Mitteilung von 2023, der sich auf die Anwendung des Schwerekoeffizienten im Rahmen der Berechnung des täglichen Zwangsgelds bezieht, bestimmt:

„Ein Verstoß, der darin besteht, dass ein Mitgliedstaat … es versäumt hat, Maßnahmen zur Umsetzung einer im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erlassenen Richtlinie mitzuteilen, wird immer als schwerwiegend angesehen. Um die Höhe der Sanktion an die besonderen Umstände des Falles anzupassen, bestimmt die Kommission den Schwerekoeffizienten auf der Grundlage von zwei Parametern: der Bedeutung der verletzten oder nicht umgesetzten Unionsvorschriften und den Auswirkungen des Verstoßes auf allgemeine und besondere Interessen.

…"

9 In Abschnitt 3.2.2 dieser Mitteilung heißt es:

„Bei Klagen nach Artikel 260 Absatz 3 AEUV wendet die Kommission systematisch einen Schwerekoeffizienten von 10 an, wenn die Umsetzungsmaßnahmen nicht vollständig mitgeteilt wurden. In einer Union, in der das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit gilt, sind alle Richtlinien als gleichrangig zu betrachten und müssen von den Mitgliedstaaten innerhalb der von ihnen gesetzten Fristen vollständig umgesetzt werden.

Bei einer teilweisen Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen ist die Bedeutung der Umsetzungslücke bei der Festsetzung des Schwerekoeffizienten zu berücksichtigen, der niedriger als 10 ist. Darüber hinaus können die Auswirkungen des Verstoßes auf allgemeine und besondere Interessen in Betracht gezogen werden …"

10 In Abschnitt 3.3 („Anwendung des Dauerkoeffizienten") der Mitteilung heißt es:

„…

Der Dauerkoeffizient wird als Multiplikator zwischen 1 und 3 ausgedrückt. Er wird zu einem Satz von 0,10 pro Monat ab dem Datum des ersten Urteils oder ab dem Tag nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der betreffenden Richtlinie berechnet.

…"

11 Abschnitt 3.4 („Zahlungsfähigkeit eines Mitgliedstaats") der Mitteilung sieht vor:

„…

Wie hoch Sanktionen sein müssen, damit sie eine abschreckende Wirkung haben, hängt von der Zahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten ab. Diese Abschreckungswirkung spiegelt sich im Faktor n wider. Er ist definiert als ein gewichteter geometrischer Mittelwert des Bruttoinlandsprodukts (BIP) … des betreffenden Mitgliedstaats im Vergleich zum durchschnittlichen BIP der Mitgliedstaaten mit einer Gewichtung von zwei und der Bevölkerungszahl des betreffenden Mitgliedstaats im Vergleich zum Durchschnitt der Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten mit einer Gewichtung von eins. Dies entspricht der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats im Verhältnis zur Zahlungsfähigkeit der anderen Mitgliedstaaten:

$$\text{n factor} = \left(\frac{\text{GDP}_\text{n}}{\text{GDP}_\text{avg}}\right)^{2/3} \times \left(\frac{\text{Pop}_\text{n}}{\text{Pop}_\text{avg}}\right)^{1/3}$$

…

Die Kommission hat … beschlossen, ihre Methode zur Berechnung des Faktors n zu überarbeiten. Er stützt sich nun in erster Linie auf das BIP der Mitgliedstaaten und erst in zweiter Linie auf ihre Bevölkerungszahl als demografisches Kriterium, das eine angemessene Abweichung zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten ermöglicht. Durch die Berücksichtigung der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten zu einem Drittel bei der Berechnung des Faktors n werden die Abweichungen zwischen den Faktoren n der Mitgliedstaaten im Vergleich zu einer Berechnung, die ausschließlich auf dem BIP der Mitgliedstaaten beruht, auf ein angemessenes Maß reduziert. Dadurch erhält die Berechnung des Faktors n auch ein stabiles Element, da die Bevölkerungszahl auf jährlicher Basis wahrscheinlich nicht stark schwanken wird. Im Gegensatz dazu kann das BIP eines Mitgliedstaats stärkeren jährlichen Schwankungen unterliegen, insbesondere in Zeiten einer Wirtschaftskrise. Da das BIP eines Mitgliedstaats nach wie vor zwei Drittel der Berechnung ausmacht, bleibt es der wichtigste Faktor für die Beurteilung der Zahlungsfähigkeit eines Mitgliedstaats.

…“

12 In Abschnitt 4.2 der Mitteilung von 2023 wird die Methode zur Berechnung des Pauschalbetrags folgendermaßen präzisiert:

„Die Berechnung des Pauschalbetrags erfolgt weitgehend wie die Berechnung des Zwangsgeldes, d. h. durch

– Multiplikation eines Grundbetrags mit einem Schwerekoeffizienten,

– Multiplikation des Ergebnisses mit dem Faktor n,

– Multiplikation des Ergebnisses mit der anhaltenden Dauer des Verstoßes in Tagen …

…“

13 Abschnitt 4.2.1 dieser Mitteilung sieht vor:

„Zur Berechnung des Pauschalbetrags wird der Tagessatz mit der Anzahl der Tage, an denen der Mitgliedstaat dem Urteil nicht nachkommt, multipliziert. Die Letztere ist wie folgt gerechnet:

…

– bei Klagen nach Artikel 260 Absatz 3 AEUV die Anzahl der Tage nach Ablauf der Umsetzungsfrist der betreffenden Richtlinie bis zu dem Tag, an dem der Verstoß abgestellt wird bzw. in Fällen, in denen der Verstoß fortbesteht, dem Tag der Urteilsverkündung gemäß Artikel 260 AEUV.

…“

14 In Abschnitt 4.2.2 der Mitteilung heißt es:

„Bei der Berechnung des Pauschalbetrags zieht die Kommission den gleichen Schwerekoeffizienten und den gleichen Faktor n wie bei der Berechnung des Zwangsgeldes heran …

Der Grundbetrag für den Pauschalbetrag ist niedriger als der für das Zwangsgeld. …

Der für Pauschalbeträge geltende Grundbetrag ist in Punkt 2 des Anhangs festgelegt.

…“

15 Anhang I („Daten, die zur Festlegung der dem Gerichtshof vorgeschlagenen finanziellen Sanktionen verwendet werden“) der Mitteilung von 2023 sieht in Punkt 2 vor, dass der Grundbetrag für den in Abschnitt 4.2.2 dieser Mitteilung angeführten Pauschalbetrag auf 1 000 Euro pro Tag festgesetzt wird und damit bei einem Drittel des Grundbetrags für das Zwangsgeld liegt, und in Punkt 3, dass der Faktor „n“ für Ungarn auf 0,35 festgesetzt ist. In Punkt 5 dieses Anhangs I wird präzisiert, dass sich der für diesen Mitgliedstaat festgelegte Mindestpauschalbetrag auf 980 000 Euro beläuft.

Vorverfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof

16 Am 27. Januar 2022 richtete die Kommission ein Aufforderungsschreiben an Ungarn, in dem sie diesem Mitgliedstaat vorwarf, ihr nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften mitgeteilt zu haben, die erforderlich seien, um der Richtlinie 2019/1937 nachzukommen, deren Umsetzungsfrist am 17. Dezember 2021 abgelaufen sei. In seinen Antwortschreiben vom 18. März 2022 und vom 3. Mai 2022 teilte Ungarn der Kommission mit, dass die erforderlichen Vorschriften derzeit ausgearbeitet würden, da die Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes und einer Regelung in Form einer Regierungsverordnung erfordere. Die Verkündung dieses Gesetzes war für Ende November 2022 geplant.

17 Da sie keine weitere Mitteilung über die Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 erhielt, richtete die Kommission am 22. Juli 2022 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an Ungarn, mit der sie diesen Mitgliedstaat aufforderte, seinen Verpflichtungen aus dieser Richtlinie innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Erhalt dieser Stellungnahme nachzukommen.

18 Am 13. September 2022 notifizierte Ungarn der Kommission das Gesetz Nr. CLXV von 2013 über Beschwerden und Meldungen im öffentlichen Interesse sowie die Regierungsverordnung Nr. 50/2013 (II.25) über das System des Integritätsmanagements bei Organen der öffentlichen Verwaltung und die Verfahrensregeln für den Empfang von Interessenvertretern als Vorschriften zur teilweisen Umsetzung der Richtlinie 2019/1937.

19 In seiner Antwort vom 15. September 2022 auf die mit Gründen versehene Stellungnahme teilte Ungarn mit, dass der Entwurf des Gesetzes zur vollständigen Umsetzung dieser Richtlinie derzeit ausgearbeitet werde.

20 Da die Kommission der Ansicht war, dass dieser Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nach wie vor nicht nachgekommen sei, entschied sie am 14. März 2023, beim Gerichtshof die vorliegende Klage zu erheben.

21 Mit Entscheidung des Präsidenten des Gerichtshofs vom 7. Januar 2024 ist das Verfahren bis zur Verkündung des Urteils in der Rechtssache C-147/23 ausgesetzt worden. Nach der Verkündung des Urteils vom 25. April 2024, Kommission/Polen (Whistleblower-Richtlinie) (C-147/23, EU:C:2024:346), ist das Verfahren in der vorliegenden Rechtssache durch Entscheidung des Präsidenten des Gerichtshofs vom selben Tag wieder aufgenommen worden.

22 Mit Schriftsatz vom 30. September 2024 hat die Kommission dem Gerichtshof mitgeteilt, dass die Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 durch Ungarn als am 24. Juli 2023 abgeschlossen angesehen werden könne, dem Tag des Inkrafttretens des Gesetzes Nr. XXV von 2023 über Vorschriften für Beschwerden, Meldungen von öffentlichem Interesse und Hinweisgeber sowie der Regierungsverordnung Nr. 225/2023 vom 8. Juni 2023 zur Benennung der zur Einrichtung eines gesonderten Systems für die Meldung von Missbrauch verpflichteten staatlichen Stellen. Infolgedessen hat die Kommission zum einen ihre Klage teilweise zurückgenommen und auf ihren Antrag auf Festsetzung eines Zwangsgelds verzichtet, und zum anderen ihren Antrag auf Verurteilung des Mitgliedstaats zur Zahlung eines Pauschalbetrags angepasst und insoweit einen Betrag von 2 040 500 Euro beantragt.

Zur Klage

Zur Vertragsverletzung nach Art. 258 AEUV

Vorbringen der Parteien

23 Die Kommission weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 288 Abs. 3 AEUV verpflichtet seien, die Vorschriften, die für die Umsetzung der Richtlinien innerhalb der in diesen Richtlinien festgelegten Fristen in das jeweilige nationale Recht erforderlich seien, zu erlassen und ihr diese Vorschriften unverzüglich mitzuteilen.

24 Das Vorliegen einer Verletzung dieser Verpflichtungen sei anhand der Situation des Mitgliedstaats zu beurteilen, wie sie sich bei Ablauf der Frist darstelle, die in der an ihn gerichteten mit Gründen versehenen Stellungnahme festgelegt sei.

25 Im vorliegenden Fall habe Ungarn jedoch vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 22. Juli 2022 gesetzten Frist weder diese Vorschriften erlassen noch die Kommission über deren Erlass unterrichtet.

26 Ungarn weist darauf hin, dass das Gesetz Nr. XXV von 2023 am 25. Mai 2023 veröffentlicht worden und am 60. Tag nach diesem Datum in Kraft getreten sei. Es erläutert, dass an diesem Tag auch die Regierungsverordnung Nr. 225/2023 habe in Kraft treten müssen, die aufgrund der Ermächtigung durch das Gesetz Nr. XXV von 2023 erlassen worden sei. Außerdem habe es Maßnahmen ergriffen, um dieses Gesetz unmittelbar nach seiner Veröffentlichung, nämlich am 26. Mai 2023, der Kommission zu notifizieren. Folglich ist Ungarn der Ansicht, dass die Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des genannten Gesetzes und der dazugehörigen Regierungsverordnung Nr. 225/2023 abgeschlossen gewesen sei, so dass die Klage der Kommission abzuweisen sei.

27 Hilfsweise weist Ungarn darauf hin, dass es der Kommission im Vorverfahren das Gesetz Nr. CLXV von 2013 als Maßnahme zur teilweisen Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 notifiziert habe. Insoweit macht Ungarn unter Berufung auf das Urteil vom 16. Juli 2020, Kommission/Irland (Bekämpfung der Geldwäsche) (C-550/18, EU:C:2020:564), geltend, dass das Fehlen einer Bezugnahme auf diese Richtlinie in den notifizierten nationalen Vorschriften deren Berücksichtigung als Maßnahmen zur teilweisen Umsetzung nicht entgegenstehe, da die Bezugnahme auf diese Richtlinie eine bloße Formalität darstelle.

28 In ihrer Erwiderung weist die Kommission darauf hin, dass das Gesetz Nr. XXV von 2023 und die Regierungsverordnung Nr. 225/2023, die ihr von Ungarn als Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 notifiziert worden seien, am Tag der Einreichung der Erwiderung, d. h. am 12. Juli 2023, noch nicht in Kraft getreten gewesen seien.

29 Außerdem weist die Kommission in Bezug auf die von Ungarn im Vorverfahren notifizierten Bestimmungen der bestehenden Rechtsvorschriften darauf hin, dass Ungarn ihr keine Konkordanztabelle übermittelt habe. Ein solches Dokument sei umso wichtiger, als die notifizierten Bestimmungen aus umfassenden und allgemeinen Rechtsvorschriften stammten, die allein es der Kommission nicht ermöglichten, ihre Relevanz als Maßnahmen zur Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie 2019/1937 zu beurteilen.

30 In jedem Fall müsse sich die Umsetzung einer Richtlinie aus einer positiven Maßnahme ergeben, die eine Bezugnahme auf diese Richtlinie enthalte. Es handele sich nicht um eine bloße Formalität, da eine solche Bezugnahme es den Begünstigten der Rechte, die ihnen nach der Umsetzungsmaßnahme zustünden, ermögliche, deren Ursprung und die sich daraus ergebenden Folgen zu erkennen.

31 In seiner Gegenerwiderung weist Ungarn darauf hin, dass es der Kommission am 14. Juni 2023 eine Konkordanztabelle übermittelt habe, in der die innerstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 aufgeführt seien.

32 Außerdem könne die Kommission nicht allein aus dem Grund, dass die ihr notifizierten Vorschriften keine Bezugnahme auf diese Richtlinie enthielten, auf das Fehlen einer Umsetzung oder das Fehlen jeglicher Notifizierung von Umsetzungsvorschriften schließen.

33 Schließlich weist Ungarn in seiner Stellungnahme vom 4. November 2024 zu den zusätzlichen Schlussfolgerungen der Kommission vom 30. September 2024 darauf hin, dass die Kommission ihren Antrag auf Verurteilung dieses Mitgliedstaats zur Zahlung eines Pauschalbetrags angesichts der verschiedenen Rechtsakte zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1937, die ihr vor dem Erlass des Gesetzes Nr. XXV von 2023 und der Regierungsverordnung Nr. 225/2023 notifiziert worden seien, nicht aufrechterhalten könne.

Würdigung durch den Gerichtshof

34 Gemäß Art. 26 Abs. 1 der Richtlinie 2019/1937 mussten die Mitgliedstaaten bis zum 17. Dezember 2021 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft setzen, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen. Des Weiteren sieht Art. 26 Abs. 3 dieser Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten bei Erlass dieser nationalen Vorschriften in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug nehmen. Außerdem waren die Mitgliedstaaten nach diesem Art. 26 Abs. 3 verpflichtet, der Kommission den Wortlaut der nationalen Vorschriften mitzuteilen.

35 Nach ständiger Rechtsprechung ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Situation zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, und spätere Veränderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

36 Der Gerichtshof hat außerdem wiederholt entschieden, dass die Mitgliedstaaten, wenn eine Richtlinie sie ausdrücklich dazu verpflichtet, zu gewährleisten, dass auf sie in den zu ihrer Umsetzung erforderlichen Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei deren amtlicher Veröffentlichung Bezug genommen wird, in jedem Fall eine positive Maßnahme zur Umsetzung der betreffenden Richtlinie erlassen müssen (Urteil vom 14. März 2024, Kommission/Lettland [Europäischer Kodex für die elektronische Kommunikation], C-454/22, EU:C:2024:235, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37 Im vorliegenden Fall richtete die Kommission, nachdem sie festgestellt hatte, dass Ungarn ihr nicht die zur Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 erforderlichen Vorschriften mitgeteilt hatte, am 22. Juli 2022 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an diesen Mitgliedstaat, in der sie ihn aufforderte, den in dieser Stellungnahme genannten Verpflichtungen innerhalb einer Frist von zwei Monaten ab Erhalt der Stellungnahme nachzukommen.

38 Wie sich aus der Klagebeantwortung und der Gegenerwiderung, die Ungarn im vorliegenden Verfahren eingereicht hat, ergibt, hatte Ungarn bei Ablauf dieser Frist diese Vorschriften nicht erlassen und sie daher der Kommission auch nicht mitgeteilt.

39 Ungarn notifizierte der Kommission zwar am 13. September 2022 das Gesetz Nr. CLXV von 2013 über Beschwerden und Meldungen im öffentlichen Interesse sowie die Regierungsverordnung Nr. 50/2013 (II.25) als Maßnahmen zur teilweisen Umsetzung der Richtlinie 2019/1937.

Außerdem wies der Mitgliedstaat in seiner Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme darauf hin, dass der Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung dieser Richtlinie derzeit ausgearbeitet werde.

40 Es ist jedoch erstens festzustellen, dass Ungarn mit dem Hinweis, dass die Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 im Lauf des Jahres 2023 abgeschlossen sein müsse, einräumt, dass eine vollständige Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht weder bei Ablauf der in Art. 26 Abs. 1 dieser Richtlinie vorgesehenen Frist, d. h. am 17. Dezember 2021, noch bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist, d. h. am 22. September 2022, erfolgt war.

41 Zweitens ist, was die der Kommission im Vorverfahren notifizierten Vorschriften des nationalen Rechts anbelangt, ein Mitgliedstaat nach der oben in Rn. 36 angeführten Rechtsprechung nicht bereits deshalb von seiner Verpflichtung befreit, die Richtlinie 2019/1937 in sein Recht umzusetzen, weil das vor Inkrafttreten dieser Richtlinie geltende Recht nach Ansicht dieses Mitgliedstaats bereits mit der Richtlinie in Einklang stand, so dass dieser Umstand eine solche Vertragsverletzung nicht zu rechtfertigen vermag (Urteil vom 14. März 2024, Kommission/Lettland [Europäischer Kodex für die elektronische Kommunikation], C-454/22, EU:C:2024:235, Rn. 42).

42 Drittens ist darauf hinzuweisen, dass die Bestimmungen einer Richtlinie mit unbestreitbarer Verbindlichkeit und mit der Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit umgesetzt werden müssen, die notwendig sind, um dem Erfordernis der Rechtssicherheit zu genügen, das, wenn die Richtlinie Rechte für Einzelne begründen soll, verlangt, dass die Begünstigten in die Lage versetzt werden, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen (Urteil vom 12. Mai 2022, U.I. [Indirekter Zollvertreter], C-714/20, EU:C:2022:374, Rn. 59).

43 Da die von Ungarn im Vorverfahren notifizierten Vorschriften des nationalen Rechts aber keine Bezugnahme auf die Richtlinie 2019/1937 enthalten, kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie den in der vorstehenden Randnummer genannten Anforderungen genügen.

44 Somit ist festzustellen, dass Ungarn dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 26 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2019/1937 verstoßen hat, dass es bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 22. Juli 2022 gesetzten Frist nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, und diese Vorschriften daher nicht der Kommission mitgeteilt hat.

Zum Antrag nach Art. 260 Abs. 3 AEUV

Vorbringen der Parteien

45 Bei der Festsetzung der Höhe des Pauschalbetrags stützt sich die Kommission auf die in Abschnitt 2 der Mitteilung von 2023 aufgeführten allgemeinen Grundsätze sowie auf die in den Abschnitten 3 und 4 dieser Mitteilung dargelegte Berechnungsmethode. Die Kommission weist insbesondere darauf hin, dass die Festlegung der Höhe dieser finanziellen Sanktion auf den grundlegenden Kriterien der Schwere des Verstoßes, seiner Dauer und der erforderlichen Abschreckungswirkung der finanziellen Sanktionen, um einen erneuten Verstoß zu verhindern, beruhen müsse.

46 Was als Erstes die Schwere des Verstoßes betrifft, weist die Kommission darauf hin, dass der gemäß der Mitteilung von 2023 anwendbare Koeffizient zwischen mindestens 1 und höchstens 20 liege. Sie wende gemäß Abschnitt 3.2.2 dieser Mitteilung systematisch einen Schwerekoeffizienten von 10 an, wenn die Vorschriften, die die Umsetzung einer Richtlinie ermöglichten, nicht vollständig mitgeteilt worden seien, da jede Nichtumsetzung einer Richtlinie und jede nicht erfolgte Mitteilung dieser Vorschriften unabhängig von der Art der Bestimmungen der betreffenden Richtlinie denselben Schweregrad habe.

47 Als Zweites führt die Kommission bezüglich der Dauer des Verstoßes aus, dass diese bei der Berechnung des Pauschalbetrags der Zahl der Tage entspreche, an denen der Verstoß andauere. Diese Dauer werde gemäß Abschnitt 4.2.1 der Mitteilung von 2023 berechnet und entspreche der Anzahl der Tage ab dem Tag nach Ablauf der Frist für die Umsetzung der betreffenden Richtlinie bis zu dem Tag, an dem der Verstoß abgestellt werde.

48 Was als Drittes das Kriterium der erforderlichen Abschreckungswirkung der finanziellen Sanktionen unter Berücksichtigung der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats betrifft, weist die Kommission darauf hin, dass dieses durch den Faktor „n“ ausgedrückt werde, der für jeden Mitgliedstaat in Punkt 3 des Anhangs I der Mitteilung von 2023 festgelegt sei. Seine Berechnung beruhe auf dem Verhältnis zwischen dem BIP des betreffenden Staates und dem durchschnittlichen nationalen BIP der Union, multipliziert mit dem Verhältnis zwischen der Bevölkerung dieses Staates und der durchschnittlichen nationalen Bevölkerung der Union. Das erste Verhältnis werde zu zwei Dritteln gewichtet, während das zweite Verhältnis zu einem Drittel gewichtet werde. Gemäß diesem Punkt 3 betrage der Faktor „n“ für Ungarn 0,35.

49 Somit schlägt die Kommission gemäß Abschnitt 4.2 der Mitteilung von 2023 vor, einen Schwerekoeffizienten von 10 anzusetzen und den Faktor „n“ in Höhe von 0,35 anzuwenden. Das Produkt dieser beiden Elemente solle mit dem in Punkt 2 des Anhangs I dieser Mitteilung festgelegten Grundbetrag für den Pauschalbetrag, d. h. 1 000 Euro, multipliziert werden, was einem Betrag von 3 500 Euro entspreche, der gemäß Abschnitt 4.2.1 dieser Mitteilung mit der Anzahl der Tage zu multiplizieren sei, an denen der Verstoß fortbestanden habe. Die Kommission weist darauf hin, dass die Zahlung dieses Pauschalbetrags unter der Bedingung auferlegt werden solle, dass er 980 000 Euro übersteige, den Mindestpauschalbetrag, der für Ungarn in Punkt 5 des Anhangs I der Mitteilung von 2023 festgelegt worden sei.

50 In seiner Klagebeantwortung weist Ungarn zunächst darauf hin, dass die Vorschläge der Kommission zur Höhe des Pauschalbetrags zum einen nicht berücksichtigten, dass das Gesetz Nr. XXV von 2023 am 25. Mai 2023 veröffentlicht worden sei und ebenso wie die Regierungsverordnung Nr. 225/2023 am 24. Juli 2023 in Kraft treten werde, wodurch die Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 abgeschlossen werde, und zum anderen, dass Teile der bestehenden Rechtsvorschriften, die eine teilweise Umsetzung dieser Richtlinie gewährleisteten, der Kommission im Vorverfahren notifiziert worden seien.

51 Als mildernden Umstand hebt Ungarn sodann hervor, dass die vorliegende Klage das erste Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 260 Abs. 3 AEUV gegen Ungarn darstelle.

52 Schließlich sei der Umstand, dass zahlreiche Mitgliedstaaten mit der Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 in Verzug geraten seien, ein Beleg für die ernsthaften Schwierigkeiten, mit denen die nationalen Rechtsordnungen beim Erlass der nationalen Umsetzungsbestimmungen konfrontiert seien.

53 Ungarn beantragt, die Anträge der Kommission zurückzuweisen, hilfsweise, den vorgeschlagenen Pauschalbetrag herabzusetzen.

54 In ihrer Erwiderung weist die Kommission darauf hin, dass sie, da Ungarn ihr bei der Notifizierung der Teile seiner bestehenden Rechtsvorschriften, die Maßnahmen zur teilweisen Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 darstellten, keine Konkordanztabelle übermittelt habe, nicht in der Lage sei, die Relevanz dieser Maßnahmen zu beurteilen.

55 Außerdem könnten die von Ungarn in seiner Klagebeantwortung angeführten Umstände aufgrund dessen, dass die finanziellen Sanktionen anhand objektiver Kriterien zu bestimmen seien, keine Herabsetzung der vorgeschlagenen finanziellen Sanktionen rechtfertigen.

56 In seiner Gegenerwiderung weist Ungarn darauf hin, dass die Kommission die bestehenden Rechtsvorschriften, die es ihr notifiziert habe, bei der Bestimmung der Höhe der finanziellen Sanktionen nicht unberücksichtigt lassen könne. Der Ansatz der Kommission würde dazu führen, dass die Mitgliedstaaten davon abgehalten würden, vor der vollständigen Umsetzung einer Richtlinie die nationalen Vorschriften zu ermitteln und zu notifizieren, die zwar vor dem Erlass der Richtlinie erlassen worden seien, aber zumindest deren teilweise Umsetzung gewährleisteten.

57 Aus diesen Gründen wiederholt Ungarn seinen Antrag auf Abweisung der Klage der Kommission, hilfsweise auf Herabsetzung des vorgeschlagenen Pauschalbetrags.

58 In ihren zusätzlichen Schlussfolgerungen vom 30. September 2024 geht die Kommission davon aus, dass die Richtlinie 2019/1937 am 24. Juli 2023 vollständig umgesetzt worden sei, und ändert die Höhe des beantragten Pauschalbetrags. Sie schlägt vor, davon auszugehen, dass die Zahl der Tage, an denen der Verstoß angedauert habe, sich aus den Tagen vom 18. Dezember 2021, d. h. dem Tag nach dem Ablauf der Frist für die Umsetzung dieser Richtlinie, bis zum 23. Juli 2023, d. h. dem Tag vor dem Inkrafttreten der Umsetzungsmaßnahmen, ergebe. Folglich sei der vorgeschlagene Tagessatz von 3 500 Euro (10 × 0,35 × 1 000) mit der Anzahl der Tage zu multiplizieren, an denen die Zuwiderhandlung angedauert habe, d. h. 583 Tage. Somit werde ein Pauschalbetrag in Höhe von 2 040 500 Euro beantragt.

59 In seiner Stellungnahme vom 4. November 2024 zu diesen Schlussfolgerungen wiederholt Ungarn seinen in der Gegenerwiderung geäußerten Standpunkt.

Würdigung durch den Gerichtshof

60 Art. 260 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV sieht vor, dass die Kommission, wenn sie beim Gerichtshof Klage nach Art. 258 AEUV erhebt, weil sie der Auffassung ist, dass der betreffende Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtung verstoßen hat, die zur Umsetzung einer gemäß einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinie erforderlichen Maßnahmen mitzuteilen, dann, wenn sie dies für zweckmäßig hält, die Höhe des von diesem Mitgliedstaat zu zahlenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds benennen kann, die sie den Umständen nach für angemessen hält. Gemäß Art. 260 Abs. 3 Unterabs. 2 AEUV kann der Gerichtshof, wenn er einen Verstoß feststellt, gegen den betreffenden Mitgliedstaat die Zahlung eines Pauschalbetrags oder eines Zwangsgelds bis zur Höhe des von der Kommission genannten Betrags verhängen, wobei die Zahlungsverpflichtung ab dem vom Gerichtshof in seinem Urteil festgelegten Zeitpunkt gilt.

61 Da, wie sich aus Rn. 44 des vorliegenden Urteils ergibt, feststeht, dass Ungarn bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 22. Juli 2022 gesetzten Frist weder alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um die Bestimmungen der Richtlinie 2019/1937 in sein nationales Recht umzusetzen, erlassen noch folglich der Kommission mitgeteilt hatte, fällt die somit festgestellte Vertragsverletzung in den Anwendungsbereich von Art. 260 Abs. 3 AEUV.

62 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass mit dem in Art. 260 Abs. 3 AEUV vorgesehenen Mechanismus nicht nur das Ziel verfolgt wird, die Mitgliedstaaten dazu anzuhalten, innerhalb kürzester Zeit eine Vertragsverletzung zu beenden, die ohne eine solche Maßnahme tendenziell fortbestehen würde, sondern auch das Ziel, das Verfahren zur Verhängung finanzieller Sanktionen bei Verletzungen der Pflicht, nationale Vorschriften zur Umsetzung einer gemäß einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinie mitzuteilen, zu vereinfachen und zu beschleunigen (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).

63 Um dieses Ziel zu erreichen, sieht Art. 260 Abs. 3 AEUV u. a. die Verhängung eines Pauschalbetrags als finanzielle Sanktion vor.

64 Die Verurteilung zur Zahlung eines Pauschalbetrags beruht auf der Beurteilung der Folgen einer Nichterfüllung der Verpflichtungen des betreffenden Mitgliedstaats für die vorliegenden privaten und öffentlichen Interessen, insbesondere wenn die Vertragsverletzung über einen längeren Zeitraum fortbestanden hat (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).

65 Die Kommission begründet die Art und die Höhe der beantragten finanziellen Sanktionen insoweit unter Berücksichtigung der von ihr erlassenen Leitlinien, wie sie in ihren Mitteilungen enthalten sind; diese binden den Gerichtshof zwar nicht, tragen aber dazu bei, die Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit des Vorgehens der Kommission zu gewährleisten (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).

66 Was die Zweckmäßigkeit der Verhängung eines Pauschalbetrags betrifft, so hat der Gerichtshof nach ständiger Rechtsprechung in jeder Rechtssache und anhand der Umstände des Einzelfalls, mit dem er befasst ist, sowie nach Maßgabe des ihm erforderlich erscheinenden Grades an Überzeugungs- und Abschreckungswirkung die angemessenen finanziellen Sanktionen zu bestimmen, um insbesondere die Wiederholung ähnlicher Verstöße gegen das Unionsrecht zu verhindern (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung).

67 Im vorliegenden Fall ist festzustellen, dass trotz des Umstands, dass Ungarn im Vorverfahren mit den Dienststellen der Kommission kooperiert hat und ihr Vorschriften seines bestehenden Rechts übermittelt hat, die eine Umsetzung bestimmter Bestimmungen der Richtlinie 2019/1937 darstellen können, alle rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkte der festgestellten Vertragsverletzung darauf hindeuten, dass die wirksame Verhinderung einer zukünftigen Wiederholung entsprechender Verstöße gegen das Unionsrecht den Erlass einer abschreckenden Maßnahme wie der Verhängung eines Pauschalbetrags erfordern kann. Zunächst ist festzustellen, dass Ungarn der Kommission die Vorschriften seines nationalen Rechts, die seiner Ansicht nach bestimmte Bestimmungen dieser Richtlinie umsetzen, erst am 13. September 2022 notifizierte, nachdem es die mit Gründen versehene Stellungnahme vom 22. Juli 2022 erhalten hatte. Sodann

erfolgte diese Notifizierung nur wenige Tage vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 22. Juli 2022 gesetzten Frist, obwohl die zu diesem Zeitpunkt notifizierten Vorschriften bereits vor dem Erlass der Richtlinie in der nationalen Rechtsordnung existierten. Schließlich ermöglichten die notifizierten Vorschriften, wie in Rn. 43 des vorliegenden Urteils festgestellt worden ist, keine wirksame, spezifische und vollständige Umsetzung der Richtlinie.

68 Zum einen ist nämlich darauf hinzuweisen, dass diese Vorschriften, die vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 22. Juli 2022 gesetzten Frist notifiziert wurden, keine Bezugnahme auf die Richtlinie 2019/1937 enthielten. Es steht aber fest, dass die Mitteilung, zu der die Mitgliedstaaten aufgrund des in Art. 4 Abs. 3 EUV aufgestellten Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit verpflichtet sind, der Kommission die Erfüllung ihrer Aufgabe erleichtern soll, die nach Art. 17 EUV insbesondere darin besteht, für die Anwendung der Bestimmungen der Verträge sowie der von den Organen aufgrund der Verträge getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen. Sie muss daher hinreichend klare und genaue Informationen über den Inhalt der nationalen Rechtsnormen enthalten, mit denen eine Richtlinie umgesetzt wird. In dieser Mitteilung, der eine Konkordanztabelle beigefügt werden kann, müssen mithin die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, mittels deren der betreffende Mitgliedstaat seine verschiedenen Verpflichtungen aus der Richtlinie erfüllt zu haben glaubt, eindeutig angegeben werden. Fehlen solche Informationen, kann die Kommission nicht prüfen, ob der Mitgliedstaat die Richtlinie tatsächlich und vollständig durchgeführt hat (Urteil vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien [Art. 260 Abs. 3 AEUV – Hochgeschwindigkeitsnetze], C-543/17, EU:C:2019:573, Rn. 51).

69 Zum anderen müssen, wie in Rn. 36 des vorliegenden Urteils ausgeführt, die Mitgliedstaaten, wenn eine Richtlinie sie ausdrücklich dazu verpflichtet, zu gewährleisten, dass auf sie in den zu ihrer Umsetzung erforderlichen Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei deren amtlicher Veröffentlichung Bezug genommen wird, in jedem Fall eine positive Maßnahme zur Umsetzung der betreffenden Richtlinie erlassen.

70 Da die von Ungarn vor Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 22. Juli 2022 gesetzten Frist notifizierten Vorschriften keine Bezugnahme auf die Richtlinie 2019/1937 enthielten und ihnen kein erläuterndes Dokument beigefügt war, können sie somit nicht geltend gemacht werden, um die Verhängung eines Pauschalbetrags im vorliegenden Fall in Frage zu stellen.

71 Was die Berechnung dieses Pauschalbetrags betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV nur der Gerichtshof befugt ist, gegen einen Mitgliedstaat eine finanzielle Sanktion zu verhängen. Im Rahmen eines auf der Grundlage dieser Bestimmung eingeleiteten Verfahrens verfügt der Gerichtshof jedoch nur über ein begrenztes Ermessen, da im Fall der Feststellung einer Vertragsverletzung durch den Gerichtshof dieser hinsichtlich der Art und des Höchstbetrags der Sanktion, die er verhängen kann, an die Vorschläge der Kommission gebunden ist (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 67 und die dort angeführte Rechtsprechung).

72 Bei der Ausübung seines diesbezüglichen Ermessens innerhalb des Rahmens der Vorschläge der Kommission ist es Sache des Gerichtshofs, die Höhe des Pauschalbetrags, zu dessen Zahlung ein Mitgliedstaat gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV verurteilt werden kann, so festzusetzen, dass sie zum einen den Umständen angepasst ist und zum anderen in angemessenem Verhältnis zu dem begangenen Verstoß steht. Zu den insoweit relevanten Faktoren zählen u. a. Aspekte wie die Schwere der festgestellten Vertragsverletzung, der Zeitraum, in dem sie fortbestanden hat, und

die Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 68 und 87 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

73 Es ist auch darauf hinzuweisen, dass im Rahmen dieses Ermessens Leitlinien wie die Mitteilungen der Kommission den Gerichtshof nicht binden, aber dazu beitragen, die Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit des Handelns der Kommission selbst zu gewährleisten, wenn dieses Organ dem Gerichtshof Vorschläge unterbreitet (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung).

74 Im vorliegenden Fall hat sich die Kommission auf die Mitteilung von 2023 gestützt, um ihren Antrag auf Verurteilung Ungarns zur Zahlung eines Pauschalbetrags zu begründen und dessen Höhe festzusetzen.

75 Was als Erstes die Schwere des festgestellten Verstoßes betrifft, so geht aus Abschnitt 3.2 der Mitteilung von 2023 hervor, dass nach Auffassung der Kommission das Versäumnis, die Vorschriften zur Umsetzung einer im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erlassenen Richtlinie mitzuteilen, immer als schwerwiegend angesehen wird. Daher rechtfertige dieser Verstoß die automatische Anwendung eines Schwerekoeffizienten von 10.

76 Ungarn beanstandet die Höhe dieses Koeffizienten und den Automatismus seiner Anwendung unter den Umständen des festgestellten Verstoßes.

77 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Pflicht, Vorschriften zu erlassen, um die vollständige Umsetzung einer Richtlinie sicherzustellen, und die Pflicht, diese Vorschriften der Kommission mitzuteilen, wesentliche Pflichten der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der vollen Wirksamkeit des Unionsrechts darstellen und dass die Verletzung dieser Pflichten daher mit Sicherheit als gewichtig zu erachten ist (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

78 Im vorliegenden Fall ist hervorzuheben, dass die Richtlinie 2019/1937 ein entscheidendes Instrument des Unionsrechts ist, da sie nach ihrem Art. 1 in Verbindung mit ihrem ersten Erwägungsgrund gemeinsame Mindeststandards festlegt, die ein hohes Maß an ausgewogenem und effizientem Schutz von Personen gewährleisten, die Verstöße gegen dieses Recht in Bereichen melden, in denen solche Verstöße das Allgemeininteresse besonders beeinträchtigen können. Durch die Schaffung eines Systems zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht in einem beruflichen Kontext melden, trägt diese Richtlinie nämlich dazu bei, Verletzungen des öffentlichen Interesses in besonders sensiblen Bereichen wie der öffentlichen Auftragsvergabe, der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, dem Umweltschutz oder den finanziellen Interessen der Union zu verhindern. So sehen die Bestimmungen der genannten Richtlinie die Verpflichtung für juristische Personen sowohl des öffentlichen als auch des privaten Sektors vor, interne Meldekanäle sowie Verfahren für die Entgegennahme von Meldungen und entsprechende Folgemaßnahmen einzurichten, wobei die Rechte der Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, sowie die Bedingungen, unter denen sie den so konzipierten Schutz in Anspruch nehmen können, gewährleistet werden müssen (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 73).

79 Die unterbliebene vollständige Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie 2019/1937 innerhalb der gesetzten Frist beeinträchtigt jedoch zwangsläufig das Unionsrecht und seine einheitliche und wirksame Anwendung, da Verstöße gegen dieses Recht möglicherweise nicht gemeldet werden, wenn Personen, die von solchen Verstößen Kenntnis haben, keinen Schutz vor möglichen Repressalien genießen (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 74).

80 Allerdings muss die Höhe der finanziellen Sanktionen, die gegen einen Mitgliedstaat gemäß Art. 260 Abs. 3 AEUV verhängt werden, den Umständen angepasst sein und in einem angemessenen Verhältnis zu dem begangenen Verstoß stehen (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 75), wie in Rn. 72 des vorliegenden Urteils ausgeführt.

81 Aus diesem Grund hat der Gerichtshof entschieden, dass die automatische Anwendung desselben Schwerekoeffizienten in allen Fällen, in denen eine Richtlinie nicht vollständig umgesetzt worden ist und in denen daher die Maßnahmen zur Umsetzung dieser Richtlinie nicht mitgeteilt werden, zwangsläufig die Anpassung der Höhe der finanziellen Sanktionen an die Umstände, die den Verstoß kennzeichnen, und die Verhängung verhältnismäßiger Sanktionen verhindert (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 76).

82 Insoweit hat der Gerichtshof klargestellt, dass die Kommission aufgrund der Annahme, dass die Verletzung der Pflicht zur Mitteilung der Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie unabhängig von der betreffenden Richtlinie als gleich schwerwiegend anzusehen ist, nicht in der Lage ist, die finanziellen Sanktionen entsprechend den Auswirkungen der Nichterfüllung dieser Pflicht auf private und öffentliche Interessen anzupassen, wie es in Abschnitt 3.2.2 der Mitteilung von 2023 vorgesehen ist (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 77).

83 Im vorliegenden Fall hat Ungarn in seiner Klagebeantwortung geltend gemacht, dass bereits vor dem Erlass des Gesetzes Nr. XXV von 2023 und der Regierungsverordnung Nr. 225/2023 bestimmte Vorschriften zum Schutz von Personen, die Rechtsverstöße meldeten, in seinen Rechtsvorschriften bestanden hätten.

84 So notifizierte Ungarn der Kommission am 12. Juni 2023 elf Gesetze, von denen dieser Mitgliedstaat behauptet, dass sie die Umsetzung bestimmter Bestimmungen der Richtlinie 2019/1937 ermöglichten.

85 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass nicht nachgewiesen worden ist, dass die Folgen der im vorliegenden Fall festgestellten Vertragsverletzung für die privaten und öffentlichen Interessen so negativ sind wie im Fall einer vollständigen Nichtumsetzung der Richtlinie 2019/1937 (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 92).

86 Allerdings sind die von Ungarn notifizierten Vorschriften in der nationalen Rechtsordnung verstreut und enthalten entgegen den Anforderungen von Art. 26 Abs. 3 der Richtlinie 2019/1937 keinen ausdrücklichen Hinweis auf den Schutz, den diese Richtlinie vorschreibt.

87 Das Fehlen spezifischer und klarer Vorschriften für den Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, wie dieser Schutz in der Richtlinie 2019/1937 vorgesehen ist, behindert jedoch einen wirksamen Schutz dieser Personen und ist daher geeignet, die einheitliche und wirksame Anwendung dieses Rechts in den von dieser Richtlinie erfassten Bereichen in Frage zu stellen (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 94).

88 Wie in Rn. 78 des vorliegenden Urteils ausgeführt, trägt die Richtlinie 2019/1937 nämlich durch die Schaffung eines hohen Maßes an Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht in einem beruflichen Kontext melden, dazu bei, Beeinträchtigungen des öffentlichen Interesses in besonders sensiblen Bereichen wie der öffentlichen Auftragsvergabe, der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, dem Schutz der Umwelt oder der finanziellen Interessen der Union zu verhindern (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 95).

89 Wie in Rn. 79 des vorliegenden Urteils ausgeführt, werden jedoch Personen, die Kenntnis von einem Verstoß gegen das Unionsrecht in diesen Bereichen haben, mangels eines wirksamen Schutzes möglicherweise davon abgehalten, diesen Verstoß zu melden, da sie sich hierdurch Repressalien aussetzen könnten (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 96).

90 In Anbetracht des in Art. 1 der Richtlinie 2019/1937 genannten Ziels und des ersten Erwägungsgrundes dieser Richtlinie wiegt das Versäumnis, die für die vollständige und genaue Umsetzung dieser Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, besonders schwer (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 97).

91 Was die von Ungarn geltend gemachten mildernden Umstände anbelangt, ist darauf hinzuweisen, dass das Vorbringen, dass gegen diesen Mitgliedstaat erstmals ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 260 Abs. 3 AEUV geführt werde, in keinem Zusammenhang mit den Folgen der Nichtumsetzung der Richtlinie 2019/1937 für die privaten und öffentlichen Interessen steht. Im Übrigen musste sich dieser Mitgliedstaat in der Rechtssache C-310/12 gegen eine Vertragsverletzungsklage nach dieser Bestimmung verteidigen, bis die Kommission angesichts der Mitteilung Ungarns über die vollständige Umsetzung der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle (ABl. 2008, L 312, S. 3) seine Klage zurücknahm.

92 Zudem kann ein Mitgliedstaat die Nichterfüllung seiner Verpflichtungen aus dem Vertrag nach ständiger Rechtsprechung nicht mit dem Umstand rechtfertigen, andere Mitgliedstaaten kämen ihren Verpflichtungen ebenfalls nicht nach (Urteil vom 11. Juli 2018, Kommission/Belgien, C-356/15, EU:C:2018:555, Rn. 106 und die dort angeführte Rechtsprechung).

93 Folglich kann sich Ungarn nicht auf die Verzögerung bestimmter Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie 2019/1937 als einen die Schwere seiner Vertragsverletzung mindernden Umstand berufen.

94 Als Zweites ist im Zusammenhang mit der Beurteilung der Dauer des Verstoßes darauf hinzuweisen, dass in Bezug auf den Beginn des Zeitraums, der bei der Festsetzung des Pauschalbetrags zu berücksichtigen ist, für die Bemessung der Dauer der betreffenden Vertragsverletzung nicht auf den Zeitpunkt des Ablaufs der Frist, die in der mit Gründen

versehenen Stellungnahme der Kommission gesetzt worden ist, sondern auf den Zeitpunkt des Ablaufs der in der fraglichen Richtlinie vorgesehenen Umsetzungsfrist, d. h. den 17. Dezember 2021, abzustellen ist (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 80 und die dort angeführte Rechtsprechung).

95 Es steht jedoch fest, dass Ungarn bei Ablauf der in Art. 26 Abs. 1 der Richtlinie 2019/1937 vorgesehenen Umsetzungsfrist, d. h. am 17. Dezember 2021, nicht alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hatte, die erforderlich sind, um eine spezifische und vollständige Umsetzung dieser Richtlinie zu ermöglichen, und diese Vorschriften somit der Kommission entgegen Art. 26 Abs. 3 der Richtlinie auch nicht mitgeteilt hatte. Daraus folgt, dass die in Rede stehende Vertragsverletzung, die erst am 24. Juli 2023 mit dem Inkrafttreten des Gesetzes Nr. XXV von 2023 und der Regierungsverordnung Nr. 225/2023 endete, mehr als eineinhalb Jahre andauerte.

96 Als Drittes geht in Bezug auf die Zahlungsfähigkeit des betroffenen Mitgliedstaats aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass unbeschadet der Möglichkeit der Kommission, auf einer Vielzahl von Kriterien beruhende finanzielle Sanktionen vorzuschlagen, um es u. a. zu ermöglichen, eine angemessene Differenzierung zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten beizubehalten, das BIP dieses Staates als vorrangiger Faktor bei der Beurteilung seiner Zahlungsfähigkeit und bei der Festsetzung hinreichend abschreckender und verhältnismäßiger Sanktionen zu berücksichtigen ist, um zukünftigen ähnlichen Verstößen gegen das Unionsrecht wirksam vorzubeugen (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 81 und die dort angeführte Rechtsprechung).

97 Insoweit hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass die jüngste Entwicklung des BIP des Mitgliedstaats zu berücksichtigen ist, wie sie sich zum Zeitpunkt der Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof darstellt (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 82 und die dort angeführte Rechtsprechung).

98 Im vorliegenden Fall ist der Faktor „n“, der die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats im Verhältnis zur Zahlungsfähigkeit der anderen Mitgliedstaaten darstellt und von der Kommission gemäß den Abschnitten 3.4 und 4.2 der Mitteilung von 2023 angewendet wird, definiert als gewichteter geometrischer Mittelwert des BIP des betreffenden Mitgliedstaats im Verhältnis zum durchschnittlichen BIP der Mitgliedstaaten, gewichtet mit zwei Dritteln bei der Berechnung des Faktors „n“, und der Bevölkerung des betreffenden Mitgliedstaats im Verhältnis zur durchschnittlichen Bevölkerung der Mitgliedstaaten, gewichtet mit einem Drittel bei der Berechnung des Faktors „n“, wie aus der in Rn. 11 des vorliegenden Urteils angegebenen Gleichung hervorgeht. Die Kommission rechtfertigt diese Methode zur Berechnung des Faktors „n“ sowohl mit dem Ziel, eine angemessene Abweichung zwischen den Faktoren „n“ der Mitgliedstaaten im Vergleich zu einer Berechnung, die ausschließlich auf dem BIP der Mitgliedstaaten beruhe, zu ermöglichen, als auch mit dem Ziel, eine gewisse Stabilität bei der Berechnung des Faktors „n“ zu gewährleisten, da die Bevölkerungszahl auf jährlicher Basis wahrscheinlich nicht stark schwanken werde (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 83 und die dort angeführte Rechtsprechung).

99 Der Gerichtshof hat jedoch entschieden, dass die Bestimmung der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats in die Methode der Berechnung des Faktors „n“ nicht die Berücksichtigung eines demografischen Kriteriums gemäß den in den Abschnitten 3.4 und 4.2 der Mitteilung von 2023 vorgesehenen Modalitäten einbeziehen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen [Whistleblower-Richtlinie], C-147/23, EU:C:2024:346, Rn. 84 bis 86).

100 Daher ist nach der in Rn. 96 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung und mangels eines einschlägigen Kriteriums, das die Kommission vorgebracht hätte, um eine stabile Berechnung zu gewährleisten und eine angemessene Abweichung zwischen den Faktoren „n“ der Mitgliedstaaten beizubehalten, die Höhe des Pauschalbetrags unter Berücksichtigung des durchschnittlichen BIP Ungarns der letzten drei Jahre festzusetzen.

101 Aufgrund dieser Erwägungen und unter Berücksichtigung des Ermessens, das dem Gerichtshof durch Art. 260 Abs. 3 AEUV eingeräumt wird, wonach er in Bezug auf den Pauschalbetrag keinen Betrag festsetzen darf, der über den von der Kommission genannten Betrag hinausgeht, ist davon auszugehen, dass die wirksame Verhinderung der zukünftigen Wiederholung von Verstößen, die demjenigen entsprechen, der sich aus der Verletzung von Art. 26 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2019/1937 ergibt und der die volle Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt, die Verhängung eines Pauschalbetrags erfordert, dessen Höhe auf 1 750 000 Euro festzusetzen ist.

Kosten

102 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung Ungarns beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm neben seinen eigenen Kosten die Kosten aufzuerlegen, die der Kommission entstanden sind.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Sechste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Ungarn hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 26 Abs. 1 und 3 der Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden, verstoßen, dass es bis zum Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Europäischen Kommission vom 22. Juli 2022 gesetzten Frist nicht alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen, erlassen und diese Vorschriften daher der Kommission nicht mitgeteilt hat.**

2. **Ungarn wird verurteilt, an die Europäische Kommission einen Pauschalbetrag in Höhe von 1 750 000 Euro zu zahlen.**

3. **Ungarn trägt neben seinen eigenen Kosten die der Europäischen Kommission entstandenen Kosten.**

Unterschriften