HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a șasea)

6 martie 2025 *

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Articolul 258 TFUE – Protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii – Directiva (UE) 2019/1937 – Articolul 26 alineatele (1) și (3) – Lipsa transpunerii și a comunicării măsurilor de transpunere – Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Cerere de obligare la plata unei sume forfetare – Criterii de stabilire a cuantumului sancțiunii – Aplicarea automată a unui coeficient pentru gravitate”

În cauza C-155/23,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 și al articolului 260 alineatul (3) TFUE, introdusă la 14 martie 2023,

Comisia Europeană, reprezentată de J. Baquero Cruz și A. Tokár, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Ungariei, reprezentată de M. Z. Fehér, în calitate de agent,

pârâtă,

CURTEA (Camera a șasea),

compusă din domnul T. von Danwitz, vicepreședintele Curții, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a șasea, domnul A. Kumin și doamna I. Ziemele (raportoare), judecători,

avocat general: domnul N. Emiliou,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: maghiara.

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții:

– constatarea faptului că, prin neadoptarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii (JO 2019, L 305, p. 17) și prin necomunicarea acestor dispoziții Comisiei, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 26 alineatele (1) și (3) din această directivă;

– obligarea Ungariei la plata către Comisie a unei sume forfetare corespunzătoare celui mai ridicat dintre următoarele două cuantumuri:

  – un cuantum forfetar de 3 500 de euro pe zi înmulțit cu numărul de zile al perioadei cuprinse între ziua următoare expirării termenului de transpunere a Directivei 2019/1937 stabilit în aceasta și data încetării încălcării sau, în lipsa regularizării, data pronunțării hotărârii în prezenta cauză;

  – un cuantum forfetar minim de 980 000 de euro;

– în cazul în care încălcarea constatată la prima liniuță continuă până la data pronunțării hotărârii în prezenta cauză, obligarea Ungariei la plata unei penalități cu titlu cominatoriu în cuantum de 13 650 de euro pentru fiecare zi de întârziere de la data pronunțării acestei hotărâri până când Ungaria va respecta obligațiile care decurg din Directiva 2019/1937;

– obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată.

Cadrul juridic

Directiva 2019/1937

2 Considerentele (1) și (33) ale Directivei 2019/1937 au următorul cuprins:

„(1) […] [P]otențialii avertizori sunt adesea descurajați să semnaleze preocupările sau suspiciunile lor de teama unor represalii. În acest context, importanța de a asigura un nivel echilibrat și eficient de protecție a avertizorilor este recunoscută din ce în ce mai mult, atât la nivelul Uniunii [Europene], cât și la nivel internațional.

[…]

(33) Persoanele care efectuează raportări se simt în mod normal mai în largul lor să raporteze intern, cu excepția cazului în care au motive să raporteze extern. Studiile empirice arată că majoritatea avertizorilor tind să raporteze intern, în cadrul organizației pentru care lucrează. Raportarea internă este, de asemenea, cea mai bună modalitate de a furniza informații persoanelor care pot contribui la soluționarea timpurie și eficace a riscurilor la adresa interesului public. În același timp, persoana care efectuează raportarea ar trebui să aibă posibilitatea de a alege cel mai adecvat canal de raportare, în funcție de circumstanțele individuale ale fiecărui caz. […]”

3 Potrivit articolului 1 din această directivă:

„Obiectivul prezentei directive este de a îmbunătăți aplicarea dreptului și a politicilor Uniunii în domenii specifice prin stabilirea unor standarde minime comune care să prevadă un nivel ridicat de protecție a persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii.”

4 Articolul 8 din directiva menționată are următorul cuprins:

„(1) Statele membre se asigură că entitățile juridice din sectorul privat și din sectorul public instituie canale și proceduri pentru raportarea internă și pentru întreprinderea unor acțiuni subsecvente, în urma consultării partenerilor sociali și de comun acord cu aceștia, în cazul în care se prevede astfel în dreptul intern.

[…]

(9) Alineatul (1) se aplică tuturor entităților juridice din sectorul public, inclusiv entităților deținute sau controlate de astfel de entități.

[…]”

5 Articolul 23 alineatul (1) din aceeași directivă prevede:

„Statele membre prevăd sancțiuni eficace, proporționale și disuasive aplicabile persoanelor fizice sau juridice care:

[…]

(c) introduc acțiuni vexatorii împotriva persoanelor menționate la articolul 4;

[…]”

6 Articolul 26 din Directiva 2019/1937 prevede:

„(1) Statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la 17 decembrie 2021.

[…]

(3) Atunci când statele membre adoptă dispozițiile menționate la alineatele (1) și (2), respectivele dispoziții conțin o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere, la data publicării lor oficiale. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri. Statele membre comunică de îndată Comisiei textul acestor acte.”

Comunicarea din 2023

7 Comunicarea 2023/C 2/01 a Comisiei, intitulată „Sancțiuni financiare în cadrul acțiunilor în constatarea neîndeplinirii obligațiilor” (JO 2023, C 2, p. 1, denumită în continuare „Comunicarea din 2023”), consacră punctele 3 și 4 „penalităților cu titlu cominatoriu” și, respectiv, „sumei forfetare”.

8 Punctul 3.2 din Comunicarea din 2023, referitor la aplicarea coeficientului pentru gravitate în cadrul calculului plății zilnice a penalității cu titlu cominatoriu, are următorul cuprins:

„O încălcare privind […] neîndeplinirea de către [un stat membru] a obligației de comunicare a măsurilor de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu o procedură legislativă este întotdeauna considerată gravă. Pentru a adapta cuantumul penalității la împrejurările specifice ale speței, Comisia stabilește coeficientul pentru gravitate pe baza a doi parametri: importanța normelor Uniunii încălcate sau netranspuse și efectele încălcării asupra intereselor generale sau specifice.

[…]”

9 Punctul 3.2.2 din această comunicare prevede:

„Pentru acțiunile introduse în temeiul articolului 260 alineatul (3) [TFUE], Comisia aplică în mod sistematic un coeficient pentru gravitate de 10 în cazul neîndeplinirii totale a obligației de comunicare a măsurilor de transpunere. Într-o Uniune bazată pe respectarea statului de drept, toate directivele legislative trebuie să fie considerate la fel de importante și necesită transpunerea completă de către statele membre în termenele pe care le stabilesc.

În cazul neîndeplinirii parțiale a obligației de comunicare a măsurilor de transpunere, importanța decalajului de transpunere trebuie să fie luată în considerare la stabilirea coeficientului pentru gravitate, care este mai mic de 10. În plus, pot fi luate în considerare efectele încălcării asupra intereselor generale și specifice […]”

10 Potrivit punctului 3.3 din comunicarea menționată, intitulat „Aplicarea coeficientului pentru durată”:

„[…]

Coeficientul pentru durată este exprimat sub forma unui multiplicator cuprins între 1 și 3. Acesta se calculează la o rată de 0,10 pe lună de la data primei hotărâri sau din ziua următoare expirării termenului de transpunere a directivei în cauză.

[…]”

11 Punctul 3.4 din aceeași comunicare, intitulat „Capacitatea de plată a statului membru”, prevede:

„[…]

Nivelul sancțiunii necesar pentru a avea un efect disuasiv va varia în funcție de capacitatea de plată a statelor membre. Acest efect disuasiv se reflectă în factorul «n». Factorul «n» este definit ca media geometrică ponderată a produsului intern brut (PIB) al statului membru în cauză în raport cu media PIB-urilor statelor membre, cu o pondere de doi, și a populației statului membru în cauză, în raport cu media populațiilor statelor membre, cu o pondere de unu. Aceasta reprezintă capacitatea de plată a statului membru în cauză în raport cu capacitatea de plată a celorlalte state membre:

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

[…]

Comisia a decis să își revizuiască metoda de calcul al factorului «n», care se bazează în prezent în principal pe PIB-ul statelor membre și, în al doilea rând, pe populația acestora, drept criteriu demografic care să permită menținerea unei diferențe rezonabile între diferitele state membre. Luarea în considerare a populației statelor membre pentru o treime din calculul factorului «n» reduce într-o măsură rezonabilă variația factorilor «n» ai statelor membre, în comparație cu un calcul bazat exclusiv pe PIB-ul statelor membre. Aceasta adaugă, de asemenea, un element de stabilitate în calculul factorului «n», întrucât este puțin probabil ca populația să varieze semnificativ în fiecare an. În schimb, PIB-ul unui stat membru ar putea suferi fluctuații anuale mai mari, în special în perioadele de criză economică. În același timp, întrucât PIB-ul statului membru reprezintă încă două treimi din calcul, acesta rămâne factorul predominant în scopul aprecierii capacității sale de plată.

[…]”

12 Punctul 4.2 din Comunicarea din 2023 precizează metoda de calcul al sumei forfetare după cum urmează:

„Suma forfetară se calculează într-un mod în mare parte similar cu metoda de calcul al penalității cu titlu cominatoriu, și anume:

– înmulțirea unei valori forfetare cu un coeficient pentru gravitate;

– înmulțirea rezultatului cu factorul «n»;

– înmulțirea rezultatului cu numărul de zile în care persistă încălcarea […]

[…]”

13 Punctul 4.2.1 din această comunicare prevede:

„Pentru a calcula suma forfetară, cuantumul zilnic se înmulțește cu numărul de zile în care persistă încălcarea. Acesta din urmă este definit după cum urmează:

[…]

– în ceea ce privește acțiunile introduse în temeiul articolului 260 alineatul (3) [TFUE], acesta este numărul de zile al perioadei cuprinse între ziua următoare expirării termenului de transpunere prevăzut de directiva în cauză și data regularizării încălcării sau, în lipsa regularizării, data pronunțării hotărârii în temeiul articolului 260 [TFUE].

[…]”

14 Potrivit punctului 4.2.2 din aceeași comunicare:

„Pentru calcularea sumei forfetare, Comisia aplică același coeficient pentru gravitate și același factor «n» fix ca și pentru calcularea penalității cu titlu cominatoriu […]

Valoarea forfetară a sumei forfetare este mai mică decât cea a penalităților cu titlu cominatoriu. […]

Valoarea forfetară aplicabilă sumei forfetare este stabilită la punctul 2 din anex[a] I.

[…]”

15 Anexa I la aceeași comunicare, intitulată „Date utilizate pentru stabilirea sancțiunilor financiare propuse Curții”, prevede la punctul 2 că valoarea forfetară aferentă plății forfetare menționată la punctul 4.2.2 din Comunicarea din 2023 se stabilește la 1 000 de euro pe zi, și anume o treime din valoarea forfetară aferentă penalităților cu titlu cominatoriu, și, la punctul 3, că factorul „n” pentru Ungaria se stabilește la 0,35. La punctul 5 din această anexă I se precizează că suma forfetară minimă pentru acest stat membru este stabilită la 980 000 de euro.

Procedura precontencioasă și procedura în fața Curții

16 La 27 ianuarie 2022, Comisia a adresat Ungariei o scrisoare de punere în întârziere prin care îi reproșa că nu i-a comunicat actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2019/1937, al cărei termen de transpunere expirase la 17 decembrie 2021. În răspunsurile sale din 18 martie și din 3 mai 2022, Ungaria a informat Comisia că aceste dispoziții erau în curs de elaborare, transpunerea acestei directive în dreptul național necesitând elaborarea unei noi legi și a unei reglementări sub formă de decret guvernamental. Promulgarea acestei legi era avută în vedere pentru sfârșitul lunii noiembrie 2022.

17 În lipsa unei comunicări ulterioare privind transpunerea Directivei 2019/1937, la 22 iulie 2022 Comisia a adresat un aviz motivat Ungariei, prin care o invita să se conformeze obligațiilor care îi revin în temeiul acestei directive în termen de două luni de la primirea respectivului aviz.

18 La 13 septembrie 2022, Ungaria a notificat Comisiei Legea nr. CLXV din 2013 privind plângerile și raportările de interes public, precum și Decretul guvernamental nr. 50/2013 (II.25) privind sistemul de gestiune a integrității în cadrul organelor administrației publice și modalitățile de primire a reprezentanților grupurilor de interese, ca dispoziție ce permitea transpunerea parțială a Directivei 2019/1937.

19 În răspunsul său din 15 septembrie 2022 la avizul motivat, Ungaria a indicat că proiectul de lege ce permitea transpunerea completă a acestei directive se afla în curs de elaborare.

20 Considerând că statul membru tot nu se conformase obligațiilor sale, la 14 martie 2023 Comisia a decis să sesizeze Curtea cu prezenta acțiune.

21 Prin decizia președintelui Curții din 7 ianuarie 2024, procedura a fost suspendată până la pronunțarea hotărârii în cauza C-147/23. În urma pronunțării Hotărârii din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii) (C-147/23, EU:C:2024:346), procedura în prezenta cauză a fost reluată prin decizia președintelui Curții din aceeași zi.

22 Prin actul din 30 septembrie 2024, Comisia a informat Curtea că transpunerea Directivei 2019/1937 de către Ungaria putea fi considerată ca fiind finalizată la 24 iulie 2023, data intrării în vigoare a Legii nr. XXV din 2023 privind plângerile și raportările de interes public, precum și a Decretului guvernamental nr. 225/2023 din 8 iunie 2023 privind desemnarea organelor guvernamentale responsabile cu crearea unui sistem distinct de raportare a abuzurilor. Prin urmare, această instituție, pe de o parte, s-a desistat în parte de acțiunea sa, renunțând la cererea sa de stabilire a unei penalități cu titlu cominatoriu, și, pe de altă parte, și-a adaptat concluziile având ca obiect obligarea acestui stat membru la plata unei sume forfetare, solicitând în acest sens un cuantum de 2 040 500 de euro.

Cu privire la acțiune

Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE

Argumentația părților

23 Comisia amintește că, în temeiul articolului 288 al treilea paragraf TFUE, statele membre sunt ținute să adopte dispozițiile necesare pentru transpunerea directivelor în sistemul lor juridic național, în termenele prevăzute de aceste directive, și să îi comunice imediat aceste dispoziții.

24 Instituția menționată precizează că existența oricărei neîndepliniri a acestor obligații trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru așa cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat pe care l-a adresat acestuia.

25 Or, în speță, Ungaria nu ar fi adoptat dispozițiile respective și nici nu ar fi informat Comisia cu privire la adoptarea lor înainte de expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 22 iulie 2022.

26 Ungaria arată că Legea nr. XXV din 2023 a fost publicată la 25 mai 2023, urmând să intre în vigoare la 60 de zile de la această dată. Ea precizează că tot la această dată trebuia să intre în vigoare Decretul guvernamental nr. 225/2023, adoptat în temeiul abilitării date prin Legea nr. XXV din 2023. Statul membru respectiv arată de asemenea că a luat măsuri pentru a notifica legea menționată Comisiei imediat după publicarea sa, adică la 26 mai 2023. În consecință, Ungaria consideră că transpunerea Directivei 2019/1937 era finalizată la data intrării în vigoare a legii menționate și a Decretului guvernamental nr. 225/2023 aferent, astfel încât acțiunea Comisiei ar trebui să fie respinsă.

27 Cu titlu subsidiar, Ungaria amintește că, în cursul procedurii precontencioase, ea a notificat Comisiei Legea nr. CLXV din 2013 ca măsură de transpunere parțială a Directivei 2019/1937. În această privință, întemeindu-se pe Hotărârea din 16 iulie 2020, Comisia/Irlanda (Combaterea spălării de capital) (C-550/18, EU:C:2020:564), Ungaria arată că lipsa vreunei trimiteri la această directivă în cuprinsul dispozițiilor naționale notificate nu împiedică luarea lor în considerare ca măsuri de transpunere parțială, întrucât trimiterea la directiva menționată ar constitui o simplă formalitate.

28 În memoriul său în replică, Comisia arată că Legea nr. XXV din 2023 și Decretul guvernamental nr. 225/2023, care i-au fost notificate de Ungaria ca dispoziții ce permit transpunerea Directivei 2019/1937, nu intraseră în vigoare la data depunerii acestui memoriu, respectiv la 12 iulie 2023.

29 De asemenea, în ceea ce privește dispozițiile legislației existente notificate de Ungaria în cursul procedurii precontencioase, Comisia arată că nu i-a fost trimis niciun tabel de corespondență de către acest stat membru. Or, un asemenea document ar fi cu atât mai important cu cât dispozițiile notificate nu ar rezulta dintr-o legislație vastă și generală, ele nepermițând în sine Comisiei să aprecieze pertinența lor ca măsuri de transpunere a dispozițiilor Directivei 2019/1937.

30 În orice caz, Comisia amintește că transpunerea unei directive trebuie să rezulte dintr-un act pozitiv care să cuprindă o trimitere la această directivă. Nu ar fi vorba despre o simplă formalitate, o asemenea trimitere permițându-le beneficiarilor drepturilor pe care aceștia le dobândesc de pe urma măsurii de transpunere să cunoască originea acesteia și consecințele care decurg din aceasta.

31 În memoriul său în duplică, Ungaria arată că la 14 iunie 2023 a transmis Comisiei un tabel de corespondență care indica dispozițiile de drept intern ce permiteau transpunerea Directivei 2019/1937.

32 Mai mult, Comisia nu poate concluziona în sensul lipsei de transpunere sau al lipsei oricărei notificări privind dispoziții de transpunere pentru simplul motiv că dispozițiile care i-au fost notificate nu conțin trimiteri la această directivă.

33 În sfârșit, statul membru indică, în observațiile sale din 4 noiembrie 2024, ca răspuns la concluziile suplimentare ale Comisiei din 30 septembrie 2024, că această instituție nu își poate menține cererea de obligare a statului membru respectiv la plata unei sume forfetare, având în vedere diferitele acte de transpunere a Directivei 2019/1937 care i-au fost notificate anterior adoptării Legii nr. XXV din 2023 și a Decretului guvernamental nr. 225/2023.

Aprecierea Curții

34 Potrivit articolului 26 alineatul (1) din Directiva 2019/1937, statele membre trebuiau, până la 17 decembrie 2021, să asigure intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma acesteia. De asemenea, articolul 26 alineatul (3) din această directivă precizează că, atunci când statele membre adoptă aceste dispoziții naționale, respectivele dispoziții conțin o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere, la data publicării lor oficiale. În plus, în temeiul articolului 26 alineatul (3), statele membre trebuiau să comunice Comisiei textul dispozițiilor naționale menționate.

35 Potrivit unei jurisprudențe constante, existența unei neîndepliniri a obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, modificările intervenite ulterior neputând fi luate în considerare de Curte [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 28 și jurisprudența citată].

36 Pe de altă parte, Curtea a statuat în mod repetat că, dacă o directivă prevede în mod expres obligația statelor membre de a se asigura că dispozițiile necesare pentru punerea sa în aplicare cuprind o trimitere la această directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale, este necesar, în orice caz, ca statele membre să adopte un act pozitiv de transpunere a directivei în cauză [Hotărârea din 14 martie 2024, Comisia/Letonia (Codul european al comunicațiilor electronice), C-454/22, EU:C:2024:235, punctul 33 și jurisprudența citată].

37 În speță, după ce a constatat că Ungaria nu îi comunicase dispozițiile necesare pentru transpunerea Directivei 2019/1937, Comisia a adresat acestui stat membru, la 22 iulie 2022, un aviz motivat, prin care îl invita să se conformeze obligațiilor menționate în acest aviz în termen de două luni de la primirea acestuia.

38 Astfel cum reiese din memoriul în apărare și din memoriul în duplică depuse de Ungaria în prezenta procedură, la expirarea acestui termen, Ungaria nu adoptase astfel de dispoziții și, prin urmare, nici nu le comunicase Comisiei.

39 Desigur, Ungaria notificat Comisiei, la 13 septembrie 2022, Legea nr. CLXV din 2013 privind plângerile și raportările de interes public și Decretul guvernamental nr. 50/2013 (II.25) ca măsuri de transpunere parțială a Directivei 2019/1937. De asemenea, acest stat membru a indicat în răspunsul său la avizul motivat că elaborarea proiectului de lege de transpunere a acestei directive era în curs.

40 Totuși, trebuie considerat, *primo*, că, indicând că transpunerea Directivei 2019/1937 trebuia finalizată în cursul anului 2023, Ungaria recunoaște că o transpunere completă în dreptul național a acestei directive nu fusese realizată nici la expirarea termenului prevăzut la articolul 26 alineatul (1) din aceasta, și anume la 17 decembrie 2021, nici la cea a termenului fixat în avizul motivat, și anume la 22 septembrie 2022.

41 *Secundo*, în ceea ce privește dispozițiile de drept național notificate Comisiei în cursul procedurii precontencioase, pe de o parte, având în vedere jurisprudența menționată la punctul 36 din prezenta hotărâre, împrejurarea că dreptul unui stat membru în vigoare înainte de intrarea în vigoare a Directivei 2019/1937 era deja conform cu această directivă nu este suficientă pentru a exclude obligația acestui stat membru de a transpune directiva menționată în ordinea sa juridică și, prin urmare, pentru a justifica o asemenea neîndeplinire a obligațiilor [Hotărârea din 14 martie 2024, Comisia/Letonia (Codul european al comunicațiilor electronice), C-454/22, EU:C:2024:235, punctul 42].

42 Astfel, trebuie amintit că dispozițiile unei directive trebuie puse în aplicare cu o forță juridică incontestabilă, cu specificitatea, cu precizia și cu claritatea necesare în vederea satisfacerii cerinței securității juridice care impune ca, atunci când directiva vizează să creeze drepturi pentru particulari, beneficiarilor să li se dea posibilitatea să își cunoască drepturile în totalitate [Hotărârea din 12 mai 2022, U.I. (Reprezentant vamal indirect), C-714/20, EU:C:2022:374, punctul 59].

43 Or, întrucât dispozițiile de drept național notificate de Ungaria în cadrul procedurii precontencioase nu conțin nicio trimitere la Directiva 2019/1937, ele nu pot fi considerate ca întrunind cerințele precizate la punctul precedent.

44 În consecință, este necesar să se constate că prin neadoptarea, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 22 iulie 2022, a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei 2019/1937 și, prin urmare, prin necomunicarea acestor dispoziții Comisiei, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 26 alineatele (1) și (3) din această directivă.

Cu privire la cererea formulată în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE

Argumentația părților

45 În vederea stabilirii cuantumului sumei forfetare, Comisia se întemeiază pe principiile generale prevăzute la punctul 2 din Comunicarea din 2023, precum și pe metoda de calcul care figurează la punctele 3 și 4 din această comunicare. În special, această instituție arată că stabilirea cuantumului sumei forfetare trebuie să se întemeieze pe criteriile fundamentale reprezentate de gravitatea încălcării, de durata acesteia și de necesitatea de a asigura efectul disuasiv al sancțiunii pentru a evita recidivele.

46 În ceea ce privește, în primul rând, gravitatea încălcării, Comisia amintește că coeficientul aplicabil în temeiul Comunicării din 2023 este cuprins între un minim de 1 și un maxim de 20. Instituția menționată precizează că, în conformitate cu punctul 3.2.2 din comunicarea menționată, ea aplică în mod sistematic un coeficient pentru gravitate de 10 în cazul neîndeplinirii complete a obligației de comunicare a dispozițiilor de transpunere a unei directive, orice omisiune de transpunere a unei directive și de comunicare a acestor dispoziții având același grad de gravitate, independent de natura dispozițiilor directivei în cauză.

47 În al doilea rând, referitor la durata încălcării, Comisia arată că aceasta echivalează, în ceea ce privește calculul sumei forfetare, cu numărul de zile în care a persistat încălcarea. Această durată se calculează în conformitate cu punctul 4.2.1 din Comunicarea din 2023 și corespunde numărului de zile ale perioadei cuprinse între ziua următoare expirării termenului de transpunere prevăzut de directiva în cauză și cel la care încălcarea a încetat.

48 În ceea ce privește, în al treilea rând, criteriul referitor la necesitatea de a asigura efectul disuasiv al sancțiunii în considerarea capacității de plată a statului membru în cauză, Comisia arată că acesta este exprimat prin factorul „n” stabilit pentru fiecare stat membru la punctul 3 din anexa I la Comunicarea din 2023. Calculul acestuia se bazează pe raportul dintre PIB-ul statului în cauză și PIB-ul mediu național al Uniunii înmulțit cu raportul dintre populația acestui stat și populația medie națională a Uniunii. Primul raport este ponderat cu două treimi, în timp ce al doilea raport este ponderat cu o treime. În aplicarea acestui punct 3, factorul „n” pentru Ungaria este de 0,35.

49 În consecință, Comisia propune, în temeiul punctului 4.2 din Comunicarea din 2023, să se rețină un coeficient pentru gravitate de 10 și să se aplice factorul „n” de 0,35. Produsul acestor două elemente ar trebui înmulțit cu valoarea forfetară aferentă plății forfetare stabilită la punctul 2 din anexa I la această comunicare, și anume 1 000 de euro, ceea ce corespunde sumei de 3 500 de euro, care trebuie înmulțită cu numărul de zile în care a persistat încălcarea, conform punctului 4.2.1 din comunicarea menționată. Comisia arată că plata acestei sume forfetare trebuie impusă cu condiția să fie mai mare de 980 000 de euro, cuantumul sumei forfetare minime stabilite pentru Ungaria potrivit punctului 5 din anexa I la Comunicarea din 2023.

50 În memoriul său în apărare, Ungaria arată, mai întâi, că propunerile Comisiei privind cuantumul sumei forfetare nu țin seama, pe de o parte, de faptul că Legea nr. XXV din 2023 a fost publicată la 25 mai 2023 și urma să intre în vigoare, la fel ca Decretul guvernamental nr. 225/2023, la 24 iulie 2023, finalizând astfel transpunerea Directivei 2019/1937, și, pe de altă parte, că elemente ale legislației existente care asigurau o transpunere parțială a acestei directive fuseseră notificate Comisiei în cursul procedurii precontencioase.

51 Apoi, Ungaria subliniază, ca circumstanță atenuantă, că prezenta acțiune constituie prima procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE în ceea ce o privește.

52 În sfârșit, împrejurarea că numeroase state membre au întârziat în adoptarea transpunerii Directivei 2019/1937 ar indica dificultățile serioase pe care le întâmpină ordinile juridice naționale în cadrul adoptării dispozițiilor naționale de transpunere.

53 Ungaria solicită, cu titlu principal, respingerea cererilor Comisiei și, cu titlu subsidiar, reducerea cuantumului sumei forfetare propuse.

54 În memoriul său în replică, Comisia subliniază că, întrucât Ungaria nu i-a comunicat tabelul de corespondență la momentul notificării elementelor legislației sale existente care constituie măsuri de transpunere parțială a Directivei 2019/1937, ea se află în incapacitatea de a aprecia pertinența acestor măsuri.

55 De asemenea, întrucât sancțiunile financiare trebuie determinate în funcție de criterii obiective, această instituție arată că împrejurările invocate de Ungaria în memoriul său în apărare nu pot justifica o reducere a cuantumului sancțiunilor pecuniare propuse.

56 În memoriul său în duplică, Ungaria arată că Comisia nu se poate abține să nu țină seama de legislația existentă pe care i-a notificat-o în cadrul stabilirii cuantumului sancțiunilor pecuniare. Abordarea Comisiei ar descuraja statele membre de la a identifica și notifica, anterior transpunerii complete a unei directive, dispozițiile naționale care, deși anterioare adoptării unei asemenea directive, ar asigura transpunerea cel puțin parțială a acesteia.

57 Pentru aceste motive, Ungaria reiterează cererea sa privind, cu titlu principal, respingerea acțiunii Comisiei și, cu titlu subsidiar, reducerea cuantumului sumei forfetare propuse.

58 În concluziile sale suplimentare din 30 septembrie 2024, Comisia, apreciind că Directiva 2019/1937 a fost transpusă integral la 24 iulie 2023, modifică cuantumul sumei forfetare solicitate. Ea propune să se considere că numărul de zile în care încălcarea a persistat este cuprins între 18 decembrie 2021, și anume ziua următoare celei expirării termenului de transpunere a acestei directive, și 23 iulie 2023, și anume data care a precedat intrarea în vigoare a măsurilor de transpunere. Rezultă că cuantumul zilnic propus de 3 500 de euro (10 × 0,35 × 1 000) trebuie înmulțit cu numărul de zile în care a persistat încălcarea, adică 583 de zile. Cuantumul sumei forfetare solicitate este așadar de 2 040 500 de euro.

59 În observațiile sale din 4 noiembrie 2024 cu privire la aceste concluzii, Ungaria amintește poziția pe care a exprimat-o în memoriul în duplică.

Aprecierea Curții

60 Articolul 260 alineatul (3) primul paragraf TFUE prevede că, în cazul în care Comisia sesizează Curtea cu o acțiune în temeiul articolului 258 TFUE, considerând că statul respectiv nu și-a îndeplinit obligația de a comunica măsurile de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu o procedură legislativă, ea poate indica, în cazul în care consideră necesar, cuantumul sumei forfetare sau al penalității cu titlu cominatoriu care urmează a fi plătită de statul membru respectiv și pe care îl consideră adecvat situației. Conform articolului 260 alineatul (3) al doilea paragraf TFUE, în cazul în care constată neîndeplinirea obligației, Curtea

poate impune statului membru respectiv plata unei sume forfetare sau a unei penalități cu titlu cominatoriu, în limita valorii indicate de Comisie, obligația de plată intrând în vigoare la data stabilită de Curte prin hotărârea sa.

61 Din moment ce, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 44 din prezenta hotărâre, s-a stabilit că, la expirarea termenului prevăzut în avizul motivat din 22 iulie 2022, Ungaria nici nu adoptase, nici nu comunicase, așadar, Comisiei actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru transpunerea în dreptul său intern a dispozițiilor Directivei 2019/1937, neîndeplinirea obligațiilor astfel constatată intră în domeniul de aplicare al articolului 260 alineatul (3) TFUE.

62 Pe de altă parte, trebuie amintit că obiectivul urmărit prin intermediul mecanismului prevăzut la articolul 260 alineatul (3) TFUE nu este doar de a încuraja statele membre să pună capăt în cel mai scurt timp unei neîndepliniri a obligațiilor care, în lipsa unei asemenea dispoziții, ar avea tendința să persiste, ci și de a facilita și de a accelera procedura pentru aplicarea de sancțiuni pecuniare pentru neîndeplinirea obligației de comunicare a dispozițiilor naționale de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu procedura legislativă [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 57 și jurisprudența citată].

63 Pentru a atinge acest obiectiv, articolul 260 alineatul (3) TFUE prevede aplicarea printre altele a unei sume forfetare ca sancțiune pecuniară.

64 Obligarea la plata unei sume forfetare se întemeiază pe aprecierea consecințelor neexecutării obligațiilor care revin statului membru respectiv în privința intereselor private și publice în cauză, în special atunci când neîndeplinirea obligațiilor a persistat o perioadă îndelungată [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 59 și jurisprudența citată].

65 În această privință, Comisia motivează natura și cuantumul sancțiunilor pecuniare solicitate ținând seama de liniile directoare pe care le-a adoptat, cum sunt cele cuprinse în comunicările sale, care, deși nu sunt obligatorii pentru Curte, contribuie la garantarea transparenței, a caracterului previzibil și a securității juridice în privința acțiunii întreprinse de Comisie [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 60 și jurisprudența citată].

66 În ceea ce privește oportunitatea aplicării unei sume forfetare, revine Curții, în fiecare cauză și în funcție de împrejurările speței cu care este sesizată și de nivelul de persuasiune și de disuasiune care se dovedește necesar, competența să adopte sancțiunile pecuniare corespunzătoare, în special pentru a preveni repetarea unor încălcări similare ale dreptului Uniunii [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 62 și jurisprudența citată].

67 În speță, trebuie să se considere că, în pofida faptului că Ungaria a cooperat cu serviciile Comisiei în cursul procedurii precontencioase și că i-a comunicat dispozițiile din dreptul său susceptibile să constituie o transpunere a anumitor dispoziții ale Directivei 2019/1937, ansamblul elementelor juridice și factuale care însoțesc neîndeplinirea obligațiilor constatată constituie un indiciu în sensul că prevenirea efectivă a repetării în viitor a unor încălcări similare ale dreptului Uniunii este de natură să necesite adoptarea unei măsuri disuasive precum aplicarea unei sume forfetare. Mai întâi, Ungaria, la 13 septembrie 2022, a notificat acestei instituții dispozițiile dreptului său național care considera că transpun anumite dispoziții ale directivei abia după primirea avizului

motivat din 22 iulie 2022. Apoi, această notificare a fost făcută cu doar câteva zile înainte de expirarea termenului stabilit în avizul motivat din 22 iulie 2022, în condițiile în care dispozițiile notificate la această dată existau deja în ordinea juridică națională anterior adoptării directivei menționate. În sfârșit, dispozițiile notificate nu permiteau o transpunere efectivă, specifică și completă a acesteia, așa cum s-a constatat la punctul 43 din prezenta hotărâre.

68 Astfel, trebuie arătat, pe de o parte, că aceste dispoziții, notificate anterior expirării termenului stabilit în avizul motivat din 22 iulie 2022, nu conțineau nicio trimitere la Directiva 2019/1937. Or, este cert că comunicarea pe care statele membre trebuie să o efectueze, în conformitate cu principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE, urmărește să faciliteze îndeplinirea misiunii Comisiei care constă printre altele, potrivit articolului 17 TUE, în a veghea la aplicarea dispozițiilor tratatului, precum și a dispozițiilor adoptate de instituții în temeiul acestora. Comunicarea respectivă ar trebui, prin urmare, să conțină informații suficient de clare și de precise în ceea ce privește conținutul normelor naționale care transpun o directivă. Astfel, această comunicare, care poate fi însoțită de un tabel de corespondență, trebuie să indice fără ambiguitate care sunt actele cu putere de lege și actele administrative prin intermediul cărora statul membru consideră că a îndeplinit diferitele obligații pe care i le impune această directivă. Or, în lipsa unor astfel de informații, Comisia nu este în măsură să verifice dacă statul membru a pus în aplicare cu adevărat și în întregime directiva (Hotărârea din 8 iulie 2019, Comisia/Belgia [Articolul 260 alineatul (3) TFUE – Rețele în bandă largă], C-543/17, EU:C:2019:573, punctul 51).

69 Pe de altă parte, așa cum s-a amintit la punctul 36 din prezenta hotărâre, dacă o directivă prevede în mod expres obligația statelor membre de a se asigura că dispozițiile necesare pentru punerea sa în aplicare cuprind o trimitere la această directivă sau sunt însoțite de o asemenea trimitere la data publicării lor oficiale, este necesar, în orice caz, ca statele membre să adopte un act pozitiv de transpunere a directivei în cauză.

70 Prin urmare, întrucât dispozițiile notificate Ungariei înainte de expirarea termenului prescris în avizul motivat din 22 iulie 2022 nu cuprindeau trimiteri la Directiva 2019/1937 și nu fuseseră însoțite de un document explicativ, ele nu pot fi invocate pentru a repune în discuție impunerea unei sume forfetare în speță.

71 În ceea ce privește calculul cuantumului sumei forfetare, trebuie amintit că, în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, numai Curtea este competentă să aplice o sancțiune pecuniară unui stat membru. Totuși, în cadrul unei proceduri inițiate în temeiul acestei dispoziții, Curtea nu dispune decât de o putere de apreciere limitată, din moment ce, în cazul constatării unei neîndepliniri a obligațiilor de către aceasta din urmă, propunerile Comisiei sunt obligatorii pentru Curte cu privire la natura sancțiunii pecuniare pe care o poate aplica și cu privire la cuantumul maxim al sancțiunii pe care o poate aplica [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 67 și jurisprudența citată].

72 În exercitarea puterii sale de apreciere în materie, așa cum a fost încadrată de propunerile Comisiei, revine Curții sarcina de a stabili cuantumul sumei forfetare la plata căreia poate fi obligat un stat membru în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE, astfel încât această valoare să fie, pe de o parte, adecvată situației și, pe de altă parte, proporțională cu încălcarea săvârșită. Printre factorii pertinenți în această privință se numără în special elemente cum ar fi gravitatea neîndeplinirii obligațiilor constatate, perioada în care aceasta a persistat, precum și capacitatea de plată a statului membru în cauză [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctele 68 și 87, precum și jurisprudența citată].

73 Trebuie amintit de asemenea că, în cadrul acestei puteri de apreciere, linii directoare precum comunicările Comisiei nu sunt obligatorii pentru Curte, ci contribuie la garantarea transparenței, a caracterului previzibil și a securității juridice în privința acțiunii întreprinse de Comisia însăși atunci când această instituție prezintă propuneri Curții [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 69 și jurisprudența citată].

74 În speță, Comisia s-a întemeiat pe Comunicarea din 2023 pentru a-și justifica cererea de obligare a Ungariei la plata unei sume forfetare, precum și pentru a stabili cuantumul acesteia.

75 În primul rând, în ceea ce privește gravitatea neîndeplinirii obligațiilor care a fost constatată, din cuprinsul punctului 3.2 din Comunicarea din 2023 reiese că, potrivit Comisiei, lipsa comunicării unor dispoziții care să permită transpunerea unei directive adoptate în cadrul unei proceduri legislative este întotdeauna considerată gravă. Prin urmare, această încălcare ar justifica aplicarea automată a unui coeficient pentru gravitate de 10.

76 Ungaria contestă nivelul acestui coeficient și caracterul automat al aplicării sale în contextul neîndeplinirii obligațiilor care a fost constatată.

77 În această privință, trebuie amintit că obligația de a adopta dispoziții pentru a asigura transpunerea completă a unei directive și cerința de a le comunica Comisiei constituie obligații esențiale ale statelor membre pentru a asigura deplina efectivitate a dreptului Uniunii și că nerespectarea obligațiilor respective trebuie, prin urmare, să fie considerată ca fiind de o gravitate certă [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 72 și jurisprudența citată].

78 În speță, trebuie subliniat că Directiva 2019/1937 este un instrument esențial al dreptului Uniunii în măsura în care stabilește, în temeiul articolului 1 coroborat cu considerentul (1) al acesteia, standarde minime comune care prevăd un nivel ridicat, echilibrat și eficient de protecție a persoanelor care raportează încălcări ale acestui drept în domenii în care astfel de încălcări pot aduce atingere în mod deosebit interesului general. Astfel, prin instituirea unui sistem de protecție a persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii într-un context profesional, această directivă contribuie la prevenirea atingerilor aduse interesului public în domenii deosebit de sensibile precum cel al achizițiilor publice, al prevenirii spălării banilor și a finanțării terorismului, al protecției mediului sau al intereselor financiare ale Uniunii. Astfel, dispozițiile directivei menționate prevăd obligația atât a entităților din sectorul public, cât și a celor din sectorul privat de a institui canale interne de raportare, proceduri de primire a raportărilor și de întreprindere de acțiuni subsecvente, garantând în același timp drepturile persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii, precum și condițiile în care acestea pot beneficia de protecția astfel prevăzută [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 73].

79 Or, lipsa transpunerii dispozițiilor Directivei 2019/1937 în termenul stabilit aduce atingere în mod necesar dreptului Uniunii și aplicării sale uniforme și efective, din moment ce încălcările acestui drept sunt susceptibile să nu facă obiectul unei raportări dacă persoanele care au cunoștință de astfel de încălcări nu beneficiază de protecție împotriva unor eventuale represalii [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 74].

80 În aceste condiții, cuantumul sancțiunilor pecuniare aplicate unui stat membru în temeiul articolului 260 alineatul (3) TFUE trebuie să fie adaptat împrejurărilor și proporțional cu încălcarea săvârșită [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 75], astfel cum s-a amintit la punctul 72 din prezenta hotărâre.

81 Acesta este motivul pentru care Curtea a statuat că aplicarea automată a aceluiași coeficient pentru gravitate în toate cazurile de netranspunere completă a unei directive și, prin urmare, de necomunicare a măsurilor de transpunere a acestei directive împiedică în mod necesar adaptarea cuantumului sancțiunilor pecuniare la împrejurările ce caracterizează încălcarea și impunerea unor sancțiuni proporționale [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 76].

82 În această privință, Curtea a precizat că, prezumând că încălcarea obligației de comunicare a măsurilor de transpunere a unei directive trebuie considerată ca având aceeași gravitate indiferent de directiva în cauză, Comisia nu este în măsură să adapteze sancțiunile pecuniare în funcție de consecințele neexecutării acestei obligații asupra intereselor private și publice, astfel cum prevede punctul 3.2.2 din Comunicarea din 2023 [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 77].

83 În speță, Ungaria a arătat, în memoriul său în apărare, că anumite norme de protecție a persoanelor care raportează încălcări ale dreptului existau în legislația sa anterior adoptării Legii nr. XXV din 2023 și a Decretului guvernamental nr. 225/2023.

84 Astfel, la 12 iunie 2023, Ungaria a notificat Comisiei 11 legi despre care acest stat membru susține că permiteau transpunerea anumitor dispoziții ale Directivei 2019/1937.

85 În aceste condiții, trebuie să se constate că nu s-a stabilit că consecințele neîndeplinirii obligațiilor constatate în speță asupra intereselor private și publice erau la fel de negative ca în cazul netranspunerii complete a Directivei 2019/1937 [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 92].

86 Nu este mai puțin adevărat că dispozițiile notificate de Ungaria sunt dispersate în ordinea juridică națională și nu conțin, contrar cerințelor articolului 26 alineatul (3) din Directiva 2019/1937, trimiteri explicite la protecția pe care o impune această directivă.

87 Or, lipsa unor norme specifice și clare privind protecția persoanelor care raportează încălcările dreptului Uniunii, astfel cum este prevăzută de Directiva 2019/1937, împiedică protecția efectivă a persoanelor respective și, așadar, este susceptibilă să repună în discuție aplicarea uniformă și efectivă a acestui drept în domeniile reglementate de directiva menționată [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 94].

88 Astfel, după cum s-a amintit la punctul 78 din prezenta hotărâre, prin instituirea unui sistem de protecție a persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii într-un context profesional, Directiva 2019/1937 contribuie la prevenirea atingerilor aduse interesului public în domenii deosebit de sensibile, precum cel al achizițiilor publice, al prevenirii spălării banilor și a

finanțării terorismului, al protecției mediului sau al intereselor financiare ale Uniunii [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 95].

89 Or, după cum s-a arătat la punctul 79 din prezenta hotărâre, în lipsa unei protecții efective, persoanele care au cunoștință de o încălcare a dreptului Uniunii în aceste domenii pot fi descurajate să le raporteze, întrucât, procedând astfel, se pot expune unor represalii [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 96].

90 Prin urmare, având în vedere obiectivul enunțat la articolul 1 din Directiva 2019/1937 coroborat cu considerentul (1) al acesteia, neadoptarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru transpunerea completă și precisă a directivei menționate este deosebit de gravă [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 97].

91 În ceea ce privește circumstanțele atenuante invocate de Ungaria, trebuie subliniat că argumentul întemeiat pe faptul că acest stat membru face pentru prima dată obiectul unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor întemeiată pe articolul 260 alineatul (3) TFUE nu are nicio legătură cu consecințele netranspunerii Directivei 2019/1937 asupra intereselor private și publice. Pe de altă parte, în cauza C-310/12, acest stat membru a trebuit să se apere împotriva unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul dispoziției menționate până la momentul la care, având în vedere notificarea de către Ungaria a transpunerii complete a Directivei 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile (JO 2008, L 312, p. 3), Comisia s-a desistat de acțiunea sa.

92 De asemenea, potrivit unei jurisprudențe constante, un stat membru nu se poate întemeia pe faptul că nici alte state membre nu și-au îndeplinit obligațiile pentru a-și justifica neîndeplinirea obligațiilor (Hotărârea din 11 iulie 2018, Comisia/Belgia, C-356/15, EU:C:2018:555, punctul 106 și jurisprudența citată).

93 În consecință, Ungaria nu poate invoca drept circumstanță atenuantă pentru gravitatea neîndeplinirii obligațiilor sale întârzierea anumitor state membre în transpunerea Directivei 2019/1937.

94 În al doilea rând, în cadrul aprecierii duratei încălcării, trebuie amintit că, în ceea ce privește începutul perioadei de care trebuie să se țină seama pentru stabilirea cuantumului sumei forfetare, data care trebuie reținută în vederea evaluării duratei neîndeplinirii obligațiilor în cauză nu este data expirării termenului stabilit în avizul motivat al Comisiei, ci data la care expiră termenul de transpunere prevăzut de directiva în discuție, și anume data de 17 decembrie 2021 [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 80 și jurisprudența citată].

95 Or, este cert că Ungaria nu adoptase, la expirarea termenului de transpunere prevăzut la articolul 26 alineatul (1) din Directiva 2019/1937, și anume la 17 decembrie 2021, actele cu putere de lege sau actele administrative necesare pentru a asigura transpunerea acestei directive și, prin urmare, nici nu comunicase aceste dispoziții Comisiei, contrar prevederilor articolului 26 alineatul (3) din această directivă. Rezultă că neîndeplinirea obligațiilor în cauză, care a încetat abia la 24 iulie 2023, odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. XXV din 2023 și a Decretului guvernamental nr. 225/2023, a durat mai mult de un an și jumătate.

96 În al treilea rând, în ceea ce privește capacitatea de plată a statului membru în cauză, reiese din jurisprudența Curții că, fără a aduce atingere posibilității Comisiei de a propune sancțiuni financiare întemeiate pe o pluralitate de criterii, pentru a permite printre altele menținerea unei diferențe rezonabile între diferitele state membre, trebuie luat în considerare PIB-ul acestui stat ca factor predominant pentru a aprecia capacitatea sa de plată și pentru a stabili sancțiuni suficient de disuasive și proporționale, cu scopul de a preveni în mod efectiv repetarea în viitor a unor încălcări similare ale dreptului Uniunii [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 81 și jurisprudența citată].

97 În această privință, Curtea a statuat în mod repetat că trebuie să se ia în considerare evoluția recentă a PIB-ului statului membru, astfel cum se prezintă la data examinării faptelor de către Curte [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 82 și jurisprudența citată].

98 În speță, factorul „n”, care reprezintă capacitatea de plată a statului membru în cauză în raport cu capacitatea de plată a celorlalte state membre, aplicat de Comisie potrivit punctelor 3.4 și 4.2 din Comunicarea din 2023, este definit ca media geometrică ponderată a PIB-ului statului membru în cauză în raport cu media PIB-ului statelor membre, care reprezintă două treimi din calculul factorului „n”, și a populației statului membru în cauză în raport cu media populației statelor membre, care reprezintă o treime din calculul factorului „n”, astfel cum reiese din ecuația menționată la punctul 11 din prezenta hotărâre. Comisia justifică această metodă de calcul al factorului „n” atât prin obiectivul de a menține o diferență rezonabilă între factorii „n” ai statelor membre în comparație cu un calcul bazat exclusiv pe PIB-ul statelor membre, cât și prin obiectivul de a asigura o anumită stabilitate în calculul factorului „n”, întrucât este puțin probabil ca populația să varieze semnificativ în fiecare an [Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctul 83 și jurisprudența citată].

99 Cu toate acestea, Curtea a statuat că stabilirea capacității de plată a statului membru în cauză nu poate cuprinde în metoda de calcul al factorului „n” luarea în considerare a unui criteriu demografic potrivit modalităților prevăzute la punctele 3.4 și 4.2 din Comunicarea din 2023 [a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 aprilie 2024, Comisia/Polonia (Directiva privind avertizorii), C-147/23, EU:C:2024:346, punctele 84-86].

100 Prin urmare, conform jurisprudenței amintite la punctul 96 din prezenta hotărâre și în lipsa unui criteriu pertinent prezentat de Comisie pentru a garanta o stabilitate a calculului și pentru a menține o diferență rezonabilă între factorii „n” ai statelor membre, cuantumul sumei forfetare trebuie stabilit ținând seama de media PIB-ului Ungariei din ultimii trei ani.

101 Având în vedere aceste considerații și ținând seama de puterea de apreciere recunoscută Curții prin articolul 260 alineatul (3) TFUE, care prevede că, în ceea ce privește suma forfetară, Curtea nu poate stabili un cuantum care îl depășește pe cel indicat de Comisie, trebuie să se considere că prevenirea efectivă a repetării în viitor a unor încălcări similare celei care rezultă din încălcarea articolului 26 alineatele (1) și (3) din Directiva 2019/1937 și care aduc atingere efectivității depline a dreptului Uniunii impune aplicarea unei sume forfetare al cărei cuantum trebuie să fie stabilit la 1 750 000 de euro.

Cu privire la cheltuielile de judecată

102 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta a căzut în pretenții, se impune obligarea sa la suportarea, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, și a celor efectuate de Comisie.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a șasea) declară și hotărăște:

1) **Prin neadoptarea, la expirarea termenului stabilit în avizul motivat al Comisiei Europene din 22 iulie 2022, a tuturor actelor cu putere de lege și a tuturor actelor administrative necesare pentru a se conforma Directivei (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii și, prin urmare, prin necomunicarea acestor dispoziții Comisiei, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 26 alineatele (1) și (3) din această directivă.**

2) **Obligă Ungaria la plata către Comisia Europeană a unei sume forfetare de 1 750 000 de euro.**

3) **Obligă Ungaria să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Comisia Europeană.**

Semnături