ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

6 maart 2025 *

„Niet-nakoming – Artikel 258 VWEU – Bescherming van personen die inbreuken op het EU-recht melden – Richtlijn (EU) 2019/1937 – Artikel 26, leden 1 en 3 – Geen omzetting in nationaal recht en geen mededeling van omzettingsmaatregelen – Artikel 260, lid 3, VWEU – Verzoek om veroordeling tot betaling van een forfaitaire som – Criteria voor de vaststelling van de hoogte van de sanctie – Automatische toepassing van een coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk”

In zaak C-155/23,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 en artikel 260, lid 3, VWEU, ingesteld op 14 maart 2023,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Baquero Cruz en A. Tokár als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér als gemachtigde,

verweerder

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

T. von Danwitz, vicepresident van het Hof, waarnemend president van de Zesde kamer, A. Kumin en I. Ziemele (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: N. Emiliou,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Hongaars.

Arrest

1 Met haar beroep verzoekt de Europese Commissie het Hof om:

– vast te stellen dat Hongarije heeft nagelaten de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig waren om te voldoen aan richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB 2019, L 305, blz. 17), en heeft nagelaten deze bepalingen ter kennis van de Commissie te brengen, met als gevolg dat deze lidstaat de krachtens artikel 26, leden 1 en 3, van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

– Hongarije te veroordelen tot betaling aan de Commissie van een forfaitaire som bestaande uit een van de volgende twee bedragen, naargelang van welk bedrag het hoogst is:

  – 3 500 EUR per dag vanaf de dag volgend op het verstrijken van de in richtlijn 2019/1937 vastgelegde termijn voor omzetting in nationaal recht van deze richtlijn tot de datum waarop de inbreuk is beëindigd of, in geval van voortzetting van de inbreuk, tot de datum van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak;

  – een minimumbedrag van 980 000 EUR;

– ingeval de overeenkomstig het eerste streepje geconstateerde niet-nakoming voortduurt tot de datum van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak, Hongarije te veroordelen tot betaling van een dwangsom van 13 650 EUR per dag vertraging, te rekenen vanaf de datum van uitspraak van dat arrest tot de datum waarop Hongarije de krachtens richtlijn 2019/1937 op hem rustende verplichtingen nakomt,

– Hongarije te verwijzen in de kosten.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 2019/1937

2 De overwegingen 1 en 33 van richtlijn 2019/1937 luiden:

„(1) […] Vaak […] weerhoudt vrees voor represailles potentiële klokkenluiders ervan melding te maken van hun bezorgdheid of vermoedens. In dit verband wordt […] zowel [op het niveau van de Europese Unie] als [op] internationaal niveau steeds meer het belang onderkend van een evenwichtige en doeltreffende bescherming van klokkenluiders.

[…]

(33) Melders voelen zich doorgaans beter bij interne melding, tenzij zij redenen voor externe melding hebben. Uit empirisch onderzoek blijkt dat het merendeel van de klokkenluiders geneigd is interne meldingen te doen binnen de organisatie waarin zij werken. Interne meldingen zijn ook de beste manier om informatie te verschaffen aan de personen die

kunnen helpen om de risico's voor het algemeen belang snel en doeltreffend af te wenden. Tegelijkertijd moet de melder het meest geschikte kanaal kunnen kiezen naargelang de individuele omstandigheden van het geval. […]"

3 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn heeft tot doel de tenuitvoerlegging van het Unierecht en -beleid op specifieke gebieden te verbeteren door de vaststelling van gemeenschappelijke minimumnormen die zorgen voor een hoog niveau van bescherming van melders van inbreuken op het Unierecht."

4 Artikel 8 van deze richtlijn luidt als volgt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat juridische entiteiten in de private en de publieke sector kanalen en procedures voor de interne melding en voor opvolging opzetten, na overleg en in samenspraak met de sociale partners, indien het nationale recht daarin voorziet.

[…]

9. Lid 1 is van toepassing op alle juridische entiteiten in de publieke sector, met inbegrip van entiteiten die eigendom zijn of onder zeggenschap staan van dergelijke entiteiten.

[…]"

5 Artikel 23, lid 1 van die richtlijn bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat er doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties van toepassing zijn op natuurlijke of rechtspersonen die:

[…]

c) onnodige of tergende procedures aanspannen tegen in artikel 4 bedoelde personen[;]

[…]"

6 Artikel 26 van richtlijn 2019/1937 luidt als volgt:

„1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 17 december 2021 aan deze richtlijn te voldoen.

[…]

3. Wanneer de lidstaten de in de leden 1 en 2 bedoelde bepalingen vaststellen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De lidstaten stellen de regels voor deze verwijzing vast. Zij delen de Commissie de tekst van deze bepalingen onverwijld mee."

Mededeling van 2023

7 In de mededeling van de Commissie, met als opschrift „Financiële sancties in niet-nakomingsprocedures” (PB 2023, C 2, blz. 1; hierna: „mededeling van 2023”), zijn de punten 3 en 4 gewijd aan respectievelijk de „dwangsom” en de „forfaitaire som”.

8 Punt 3.2 van de mededeling van 2023, dat betrekking heeft op de toepassing van een coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk bij de berekening van de dagelijkse dwangsom, luidt als volgt:

„Een inbreuk die bestaat uit […] de niet-mededeling van maatregelen ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn, wordt altijd als ernstig beschouwd. Om het bedrag van de sanctie op de specifieke omstandigheden van de zaak af te stemmen, stelt de Commissie de coëfficiënt voor de ernst vast op basis van twee parameters: het belang van de Unievoorschriften waarop de inbreuk is gepleegd of die niet zijn omgezet en de gevolgen van de inbreuk voor algemene en bijzondere belangen.

[…]”

9 Punt 3.2.2 van die mededeling is als volgt verwoord:

„Voor beroepen op grond van artikel 260, lid 3, VWEU past de Commissie systematisch een coëfficiënt van 10 voor de ernst van de inbreuk [toe] in geval van volledige niet-mededeling van omzettingsmaatregelen. In een Unie die is gebaseerd op de eerbiediging van de rechtsstaat moeten alle wetgevingsrichtlijnen als even belangrijk worden beschouwd en binnen de in die richtlijnen gestelde termijnen door de lidstaten volledig worden omgezet.

In geval van gedeeltelijke niet-mededeling van omzettingsmaatregelen moet het belang van het omzettingsverschil in aanmerking worden genomen bij de vaststelling van de coëfficiënt voor de ernst die lager is dan 10. Bovendien kan rekening worden gehouden met de gevolgen van de inbreuk voor de algemene en bijzondere belangen […].”

10 Punt 3.3 van die mededeling, met als opschrift „Toepassing van een coëfficiënt voor de duur van de inbreuk”, luidt:

„[…]

De coëfficiënt voor de duur van de inbreuk wordt uitgedrukt als vermenigvuldigingscoëfficiënt van minimaal 1 tot maximaal 3. De coëfficiënt wordt toegepast à raison van 0,10 per maand te rekenen vanaf de uitspraak van het eerste arrest of vanaf de dag volgend op het verstrijken van de termijn voor omzetting van de richtlijn in kwestie.

[…]”

11 In punt 3.4 van deze mededeling, met als opschrift „De financiële draagkracht van de lidstaat", is vermeld:

„[…]

De hoogte van de sanctie die nodig is om afschrikkend te zijn, zal variëren naargelang van de financiële draagkracht van de lidstaat. Deze afschrikkende werking wordt weerspiegeld in de factor ‚n'. Deze factor is gedefinieerd als een gewogen geometrisch gemiddelde [van het] bruto binnenlands product (bbp) van de betrokken lidstaat in vergelijking met het gemiddelde van de bbp's van de lidstaten, met een gewicht van twee, en van de bevolking van de betrokken lidstaat, vergeleken met het gemiddelde van de bevolking van de lidstaten, met een gewicht van één. Dit vertegenwoordigt de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat in verhouding tot die van de andere lidstaten:

$$\text{n factor} = \left(\frac{\text{bbp}_\text{n}}{\text{bbp}_\text{gem}}\right)^{2/3} \text{x} \left(\frac{\text{bev}_\text{n}}{\text{bev}_\text{gem}}\right)^{1/3}$$

[…]

De Commissie heeft […] besloten tot een herziening van haar methode voor de berekening van de factor ‚n', die thans primair berust op het bbp van de lidstaten en secundair op hun bevolking, als demografisch criterium waardoor een redelijke afwijking tussen de verschillende lidstaten kan worden gehandhaafd. Het voor een derde van de berekening van de factor ‚n' in aanmerking nemen van de bevolking van de lidstaten vermindert de variatie van de factor ‚n' van de lidstaten in redelijke mate vergeleken met een berekening die uitsluitend op het bbp van de lidstaten is gebaseerd. Hiermee wordt ook een element van stabiliteit aan de berekening van de factor ‚n' toegevoegd, aangezien het onwaarschijnlijk is dat de bevolking op jaarbasis aanzienlijk zal variëren. Het bbp van een lidstaat kan daarentegen hogere jaarlijkse fluctuaties ondergaan, met name in perioden van economische crisis. Aangezien het bbp van de lidstaat nog steeds goed is voor twee derde van de berekening, blijft de financiële draagkracht de overheersende factor voor de beoordeling.

[…]"

12 In punt 4.2 van de mededeling van 2023 wordt de methode voor de berekening van de forfaitaire som als volgt uiteengezet:

„De methode voor de berekening van de forfaitaire som vertoont grote gelijkenis met die voor de berekening van de dwangsom, namelijk:

– een forfaitair basisbedrag wordt vermenigvuldigd met een coëfficiënt voor de ernst;

– de uitkomst hiervan wordt vermenigvuldigd met de factor ‚n',

– en die uitkomst wordt vervolgens vermenigvuldigd met het aantal dagen dat de inbreuk voortduurt […].

[…]"

13 Punt 4.2.1 van die mededeling luidt:

„Voor de berekening van de forfaitaire som moet het dagelijkse bedrag worden vermenigvuldigd met het aantal dagen dat de inbreuk voortduurt. Deze laatste factor wordt als volgt gedefinieerd:

[…]

– voor beroepen op grond van artikel 260, lid 3, VWEU: het aantal dagen dat is verstreken tussen het aflopen van de termijn voor omzetting van de richtlijn in kwestie en de conformering of, bij gebreke van conformering, de uitspraak van het arrest op grond van artikel 260 VWEU.

[…]”

14 Punt 4.2.2 van die mededeling luidt:

„Voor de berekening van de forfaitaire som past de Commissie dezelfde coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk en dezelfde vaste factor ‚n’ toe als voor de berekening van de dwangsom […]. […]

Het forfaitaire basisbedrag voor forfaitaire sommen is lager dan dat voor dwangsommen. […]

Het forfaitaire basisbedrag dat van toepassing is op de dwangsom is vastgesteld in punt 2 van […] bijlage I.

[…]”

15 Bijlage I bij die mededeling, met als opschrift „Gegevens die worden gebruikt voor de vaststelling van aan het Hof voorgestelde financiële sancties”, bepaalt in punt 2 dat het in punt 4.2.2 van de mededeling van 2023 vermelde forfaitaire basisbedrag voor de forfaitaire som wordt vastgesteld op 1 000 EUR per dag, zijnde een derde van dat voor de dwangsom, en in punt 3 dat de factor „n” voor Hongarije is vastgesteld op 0,35. Volgens punt 5 van bijlage I bedraagt de forfaitaire minimumsom voor Hongarije 980 000 EUR.

Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

16 Op 27 januari 2022 heeft de Commissie Hongarije een aanmaningsbrief gestuurd, waarin zij deze lidstaat verweet haar niet op de hoogte te hebben gesteld van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig waren om te voldoen aan richtlijn 2019/1937, waarvan de omzettingstermijn was verstreken op 17 december 2021. In zijn antwoorden van 18 maart en 3 mei 2022 heeft Hongarije de Commissie meegedeeld dat de vereiste bepalingen in voorbereiding waren. Voor de omzetting van deze richtlijn in nationaal recht moesten namelijk een nieuwe wet en een regeling in de vorm van een regeringsbesluit worden opgesteld. De afkondiging van deze wet was gepland voor eind november 2022.

17 Daar er later geen mededeling over de omzetting van richtlijn 2019/1937 volgde, heeft de Commissie op 22 juli 2022 Hongarije een met redenen omkleed advies gezonden en die lidstaat verzocht om binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van dit advies te voldoen aan de uit die richtlijn voortvloeiende verplichtingen.

18 Op 13 september 2022 heeft Hongarije wet nr. CLXV van 2013 betreffende klachten en meldingen van openbaar belang en regeringsbesluit nr. 50/2013 (II.25) betreffende het systeem voor integriteitsbeheer bij overheidsorganen en de regelingen voor ontvangst van belangenvertegenwoordigers, ter kennis gebracht van de Commissie en gesteld dat het ging om bepalingen die de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2019/1937 mogelijk maken.

19 In zijn antwoord van 15 september 2022 op het met redenen omkleed advies heeft Hongarije aangegeven dat het wetsontwerp voor de volledige omzetting van deze richtlijn in voorbereiding was.

20 Daar de Commissie van mening was dat die lidstaat nog steeds niet voldeed aan zijn verplichtingen, heeft zij op 14 maart 2023 besloten het onderhavige beroep bij het Hof in te stellen.

21 Bij beslissing van de president van het Hof van 7 januari 2024 is de behandeling van de onderhavige zaak geschorst tot de uitspraak van het arrest in zaak C-147/23. Na de uitspraak van het arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn) (C-147/23, EU:C:2024:346), is de procedure in de onderhavige zaak hervat bij beslissing van de president van het Hof van diezelfde dag.

22 Bij akte van 30 september 2024 heeft de Commissie het Hof meegedeeld dat de omzetting van richtlijn 2019/1937 door Hongarije kan worden geacht te zijn voltooid op 24 juli 2023, de datum van inwerkingtreding van wet nr. XXV van 2023 betreffende de regels inzake klachten, meldingen van openbaar belang en klokkenluiders, en van regeringsbesluit nr. 225/2023 van 8 juni 2023 houdende aanwijzing van overheidsinstanties die een afzonderlijk systeem voor de melding van misbruik moeten opzetten. Bijgevolg heeft die instelling, ten eerste, haar beroep gedeeltelijk ingetrokken en afgezien van haar verzoek tot vaststelling van een dwangsom, en ten tweede, haar vordering tot veroordeling van die lidstaat tot betaling van een forfaitaire som aangepast en verzocht om een bedrag te betalen van 2 040 500 EUR.

Beroep

Niet-nakoming in de zin van artikel 258 VWEU

Argumenten van partijen

23 De Commissie herinnert eraan dat de lidstaten krachtens artikel 288, derde alinea, VWEU gehouden zijn om de nodige bepalingen vast te stellen teneinde ervoor te zorgen dat richtlijnen binnen de daarin gestelde termijnen worden omgezet in hun nationale rechtsstelsel, en om deze bepalingen onverwijld aan haar mee te delen.

24 Deze instelling verduidelijkt dat de vraag of er sprake is van een niet-nakoming van deze verplichtingen moet worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.

25 In casu heeft Hongarije niet vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 22 juli 2022 gestelde termijn de nodige bepalingen vastgesteld of de Commissie in kennis gesteld van de vaststelling ervan.

26 Hongarije wijst erop dat wet nr. XXV van 2023 op 25 mei 2023 is bekendgemaakt en op de zestigste dag na die datum in werking is getreden. Die lidstaat merkt op dat op die datum ook regeringsbesluit nr. 225/2023, dat krachtens de bij wet nr. XXV van 2023 verleende machtiging was vastgesteld, in werking zou treden. Hongarije betoogt tevens dat het maatregelen heeft genomen om deze wet onmiddellijk na de bekendmaking ervan, dat wil zeggen op 26 mei 2023, ter kennis te brengen van de Commissie. Bijgevolg is Hongarije van mening dat de omzetting van richtlijn 2019/1937 was voltooid op de datum van inwerkingtreding van die wet en van het daarop betrekking hebbende regeringsbesluit nr. 225/2023, zodat het beroep van de Commissie moet worden verworpen.

27 Subsidiair herinnert Hongarije eraan dat het tijdens de precontentieuze procedure wet nr. CLXV van 2013 bij de Commissie heeft aangemeld als maatregel ter gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2019/1937. In dit verband betoogt Hongarije onder verwijzing naar het arrest van 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld) (C-550/18, EU:C:2020:564), dat het ontbreken van een verwijzing naar deze richtlijn in de meegedeelde nationale bepalingen er niet aan in de weg staat dat deze bepalingen als maatregelen ter gedeeltelijke omzetting in aanmerking worden genomen, aangezien de verwijzing naar die richtlijn slechts een formaliteit is.

28 In haar repliek geeft de Commissie aan dat wet nr. XXV van 2023 en regeringsbesluit nr. 225/2023, die haar door Hongarije zijn meegedeeld als zijnde bepalingen ter omzetting van richtlijn 2019/1937, niet in werking waren getreden op de dag van indiening van die repliek, te weten op 12 juli 2023.

29 Wat voorts de bepalingen van de bestaande wetgeving betreft die Hongarije tijdens de precontentieuze procedure heeft aangemeld, merkt de Commissie op dat deze lidstaat haar geen concordantietabel heeft toegezonden. Een dergelijk document is evenwel des te belangrijker omdat de meegedeelde bepalingen voortvloeien uit een uitgebreide en algemene wettelijke regeling waardoor de Commissie op grond van enkel die bepalingen niet in staat is de relevantie ervan als maatregelen ter omzetting van de bepalingen van richtlijn 2019/1937 te beoordelen.

30 De Commissie herinnert eraan dat de omzetting van een richtlijn hoe dan ook tot stand gebracht moet worden met een positieve handeling die een verwijzing naar die richtlijn bevat. Het gaat niet slechts om een formaliteit aangezien een dergelijke verwijzing de begunstigden die rechten ontlenen aan de omzettingsmaatregel in staat stelt de oorsprong ervan en de daaruit voortvloeiende gevolgen te kennen.

31 Bij dupliek merkt Hongarije op dat het de Commissie op 14 juni 2023 een concordantietabel heeft toegezonden met de bepalingen van nationaal recht die bedoeld zijn om richtlijn 2019/1937 om te zetten.

32 Bovendien kan de Commissie niet op de enkele grond dat de haar ter kennis gebrachte bepalingen geen verwijzing naar die richtlijn bevatten tot de slotsom komen dat er geen sprake is van omzetting in nationaal recht of dat er geen omzettingsbepalingen zijn medegedeeld.

33 Ten slotte geeft deze lidstaat in zijn opmerkingen van 4 november 2024 in antwoord op de aanvullende vordering van de Commissie van 30 september 2024 aan dat die instelling haar vordering tot veroordeling van deze lidstaat tot betaling van een forfaitaire som niet kan handhaven, gelet op de verschillende handelingen ter omzetting van richtlijn 2019/1937 die haar vóór de vaststelling van wet nr. XXV van 2023 en regeringsbesluit nr. 225/2023 ter kennis waren gebracht.

Beoordeling door het Hof

34 Overeenkomstig artikel 26, lid 1, van richtlijn 2019/1937 moesten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 17 december 2021 aan deze richtlijn te voldoen. Artikel 26, lid 3, van die richtlijn bepaalt dat wanneer de lidstaten die nationale bepalingen vaststellen, in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn wordt verwezen. Daarnaast dienden de lidstaten op grond van artikel 26, lid 3, de tekst van die nationale bepalingen aan de Commissie mee te delen.

35 Volgens vaste rechtspraak moet het bestaan van niet-nakoming worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de betrokken lidstaat zich bevond aan het einde van de termijn die werd vastgesteld in het met redenen omkleed advies en kan het Hof geen rekening houden met wijzigingen die zich sindsdien hebben voorgedaan [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

36 Voorts heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat indien een richtlijn de lidstaten uitdrukkelijk verplicht om ervoor te zorgen dat naar deze richtlijn wordt verwezen in de bepalingen die nodig zijn voor de uitvoering daarvan, of dat naar die richtlijn wordt verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen, het hoe dan ook noodzakelijk is dat de lidstaten een positieve handeling ter omzetting van de richtlijn in kwestie vaststellen [arrest van 14 maart 2024, Commissie/Letland (Europees wetboek voor elektronische communicatie), C-454/22, EU:C:2024:235, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

37 In casu heeft de Commissie, na te hebben vastgesteld dat Hongarije haar niet in kennis had gesteld van de bepalingen die nodig waren voor de omzetting van richtlijn 2019/1937 in nationaal recht, deze lidstaat op 22 juli 2022 een met redenen omkleed advies gezonden met het verzoek om binnen een termijn van twee maanden vanaf de ontvangst ervan aan de in dat advies genoemde verplichtingen te voldoen.

38 Zoals blijkt uit het verweerschrift en de dupliek die Hongarije in de onderhavige procedure heeft neergelegd, had Hongarije bij het verstrijken van die termijn die bepalingen niet vastgesteld en dus evenmin ter kennis gebracht van de Commissie.

39 Het is juist dat Hongarije de Commissie op 13 september 2022 in kennis heeft gesteld van wet nr. CLXV van 2013 betreffende klachten en meldingen van openbaar belang, en van regeringsbesluit nr. 50/2013 (II.25) en heeft betoogd dat het ging om maatregelen tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2019/1937. Voorts heeft die lidstaat in zijn antwoord op het met redenen omkleed advies aangegeven dat het wetsontwerp voor de volledige omzetting van deze richtlijn in voorbereiding was.

40 Ten eerste moet echter worden vastgesteld dat Hongarije, door aan te geven dat de omzetting van richtlijn 2019/1937 in de loop van 2023 zou worden voltooid, erkent dat deze richtlijn noch bij het verstrijken van de in artikel 26, lid 1, ervan gestelde termijn – namelijk 17 december 2021 –, noch bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, te weten 22 september 2022, volledig in nationaal recht was omgezet.

41 Ten tweede volstaat het met betrekking tot de bepalingen van nationaal recht die tijdens de precontentieuze procedure ter kennis van de Commissie zijn gebracht – gelet op de rechtspraak waarnaar in punt 36 van dit arrest wordt verwezen – niet dat het recht van een lidstaat dat vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2019/1937 van kracht was, volgens die lidstaat reeds in

overeenstemming was met deze richtlijn om deze lidstaat te ontheffen van zijn verplichting om die richtlijn in zijn rechtsorde om te zetten, zodat die omstandigheid evenmin volstaat om een dergelijke niet-nakoming te rechtvaardigen [arrest van 14 maart 2024, Commissie/Letland (Europees wetboek voor elektronische communicatie), C-454/22, EU:C:2024:235, punt 42].

42 Er zij immers aan herinnerd dat de bepalingen van een richtlijn moeten worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid, dat ingeval de betrokken richtlijn rechten in het leven beoogt te roepen voor particulieren, verlangt dat de begunstigden de volle omvang van hun rechten kunnen kennen [arrest van 12 mei 2022, U.I. (Indirecte douanevertegenwoordiger), C-714/20, EU:C:2022:374, punt 59].

43 Aangezien de door Hongarije meegedeelde bepalingen van nationaal recht geen enkele verwijzing naar richtlijn 2019/1937 bevatten, kunnen zij niet worden geacht te voldoen aan de in het vorige punt genoemde vereisten.

44 Derhalve moet worden geoordeeld dat Hongarije, door vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 22 juli 2022 gestelde termijn niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen te hebben vastgesteld die nodig waren om te voldoen aan richtlijn 2019/1937 en door deze bepalingen derhalve niet ter kennis van de Commissie te hebben gebracht, de krachtens artikel 26, leden 1 en 3, van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Verzoek op grond van artikel 260, lid 3, VWEU

Argumenten van partijen

45 Voor de vaststelling van de hoogte van de forfaitaire som baseert de Commissie zich op de in punt 2 van de mededeling van 2023 genoemde algemene beginselen en op de berekeningsmethode die is uiteengezet in de punten 3 en 4 van deze mededeling. In het bijzonder wijst deze instelling erop dat de vaststelling van de hoogte van die financiële sanctie moet worden gebaseerd op fundamentele criteria, te weten de ernst van de inbreuk, de duur ervan en de noodzaak om zorg te dragen voor de afschrikkende werking van de sanctie teneinde herhaling van de inbreuk te voorkomen.

46 Wat in de eerste plaats de ernst van de inbreuk betreft herinnert de Commissie eraan dat de coëfficiënt die van toepassing is op grond van de mededeling van 2023 tussen 1 (minimum) en 20 (maximum) ligt. Deze instelling verduidelijkt dat zij overeenkomstig punt 3.2.2 van deze mededeling systematisch een coëfficiënt van 10 toepast voor de ernst van de inbreuk wanneer de verplichting om kennis te geven van de bepalingen waarmee een richtlijn wordt omgezet in het geheel niet is nagekomen, en dat de niet-omzetting van een richtlijn en het niet ter kennis brengen van die bepalingen als even ernstig worden beschouwd, ongeacht de aard van de bepalingen van de betrokken richtlijn.

47 Wat in de tweede plaats de duur van de inbreuk betreft, zet de Commissie uiteen dat er voor de berekening van de forfaitaire som wordt gekeken naar het aantal dagen dat de inbreuk heeft geduurd. De duur van de inbreuk wordt berekend overeenkomstig punt 4.2.1 van de mededeling van 2023 en komt overeen met het aantal dagen tussen de dag volgend op het verstrijken van de termijn voor omzetting van de betrokken richtlijn en de dag waarop de inbreuk is beëindigd.

48 Wat in de derde plaats het criterium betreft inzake de noodzaak om zorg te dragen voor de afschrikkende werking van de sanctie, gelet op de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat, wijst de Commissie erop dat dit criterium wordt uitgedrukt door de factor „n” die voor elke lidstaat is vastgesteld in punt 3 van bijlage I bij de mededeling van 2023. De berekening ervan is gebaseerd op de verhouding tussen het bbp van de betrokken staat en het nationale gemiddelde bbp van de Unie vermenigvuldigd met de verhouding tussen de bevolking van die staat en de gemiddelde nationale bevolking van de Unie. De eerste verhouding telt voor twee derde mee, terwijl de tweede verhouding voor een derde meetelt. Volgens punt 3 van die bijlage bij de mededeling bedraagt de factor „n” voor Hongarije 0,35.

49 Dientengevolge stelt de Commissie voor om krachtens punt 4.2 van de mededeling van 2023 een coëfficiënt van 10 voor de ernst van de inbreuk te hanteren en de factor „n” van 0,35 toe te passen. Het resultaat van deze twee elementen moet worden vermenigvuldigd met het forfaitaire basisbedrag voor de forfaitaire som dat in punt 2 van bijlage I bij deze mededeling is vastgesteld, te weten 1 000 EUR, hetgeen overeenkomt met 3 500 EUR, dat vermenigvuldigd moet worden met het aantal dagen dat de niet-nakoming voortduurt, overeenkomstig punt 4.2.1 van die mededeling. De Commissie wijst erop dat de betaling van deze forfaitaire som moet worden opgelegd op voorwaarde dat deze hoger is dan 980 000 EUR, de forfaitaire minimumsom die in punt 5 van bijlage I bij de mededeling van 2023 voor Hongarije is vastgesteld.

50 In zijn verweerschrift merkt Hongarije om te beginnen op dat de voorstellen van de Commissie betreffende de hoogte van de forfaitaire som geen rekening houden met het feit dat wet nr. XXV van 2023 op 25 mei 2023 is bekendgemaakt en, evenals regeringsbesluit nr. 225/2023, in werking zou treden op 24 juli 2023, waarmee de omzetting van richtlijn 2019/1937 is voltooid, en voorts dat de Commissie tijdens de precontentieuze procedure in kennis is gesteld van onderdelen van de bestaande wetgeving die een gedeeltelijke omzetting van deze richtlijn verzekeren.

51 Vervolgens benadrukt Hongarije als verzachtende omstandigheid dat het onderhavige beroep de eerste niet-nakomingsprocedure op grond van artikel 260, lid 3, VWEU is die tegen deze lidstaat wordt ingesteld.

52 Ten slotte wijst de omstandigheid dat veel lidstaten vertraging hebben opgelopen bij de omzetting van richtlijn 2019/1937 erop dat de nationale rechtsorden ernstige moeilijkheden hebben ondervonden bij de vaststelling van nationale omzettingsbepalingen.

53 Hongarije komt primair tot de slotsom dat de vorderingen van de Commissie moeten worden afgewezen, en subsidiair dat het voorgestelde bedrag voor de forfaitaire som moet worden verlaagd.

54 In haar repliek benadrukt de Commissie dat, aangezien Hongarije haar geen concordantietabel heeft verstrekt bij de kennisgeving van de onderdelen van zijn bestaande wetgeving die maatregelen ter gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2019/1937 vormen, zij niet in staat is om de relevantie van die maatregelen te beoordelen.

55 Aangezien de financiële sancties moeten worden bepaald aan de hand van objectieve criteria, betoogt deze instelling bovendien dat de door Hongarije in zijn verweerschrift aangevoerde omstandigheden geen verlaging van het bedrag van de voorgestelde financiële sancties kunnen rechtvaardigen.

56 In zijn dupliek merkt Hongarije op dat de Commissie bij de vaststelling van het bedrag van de financiële sancties niet mag voorbijgaan aan de bestaande wetgeving die deze lidstaat haar ter kennis heeft gebracht. De benadering van de Commissie leidt er namelijk toe dat de lidstaten worden ontmoedigd om vóór de volledige omzetting van een richtlijn de nationale bepalingen te identificeren en mee te delen die, hoewel zij dateren van vóór de vaststelling van een dergelijke richtlijn, op zijn minst een gedeeltelijke omzetting ervan kunnen verzekeren.

57 Om deze redenen herhaalt Hongarije zijn verzoek dat primair strekt tot verwerping van het beroep van de Commissie en subsidiair tot verlaging van het bedrag van de voorgestelde forfaitaire som.

58 In haar aanvullende vordering van 30 september 2024 heeft de Commissie het bedrag van de gevorderde forfaitaire som gewijzigd omdat zij zich op het standpunt stelt dat richtlijn 2019/1937 op 24 juli 2023 volledig was omgezet. Zij stelt voor om ervan uit te gaan dat de inbreuk duurde van 18 december 2021, te weten de dag na het verstrijken van de termijn voor omzetting van deze richtlijn, tot 23 juli 2023, de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de omzettingsmaatregelen. Hieruit volgt dat het voorgestelde bedrag per dag van 3 500 EUR (10 x 0,35 x 1 000) moet worden vermenigvuldigd met het aantal dagen dat de inbreuk heeft geduurd, namelijk 583 dagen. De gevorderde forfaitaire som bedraagt dus 2 040 500 EUR.

59 In zijn opmerkingen van 4 november 2024 over deze vordering herhaalt Hongarije zijn standpunt in dupliek.

Beoordeling door het Hof

60 Artikel 260, lid 3, eerste alinea, VWEU bepaalt dat de Commissie, wanneer zij bij het Hof een zaak aanhangig maakt op grond van artikel 258 VWEU omdat zij van oordeel is dat de betrokken lidstaat zijn verplichting tot mededeling van de bepalingen die nodig zijn ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn niet is nagekomen, indien zij dit passend acht, kan aangeven wat haars inziens gezien de omstandigheden een redelijke hoogte is voor de door deze lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom. Ingevolge artikel 260, lid 3, tweede alinea, VWEU kan het Hof, indien het de niet-nakoming vaststelt, de betrokken lidstaat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen die niet hoger is dan de Commissie heeft aangegeven, waarbij de verplichting tot betaling ingaat op de door het Hof in zijn arrest bepaalde datum.

61 Aangezien vaststaat – zoals blijkt uit punt 44 van het onderhavige arrest – dat Hongarije bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 22 juli 2022 gestelde termijn niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen had vastgesteld die nodig waren om de bepalingen van richtlijn 2019/1937 in nationaal recht om te zetten, en deze bepalingen dus evenmin ter kennis van de Commissie had gebracht, valt de aldus vastgestelde niet-nakoming binnen de werkingssfeer van artikel 260, lid 3, VWEU.

62 Voorts zij eraan herinnerd dat het mechanisme van artikel 260, lid 3, VWEU niet alleen tot doel heeft de lidstaten ertoe aan te zetten om zo snel mogelijk een einde te maken aan een niet-nakoming die zonder een dergelijke bepaling wellicht zou blijven voortduren, maar ook om de procedure voor het opleggen van financiële sancties wegens niet-nakoming van de verplichting met betrekking tot het ter kennis brengen van de nationale omzettingsbepalingen

van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn te vereenvoudigen en te bespoedigen [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

63 Om dit doel te bereiken voorziet artikel 260, lid 3, VWEU in het als financiële sanctie opleggen van onder meer een forfaitaire som.

64 De veroordeling tot betaling van een forfaitaire som berust op de beoordeling van de consequenties die de niet-nakoming van de op de betrokken lidstaat rustende verplichtingen heeft voor de particuliere en de publieke belangen, met name wanneer de niet-nakoming lang is blijven voortbestaan [zie in die zin arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

65 In dit verband motiveert de Commissie de aard en de hoogte van de gevorderde financiële sancties en houdt zij daarbij rekening met de door haar vastgestelde richtsnoeren, zoals die welke in haar mededelingen zijn opgenomen, die weliswaar niet bindend zijn voor het Hof, maar ertoe bijdragen dat de transparantie, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van het optreden van de Commissie worden gewaarborgd [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

66 Wat de vraag betreft of het passend is om een forfaitaire som op te leggen, staat het aan het Hof om in elke zaak, op basis van de omstandigheden van het geding dat aanhangig is gemaakt alsmede naargelang van de mate van overreding en afschrikking die het nodig acht, de financiële sancties vast te stellen die passend zijn, met name om een herhaling van soortgelijke inbreuken op het Unierecht te voorkomen [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

67 In casu moet worden geoordeeld dat, ondanks het feit dat Hongarije tijdens de precontentieuze procedure zijn medewerking heeft verleend aan de diensten van de Commissie en aan die instelling de bepalingen van de bestaande wetgeving ter kennis heeft gebracht die konden worden beschouwd als een omzetting van een aantal bepalingen van richtlijn 2019/1937, het geheel van juridische en feitelijke gegevens die tot de vaststelling van de niet-nakoming hebben geleid een aanwijzing vormt dat er, om daadwerkelijk te voorkomen dat vergelijkbare inbreuken op het Unierecht zich in de toekomst zullen herhalen, een afschrikkende maatregel, zoals de oplegging van een forfaitaire som, moet worden vastgesteld. Om te beginnen heeft Hongarije pas na ontvangst van het met redenen omkleed advies van 22 juli 2022 de Commissie op 13 september 2022 in kennis gesteld van de bepalingen van zijn nationale recht die volgens die lidstaat een aantal bepalingen van deze richtlijn omzetten. Voorts heeft deze mededeling slechts enkele dagen vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 22 juli 2022 gestelde termijn plaatsgevonden, terwijl de op die datum meegedeelde bepalingen reeds vóór de vaststelling van deze richtlijn in de nationale rechtsorde bestonden. Ten slotte vormden de meegedeelde bepalingen geen daadwerkelijke, specifieke en volledige omzetting van die richtlijn, zoals in punt 43 van het onderhavige arrest is vastgesteld.

68 Ten eerste moet namelijk worden opgemerkt dat de bepalingen die werden meegedeeld voor het verstrijken van de in het met redenen omklede advies van 22 juli 2022 gestelde termijn, geen verwijzing bevatten naar richtlijn 2019/1937. Vast staat echter dat de mededeling die de lidstaten overeenkomstig het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking moeten verrichten, ertoe strekt de vervulling van de taak van de Commissie te vergemakkelijken. Die taak bestaat er volgens artikel 17 VEU onder meer in om toe te zien op de toepassing van zowel de

Verdragen als de maatregelen die de instellingen krachtens deze Verdragen vaststellen. Deze mededeling dient dan ook voldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen te bevatten over de inhoud van de nationale normen waarbij een richtlijn wordt omgezet. Zo moet in deze mededeling, die vergezeld kan gaan van een concordantietabel, op ondubbelzinnige wijze zijn uiteengezet met welke wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen de lidstaat meent aan de verschillende voor hem uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen te hebben voldaan. Bij gebreke van dergelijke inlichtingen is de Commissie niet in staat na te gaan of de lidstaat de richtlijn werkelijk en volledig heeft uitgevoerd [arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 51].

69 Ten tweede is het, indien een richtlijn de lidstaten uitdrukkelijk verplicht om ervoor te zorgen dat naar deze richtlijn wordt verwezen in de bepalingen die nodig zijn voor de uitvoering daarvan, of dat naar die richtlijn wordt verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen, hoe dan ook noodzakelijk dat de lidstaten een positieve handeling ter omzetting van de richtlijn in kwestie vaststellen, zoals in herinnering is gebracht in punt 36 van het onderhavige arrest.

70 Aangezien de bepalingen die Hongarije vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 22 juli 2022 gestelde termijn had meegedeeld, geen verwijzing naar richtlijn 2019/1937 bevatten en niet vergezeld gingen van een toelichtend document, kunnen zij dus niet worden aangevoerd om in casu de oplegging van een forfaitaire som ter discussie te stellen.

71 Wat de berekening van de hoogte van de forfaitaire som betreft, zij eraan herinnerd dat volgens artikel 260, lid 3, VWEU alleen het Hof bevoegd is om een financiële sanctie op te leggen aan een lidstaat. In het kader van een op grond van deze bepaling ingeleide procedure beschikt het Hof evenwel slechts over een beperkte beoordelingsmarge, aangezien het Hof, wanneer het een niet-nakoming vaststelt, gebonden is aan de voorstellen van de Commissie wat betreft de aard van de financiële sanctie die het kan hanteren en het maximumbedrag van de sanctie die het kan opleggen [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

72 Het staat aan het Hof om bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid op dit gebied – zoals die is afgebakend door de voorstellen van de Commissie – de forfaitaire som tot de betaling waarvan een lidstaat krachtens artikel 260, lid 3, VWEU kan worden veroordeeld op een zodanig bedrag vast te stellen dat dit bedrag in de gegeven omstandigheden passend is en daarnaast evenredig is aan de gepleegde inbreuk. Relevante factoren in dit verband zijn de ernst van de vastgestelde niet-nakoming, de duur ervan en de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punten 68 en 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

73 Tevens zij eraan herinnerd dat in het kader van deze beoordelingsbevoegdheid richtsnoeren, zoals de mededelingen van de Commissie, niet bindend zijn voor het Hof, maar ertoe bijdragen dat de transparantie, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van het optreden van de Commissie worden gewaarborgd wanneer die instelling voorstellen doet aan het Hof [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

74 In casu heeft de Commissie zich op de mededeling van 2023 gebaseerd om haar verzoek om Hongarije te veroordelen tot de betaling van een forfaitaire som te onderbouwen en het bedrag daarvan vast te stellen.

75 Wat in de eerste plaats de ernst van de vastgestelde niet-nakoming betreft, volgt uit punt 3.2 van de mededeling van 2023 dat volgens de Commissie de niet-mededeling van de bepalingen die nodig zijn ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn, altijd als ernstig wordt beschouwd. Derhalve rechtvaardigt deze niet-nakoming de automatische toepassing van een coëfficiënt van 10 voor de ernst van de inbreuk.

76 Hongarije betwist de hoogte van deze coëfficiënt en de automatische toepassing ervan in de omstandigheden van de vastgestelde niet-nakoming.

77 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat de verplichting om bepalingen vast te stellen teneinde een richtlijn volledig om te zetten, en de verplichting om die bepalingen ter kennis te brengen aan de Commissie, voor de lidstaten kernverplichtingen zijn om de volle werking van het Unierecht te verzekeren, zodat de niet-nakoming van deze verplichtingen altijd moet worden geacht ernstig te zijn [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

78 In casu moet worden benadrukt dat richtlijn 2019/1937 een essentieel instrument van het Unierecht is, aangezien zij krachtens artikel 1 van die richtlijn, gelezen in samenhang met overweging 1 ervan, gemeenschappelijke minimumnormen vaststelt die een hoog niveau van evenwichtige en doeltreffende bescherming waarborgen van personen die inbreuken op dit recht melden op gebieden waar dergelijke inbreuken met name het algemeen belang kunnen schaden. Door een systeem in te voeren ter bescherming van personen die in een beroepsmatige context inbreuken op het Unierecht melden, draagt deze richtlijn namelijk bij tot het voorkomen van schade voor het algemeen belang op bijzonder gevoelige gebieden, zoals overheidsopdrachten, de voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering, de bescherming van het milieu en de bescherming van de financiële belangen van de Unie. De bepalingen van deze richtlijn voorzien dus in de verplichting voor zowel overheidsinstanties als particuliere entiteiten om te zorgen voor interne meldingskanalen en procedures voor de ontvangst en de follow-up van meldingen, waarbij de rechten van personen die melding maken van inbreuken op het Unierecht en de voorwaarden waaronder zij de aldus geboden bescherming kunnen genieten, worden gewaarborgd [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 73].

79 Dat de bepalingen van richtlijn 2019/1937 niet volledig binnen de gestelde termijn zijn omgezet, doet noodzakelijkerwijs afbreuk aan het Unierecht en aan de uniforme en effectieve toepassing ervan, aangezien inbreuken op dit recht mogelijk niet worden gemeld indien de personen die van dergelijke inbreuken op de hoogte zijn, niet worden beschermd tegen eventuele represailles [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 74].

80 Zoals in punt 72 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, moet het bedrag van de krachtens artikel 260, lid 3, VWEU aan een lidstaat opgelegde financiële sancties evenwel passend zijn in de gegeven omstandigheden en evenredig zijn aan de gepleegde inbreuk [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 75].

81 Om die reden heeft het Hof geoordeeld dat de automatische toepassing van een en dezelfde coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk in alle gevallen waarin een richtlijn niet volledig is omgezet en de maatregelen ter omzetting van deze richtlijn bijgevolg niet zijn meegedeeld, er noodzakelijkerwijs aan in de weg staat dat het bedrag van de financiële sancties aangepast is aan de omstandigheden van de inbreuk en dat evenredige sancties worden opgelegd [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 76].

82 In dit verband heeft het Hof erop gewezen dat de Commissie, door ervan uit te gaan dat de niet-nakoming van de verplichting tot mededeling van de maatregelen ter omzetting van een richtlijn moet worden geacht dezelfde mate van ernst te hebben ongeacht om welke richtlijn het gaat, niet in staat is om de financiële sancties aan te passen aan de gevolgen van de niet-nakoming van die verplichting voor de particuliere en de publieke belangen, zoals bepaald in punt 3.2.2 van de mededeling van 2023 [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 77].

83 In casu heeft Hongarije in zijn verweerschrift aangevoerd dat bepaalde regels ter bescherming van personen die melding maken van inbreuken op het recht, reeds in zijn wetgeving bestonden vóór de vaststelling van wet XXV van 2023 en regeringsbesluit nr. 225/2023.

84 Zo heeft Hongarije op 12 juni 2023 elf wetten ter kennis van de Commissie gebracht die volgens deze lidstaat de omzetting van een aantal bepalingen van richtlijn 2019/1937 vormden.

85 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat niet is aangetoond dat de in casu vastgestelde niet-nakoming dezelfde negatieve gevolgen had voor de particuliere en de publieke belangen als in het geval van een volledige niet-omzetting van richtlijn 2019/1937 [zie in die zin arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 92].

86 Dit neemt niet weg dat de door Hongarije aangemelde bepalingen versnipperd zijn binnen de Hongaarse rechtsorde en, anders dan artikel 26, lid 3, van richtlijn 2019/1937 vereist, niet uitdrukkelijk verwijzen naar de bescherming die de richtlijn voorschrijft.

87 Het ontbreken van specifieke en duidelijke regels inzake de in richtlijn 2019/1937 vastgelegde bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, staat in de weg aan een doeltreffende bescherming van deze personen en kan dus afbreuk doen aan de uniforme en effectieve toepassing van het Unierecht op de door deze richtlijn bestreken gebieden [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 94].

88 Zoals in punt 78 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, draagt richtlijn 2019/1937 namelijk bij tot het voorkomen van schade voor het algemeen belang op bijzonder gevoelige gebieden – zoals overheidsopdrachten, de voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering, de bescherming van het milieu en de bescherming van de financiële belangen van de Unie – door een hoge bescherming in te voeren van personen die in een beroepsmatige context inbreuken op het Unierecht melden [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 95].

89 Zoals in punt 79 van het onderhavige arrest is aangegeven kunnen personen die op de hoogte zijn van een inbreuk op het Unierecht op deze gebieden – wanneer er geen effectieve bescherming bestaat – ervan worden weerhouden deze te melden, aangezien zij, wanneer zij dat wel doen, mogelijk worden blootgesteld aan represailles [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 96].

90 Gelet op de doelstelling van artikel 1 van richtlijn 2019/1937, gelezen in samenhang met overweging 1 ervan, moet de niet-vaststelling van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig zijn voor de volledige en nauwkeurige omzetting van deze richtlijn dus als bijzonder ernstig worden beschouwd [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 97].

91 Wat de door Hongarije aangevoerde verzachtende omstandigheden betreft, moet worden benadrukt dat het argument dat er voor het eerst tegen deze lidstaat een niet-nakomingsprocedure op grond van artikel 260, lid 3, VWEU loopt, geen verband houdt met de gevolgen van de niet-omzetting van de betrokken richtlijn voor de particuliere en de publieke belangen. Bovendien mist dit argument feitelijke grondslag, aangezien deze lidstaat zich in zaak C-310/12 heeft moeten verweren tegen een beroep wegens niet-nakoming op grond van die bepaling totdat de Commissie, gelet op de kennisgeving door Hongarije van de volledige omzetting van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen (PB 2008, L 312, blz. 3), afstand heeft gedaan van haar beroep.

92 Voorts is het vaste rechtspraak dat een lidstaat de niet-nakoming van de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet kan rechtvaardigen door erop te wijzen dat andere lidstaten eveneens in gebreke zijn gebleven (arrest van 11 juli 2018, Commissie/België, C-356/15, EU:C:2018:555, punt 106 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

93 Bijgevolg kan Hongarije zich niet beroepen op de vertraging die bepaalde lidstaten hebben opgelopen bij de omzetting van richtlijn 2019/1937 en niet stellen dat dit een omstandigheid is die de ernst van zijn niet-nakoming verzacht.

94 In de tweede plaats zij er in het kader van de beoordeling van de duur van de inbreuk aan herinnerd dat, wat het begin van de periode betreft waarmee bij de vaststelling van de hoogte van de forfaitaire som rekening moet worden gehouden, de datum die in aanmerking moet worden genomen bij de beoordeling van de duur van de betrokken niet-nakoming niet de datum is van het verstrijken van de termijn die door de Commissie in het met redenen omkleed advies is gesteld, maar de datum waarop de in de betrokken richtlijn gestelde omzettingstermijn is verstreken, namelijk 17 december 2021 [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

95 Vast staat dat Hongarije bij het verstrijken van de in artikel 26, lid 1, van richtlijn 2019/1937 gestelde omzettingstermijn, te weten op 17 december 2021, niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen had vastgesteld die nodig waren om deze richtlijn om te zetten, en deze bepalingen dus evenmin ter kennis had gebracht van de Commissie, hoewel artikel 26, lid 3, van die richtlijn dat voorschrijft. Hieruit volgt dat de aan de orde zijnde niet-nakoming, die pas op 24 juli 2023 is beëindigd met de inwerkingtreding van wet nr. XXV van 2023 en regeringsbesluit nr. 225/2023, meer dan anderhalf jaar heeft geduurd.

96 Wat in de derde plaats de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat – onverminderd de mogelijkheid voor de Commissie om financiële sancties voor te stellen die op meerdere criteria zijn gebaseerd, met name om een redelijke differentiatie tussen de verschillende lidstaten mogelijk te maken – moet worden uitgegaan van het bbp van deze lidstaat als bepalende factor bij de beoordeling van de financiële draagkracht en bij de vaststelling van sancties die voldoende afschrikkend en evenredig zijn, teneinde daadwerkelijk te voorkomen dat zich in de toekomst opnieuw vergelijkbare inbreuken op het Unierecht voordoen [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

97 In dit verband heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat rekening moet worden gehouden met de recente ontwikkeling van het bbp van de lidstaat ten tijde van het onderzoek van de feiten door het Hof [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

98 In casu zij opgemerkt dat de door de Commissie overeenkomstig de punten 3.4 en 4.2 van de mededeling van 2023 toegepaste factor „n", die de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat ten opzichte van de financiële draagkracht van de andere lidstaten weergeeft, is gedefinieerd als een gewogen geometrisch gemiddelde van het bbp van de betrokken lidstaat in vergelijking met het gemiddelde van de bbp's van de lidstaten (dat voor twee derde meetelt bij de berekening van de factor „n") en van de bevolking van de betrokken lidstaat, vergeleken met het gemiddelde van de bevolking van de lidstaten (dat voor een derde meetelt bij de berekening van de factor „n"), zoals blijkt uit de in punt 11 van het onderhavige arrest weergegeven vergelijking. De Commissie motiveert deze methode voor de berekening van de factor „n" zowel met de doelstelling om een redelijke differentiatie tussen de factoren „n" van de lidstaten te handhaven in vergelijking met een berekening die uitsluitend is gebaseerd op het bbp van de lidstaten, als met de doelstelling om een zekere stabiliteit in de berekening van de factor „n" te waarborgen, aangezien het onwaarschijnlijk is dat de bevolking op jaarbasis aanzienlijk zal variëren [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

99 Het Hof heeft echter geoordeeld dat bij de vaststelling van de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat, in de methode voor de berekening van de factor „n" niet een demografisch criterium kan worden gehanteerd op de wijze als bedoeld in de punten 3.4 en 4.2 van de mededeling van 2023 [zie in die zin arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punten 84-86].

100 Overeenkomstig de in punt 96 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak moet de hoogte van de forfaitaire som bij gebreke van een door de Commissie voorgesteld relevant criterium om te zorgen voor een stabiele berekening en voor het handhaven van een redelijke differentiatie tussen de factoren „n" van de lidstaten, dus worden vastgesteld op basis van het gemiddelde van het bbp van Hongarije over de laatste drie jaar.

101 Gelet op een en ander en gezien de beoordelingsbevoegdheid waarover het Hof beschikt krachtens artikel 260, lid 3, VWEU – waarin is bepaald dat het geen hogere forfaitaire som mag opleggen dan door de Commissie is aangegeven – moet worden geoordeeld dat er – om daadwerkelijk te voorkomen dat inbreuken die vergelijkbaar zijn met die op artikel 26, lid 1, van richtlijn 2019/1937 en die de volle werking van het Unierecht aantasten, zich in de toekomst zullen herhalen – een forfaitaire som moet worden opgelegd waarvan de hoogte dient te worden vastgesteld op 1 750 000 EUR.

Kosten

102 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien Hongarije in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Commissie.

Het Hof (Zesde kamer) verklaart:

1) **Hongarije is, door vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie van 22 juli 2022 gestelde termijn niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen te hebben vastgesteld die nodig waren om te voldoen aan richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, en door deze bepalingen derhalve niet ter kennis van de Commissie te hebben gebracht, de krachtens artikel 26, leden 1 en 3, van deze richtlijn op deze lidstaat rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **Hongarije wordt veroordeeld tot betaling aan de Europese Commissie van een forfaitaire som van 1 750 000 EUR.**

3) **Hongarije wordt verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Europese Commissie.**

ondertekeningen