Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 6 mars 2025*

”Fördragsbrott – Artikel 258 FEUF – Skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten – Direktiv (EU) 2019/1937 – Artikel 26.1 och 26.3 – Underlåtenhet att införliva direktivet och att underrätta om åtgärder för införlivande – Artikel 260.3 FEUF – Yrkande om föreläggande att betala ett standardbelopp – Kriterier för fastställelse av sanktionsbeloppet – Automatisk tillämpning av en koefficient för svårighetsgrad”

I mål C-155/23,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 och artikel 260.3 FEUF, som väckts den 14 mars 2023,

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Baquero Cruz och A. Tokár, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Ungern, företrädd av M.Z. Fehér, i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av domstolens vice ordförande T. von Danwitz, tillika tillförordnad ordförande på sjätte avdelningen, samt domarna A. Kumin och I. Ziemele (referent),

generaladvokat: N. Emiliou,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: ungerska.

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska

– fastställa att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 26.1 och 26.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten (EUT L 305, 2019, s. 17, rättelse i EUT L 273, 2020, s. 16), genom att inte anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet och genom att inte underrätta kommissionen om dessa bestämmelser,

– förplikta Ungern att till kommissionen betala ett standardbelopp som motsvarar det högsta av följande två belopp:

  – ett standardbelopp på 3 500 euro per dag från och med dagen efter utgången av den tidsfrist för införlivande som föreskrivs i direktiv 2019/1937 till och med den dag då den påstådda överträdelsen upphör eller, om överträdelsen fortsätter, till och med den dag då domen meddelas i förevarande mål,

  – ett lägsta standardbelopp på 980 000 euro,

– för det fall att den i första strecksatsen angivna överträdelsen fortsätter fram till den dag då dom i förevarande mål meddelas, förelägga Ungern att betala ett löpande vite på 13 650 euro per dags försening från och med den dag då denna dom meddelas till och med den dag då Ungern fullgör sina skyldigheter enligt direktiv 2019/1937, och

– förplikta Ungern att ersätta rättegångskostnaderna.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2019/1937

2 I skälen 1 och 33 i direktiv 2019/1937 anges följande:

”(1) … Potentiella visselblåsare avskräcks … ofta från att rapportera om sina farhågor eller misstankar av rädsla för repressalier. I detta sammanhang erkänns vikten av att erbjuda ett balanserat och effektivt skydd för visselblåsare allt mer på både unions- och internationell nivå.

…

(33) Rapporterande personer känner sig normalt mer bekväma med intern rapportering, såvida de inte har skäl att rapportera externt. Empiriska studier har visat att majoriteten av visselblåsare tenderar att rapportera internt, inom den organisation i vilken de arbetar. Intern rapportering är också det bästa sättet att förmedla information till personer som

kan bidra till att i ett tidigt skede effektivt lösa risker för allmänintresset. Samtidigt bör den rapporterande personen kunna välja den lämpligaste rapporteringskanalen beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. …

…”

3 Artikel 1 i direktivet har följande lydelse:

”Syftet med detta direktiv är att stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten och unionspolitik på särskilda områden genom att fastställa gemensamma miniminormer som tillgodoser en hög skyddsnivå för personer som rapporterar överträdelser av unionsrätten.”

4 I artikel 8 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska säkerställa att rättsliga enheter i den privata och offentliga sektorn inrättar kanaler och förfaranden för intern rapportering av information om överträdelser och uppföljning, efter samråd och i samförstånd med arbetsmarknadens parter, om detta föreskrivs i nationell rätt.

…

9. Punkt 1 ska tillämpas på samtliga rättsliga enheter i den offentliga sektorn, inbegripet enheter som ägs eller kontrolleras av en sådan enhet.

…”

5 I artikel 23.1 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner tillämpliga på fysiska eller juridiska personer som

…

c) väcker okynnestalan mot personer som avses i artikel 4,

…”

6 Artikel 26 i direktiv 2019/1937 har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska senast den 17 december 2021 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv.

…

3. När medlemsstaterna antar de bestämmelser som avses i punkterna 1 och 2 ska de bestämmelserna innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda. De ska genast överlämna texten till dessa bestämmelser till kommissionen.”

Meddelandet från år 2023

7 Punkterna 3 och 4 i kommissionens meddelande 2023/C 2/01, med rubriken ”Ekonomiska sanktioner i överträdelseförfaranden” (EUT C 2, 2023, s. 1) (nedan kallat meddelandet från år 2023), avser ”vite” respektive ”standardbelopp”.

8 Punkt 3.2 i meddelandet från år 2023, avseende tillämpningen av koefficienten för svårighetsgrad vid beräkningen av det dagliga vitesbeloppet, har följande lydelse:

”En överträdelse som rör … underlåtenhet att anmäla åtgärder för införlivande av ett direktiv som antagits enligt ett lagstiftningsförfarande anses alltid vara allvarlig. För att anpassa vitesbeloppet till de särskilda omständigheterna i fallet fastställer kommissionen koefficienten för överträdelsens svårighetsgrad enligt två parametrar: vikten av de unionsbestämmelser som överträtts eller inte införlivats och överträdelsens inverkan på allmänintressen och särintressen.

…”

9 I punkt 3.2.2 i samma meddelande föreskrivs följande:

”För talan som väcks enligt artikel 260.3 FEUF tillämpar kommissionen systematiskt en koefficient för svårighetsgrad på 10 vid fullständig underlåtenhet att anmäla införlivandeåtgärder. I en union som bygger på respekten för rättsstatsprincipen är alla lagstiftningsdirektiv att betrakta som lika viktiga och ska införlivas fullständigt av medlemsstaterna inom angivna tidsfrister.

Vid partiell underlåtenhet att anmäla införlivandeåtgärder ska vikten av det uteblivna införlivandet beaktas vid fastställandet av en koefficient för svårighetsgrad som är lägre än 10. Dessutom kan överträdelsens inverkan på allmänintressen och särintressen beaktas …”

10 Punkt 3.3 i samma meddelande, med rubriken ”Tillämpning av koefficienten för varaktighet”, har följande lydelse:

”…

Koefficienten för varaktighet uttrycks som en faktor på 1–3. Den sätts till 0,10 per månad från och med dagen för den första domen eller från och med dagen efter tidsfristen för införlivande av direktivet.

…”

11 I punkt 3.4 i samma meddelande med rubriken ”Medlemsstatens betalningsförmåga” föreskrivs följande:

”…

Den storlek på sanktionerna som krävs för att verka avskräckande varierar beroende på medlemsstaternas betalningsförmåga. Denna avskräckande effekt återspeglas i n-faktorn. Den definieras som ett vägt geometriskt medelvärde av den berörda medlemsstatens bruttonationalprodukt (BNP) … jämfört med medelvärdet av medlemsstaternas BNP, med vikten

två, och av befolkningen i den berörda medlemsstaten jämförd med medelvärdet för medlemsstaternas befolkning med vikten ett. Det motsvarar den berörda medlemsstatens betalningsförmåga i förhållande till de andra medlemsstaternas betalningsförmåga:

$$n = \left(\frac{BNP_n}{BNP_{avg}}\right)^{2/3} \times \left(\frac{Bef_n}{Bef_{avg}}\right)^{1/3}$$

…

Kommissionen … har beslutat att se över metoden för beräkning av n-faktorn, som nu i första hand bygger på medlemsstaternas BNP och i andra hand på deras befolkning som ett demografiskt kriterium som gör det möjligt att uppehålla en rimlig spännvidd mellan medlemsstaterna. Om man tar hänsyn till medlemsstaternas befolkning för en tredjedel av beräkningen av n-faktorn minskar spännvidden mellan medlemsstaternas n-faktorer i rimlig utsträckning, jämfört med en beräkning som enbart bygger på medlemsstaternas BNP. Det tillför också en viss stabilitet i beräkningen av n-faktorn, eftersom befolkningen sannolikt inte kommer att variera i betydande grad år från år. Däremot kan en medlemsstats BNP genomgå större årliga fluktuationer, särskilt i ekonomiska kristider. Eftersom medlemsstatens BNP står för två tredjedelar av beräkningen är den samtidigt fortfarande den viktigaste faktorn i bedömningen av betalningsförmågan.

…”

12 I punkt 4.2 i meddelandet från år 2023 beskrivs beräkningsmetoden för standardbeloppet på följande sätt:

”Standardbeloppet beräknas på ett sätt som liknar metoden för beräkning av vitet, vilket innebär följande:

– Ett basbelopp multipliceras med en koefficient för svårighetsgrad.

– Produkten multipliceras med n-faktorn.

– Produkten multipliceras med antalet dagar överträdelsen fortsätter …

…”

13 I punkt 4.2.1 i samma meddelande föreskrivs följande:

”För att beräkna standardbeloppet multipliceras det dagliga beloppet med det antal dagar som överträdelsen pågår. Antalet dagar definieras så här:

…

– För talan som väckts enligt artikel 260.3 [FEUF]: antalet dagar mellan dagen efter utgången av införlivandefristen i det aktuella direktivet och den dag då överträdelsen upphör, eller om överträdelsen inte upphör den dag då dom enligt artikel 260 [FEUF] meddelas.

…”

14 Punkt 4.2.2 i meddelandet från år 2023 har följande lydelse:

”Vid beräkningen av standardbeloppet tillämpar kommissionen samma koefficient för svårighetsgrad och samma fasta n-faktor som vid beräkningen av vitet …

Storleken på standardbeloppet är lägre än för viten. …

Basbelopp för standardbelopp anges i punkt 2 i bilagan I.

…”

15 I bilaga I till meddelandet från år 2023, med rubriken ”Uppgifter som används för fastställande av ekonomiska sanktioner i domstolen”, föreskrivs i punkt 2 att det basbelopp för standardbelopp som avses i avsnitt 4.2.2 i meddelandet från år 2023 fastställs till 1 000 euro per dag, vilket motsvarar en tredjedel av basbeloppet för vite, och i punkt 3 att n-faktorn för Ungern fastställts till 0,35. I punkt 5 i bilaga I preciseras att det minsta standardbelopp som fastställts för denna medlemsstat uppgår till 980 000 euro.

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

16 Den 27 januari 2022 skickade kommissionen en formell underrättelse till Ungern, där kommissionen gjorde gällande att Ungern inte hade underrättat den om att medlemsstaten satt i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva direktiv 2019/1937, vars införlivandeperiod gick ut den 17 december 2021. I sina svar av den 18 mars och den 3 maj 2022 underrättade Ungern kommissionen om att de nödvändiga bestämmelserna höll på att utarbetas, och att införlivandet av direktivet med nationell rätt krävde att en ny lag och en förordning i form av ett regeringsdekret utarbetades. Lagen förväntades antas i slutet av november 2022.

17 Eftersom kommissionen inte därefter mottog någon underrättelse om införlivandet av direktiv 2019/1937 skickade den, den 22 juli 2022, ett motiverat yttrande till Ungern, där kommissionen uppmanade medlemsstaten att uppfylla sina skyldigheter enligt nämnda direktiv inom två månader från mottagandet av det motiverade yttrandet.

18 Den 13 september 2022 underrättade Ungern kommissionen om 2013 års lag nr CLXV om klagomål och anmälningar av allmänt intresse och regeringsdekret nr 50/2013 (II.25) om systemet för hantering av integritet inom offentliga förvaltningsorgan och arrangemangen för mottagande av företrädare för intressegrupper, såsom bestämmelser som delvis införlivar direktiv 2019/1937.

19 I sitt svar av den 15 september 2022 på det motiverade yttrandet uppgav Ungern att det lagförslag som skulle säkerställa ett fullständigt införlivande av detta direktiv höll på att utarbetas.

20 Kommissionen ansåg att denna medlemsstat fortfarande inte hade uppfyllt sina skyldigheter och beslutade därför den 14 mars 2023 att väcka förevarande talan vid EU-domstolen.

21 Genom beslut av domstolens ordförande av den 7 januari 2024 vilandeförklarades förfarandet till dess att dom meddelats i mål C-147/23. Efter det att domen av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet) (C-147/23, EU:C:2024:346), meddelats återupptogs förfarandet i förevarande mål genom beslut av domstolens ordförande samma dag.

22 Genom skrivelse av den 30 september 2024 underrättade kommissionen domstolen om att Ungerns införlivande av direktiv 2019/1937 kunde anses ha slutförts den 24 juli 2023, det vill säga den dag då 2023 års lag nr XXV om bestämmelser avseende klagomål, anmälningar av allmänt intresse och visselblåsare samt regeringsdekret nr 225/2023 av den 8 juni 2023 om utseende av regeringsorgan som är skyldiga att inrätta ett separat system för rapportering av missbruk trädde i kraft. Kommissionen återkallade således delvis sin talan och avstod från sitt yrkande om fastställande av ett löpande vite och justerade sitt yrkande om att denna medlemsstat skulle förpliktas att betala ett standardbelopp till att avse ett belopp på 2 040 500 euro.

Prövning av talan

Huruvida det föreligger ett fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF

Parternas argument

23 Kommissionen har erinrat om att medlemsstaterna enligt artikel 288 tredje stycket FEUF är skyldiga att anta de bestämmelser som är nödvändiga för att säkerställa att direktiv införlivas med deras nationella rättsordning inom den frist som föreskrivs i dessa direktiv och att genast underrätta kommissionen om dessa bestämmelser.

24 Kommissionen har preciserat att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet.

25 I förevarande fall hade Ungern varken antagit nämnda bestämmelser eller underrättat kommissionen om att de antagits före utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet av den 22 juli 2022.

26 Ungern har angett att 2023 års lag nr XXV offentliggjordes den 25 maj 2023 och trädde i kraft 60 dagar efter detta datum. Ungern har preciserat att även regeringsdekret nr 225/2023, som antogs med stöd av bemyndigandet i 2023 års lag nr XXV, skulle träda i kraft vid denna tidpunkt. Denna medlemsstat har även gjort gällande att den vidtog åtgärder för att anmäla denna lag till kommissionen omedelbart efter dess offentliggörande, det vill säga den 26 maj 2023. Ungern anser följaktligen att införlivandet av direktiv 2019/1937 hade slutförts när nämnda lag och därtill hörande regeringsdekret nr 225/2023 trädde i kraft, vilket innebär att kommissionens talan bör ogillas.

27 Ungern har i andra hand erinrat om att den under det administrativa förfarandet underrättade kommissionen om 2013 års lag nr CLXV som en åtgärd som innebar ett delvis införlivande av direktiv 2019/1937. Ungern har i detta hänseende, med hänvisning till domen av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpning av penningtvätt) (C-550/18, EU:C:2020:564), gjort gällande

att avsaknaden av hänvisning till nämnda direktiv i de anmälda nationella bestämmelserna inte utgör hinder för att de beaktas som åtgärder för partiellt införlivande, eftersom hänvisningen till direktivet endast utgör en formalitet.

28 Kommissionen har i sin replik angett att 2023 års lag nr XXV och regeringsdekret nr 225/2023, vilka Ungern anmälde till kommissionen såsom bestämmelser som medförde ett införlivande av direktiv 2019/1937, inte hade trätt i kraft den dag då nämnda inlaga ingavs, det vill säga den 12 juli 2023.

29 Vad vidare gäller de bestämmelser i den befintliga lagstiftningen som Ungern anmälde under det administrativa förfarandet, har kommissionen påpekat att denna medlemsstat inte har översänt någon jämförelsetabell till kommissionen. En sådan handling är emellertid särskilt viktig med tanke på att de anmälda bestämmelserna härrör från en omfattande och allmän lagstiftning och att det inte är möjligt för kommissionen att enbart utifrån dessa bestämmelser bedöma huruvida de är relevanta som åtgärder för införlivande av bestämmelserna i direktiv 2019/1937.

30 Kommissionen har under alla omständigheter erinrat om att införlivandet av ett direktiv måste ske genom en konkret rättsakt som innehåller en hänvisning till detta direktiv. Det rör sig inte om en ren formalitet, eftersom en sådan hänvisning gör det möjligt för dem som åtnjuter de rättigheter som följer av införlivandeåtgärden att få kännedom om dess ursprung och dess konsekvenser.

31 Ungern har i sin duplik påpekat att denna medlemsstat den 14 juni 2023 översände en jämförelsetabell till kommissionen i vilken det angavs vilka bestämmelser i nationell rätt som syftade till att införliva direktiv 2019/1937.

32 Enligt Ungern kan kommissionen inte heller fastställa att ett direktiv inte har införlivats eller att kommissionen inte har underrättats om några införlivandebestämmelser enbart av det skälet att de bestämmelser som har anmälts till kommissionen inte innehåller någon hänvisning till detta direktiv.

33 Slutligen har denna medlemsstat, i sitt yttrande av den 4 november 2024 som svar på kommissionens komplettering av sina yrkanden av den 30 september 2024, angett att kommissionen inte kan vidhålla sitt yrkande om att denna medlemsstat ska föreläggas att betala ett standardbelopp, med hänsyn till de olika rättsakter för införlivande av direktiv 2019/1937 som hade anmälts till kommissionen före antagandet av 2023 års lag nr XXV och regeringsdekret nr 225/2023.

Domstolens bedömning

34 Enligt artikel 26.1 i direktiv 2019/1937 skulle medlemsstaterna senast den 17 december 2021 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. I artikel 26.3 i direktivet preciseras dessutom att dessa nationella bestämmelser, när de antas av medlemsstaterna, ska innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Enligt artikel 26.3 i direktivet ankom det dessutom på medlemsstaterna att överlämna texten till dessa nationella bestämmelser till kommissionen.

35 Det följer av fast rättspraxis att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att senare förändringar inte kan beaktas av domstolen (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

36 Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att medlemsstaterna, om det i ett direktiv uttryckligen föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att se till att de bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra direktivet innehåller en hänvisning till detta eller åtföljs av en sådan hänvisning när de offentliggörs, under alla omständigheter måste anta en konkret rättsakt för införlivande av direktivet i fråga (dom av den 14 mars 2024, kommissionen/Lettland (Europeisk kodex för elektronisk kommunikation), C-454/22, EU:C:2024:235, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

37 Efter det att kommissionen i förevarande fall hade konstaterat att Ungern inte hade underrättat den om de bestämmelser som var nödvändiga för att införliva direktiv 2019/1937, riktade kommissionen den 22 juli 2022 ett motiverat yttrande till denna medlemsstat och uppmanade den att inom två månader från mottagandet av yttrandet uppfylla de skyldigheter som anges i yttrandet.

38 Såsom framgår av Ungerns svaromål och duplik i förevarande mål hade denna medlemsstat vid utgången av denna frist inte antagit dessa bestämmelser, och hade följaktligen inte heller underrättat kommissionen om dem.

39 Ungern underrättade visserligen den 13 september 2022 kommissionen om 2013 års lag nr CLXV om klagomål och anmälningar av allmänt intresse och regeringsdekret nr 50/2013 (II.25), såsom åtgärder som innebar ett delvis införlivande av direktiv 2019/1937. Denna medlemsstat angav dessutom i sitt svar på det motiverade yttrandet att förslaget till lag om införlivande av detta direktiv höll på att utarbetas.

40 För det första har Ungern, genom att ange att införlivandet av direktiv 2019/1937 skulle slutföras under år 2023, medgett att ett fullständigt införlivande av detta direktiv med nationell rätt inte hade genomförts vare sig vid utgången av den frist som föreskrivs i artikel 26.1 i direktivet, det vill säga den 17 december 2021, eller vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet, det vill säga den 22 september 2022.

41 För det andra ska det, vad gäller de bestämmelser i nationell rätt som anmälts till kommissionen under det administrativa förfarandet, mot bakgrund av den rättspraxis som nämns i punkt 36 ovan, påpekas att den omständigheten att en medlemsstats lagstiftning – som var i kraft innan direktiv 2019/1937 trädde i kraft – enligt denna medlemsstat redan var förenlig med detta direktiv inte är tillräcklig för att utesluta en skyldighet för denna medlemsstat att införliva direktivet med sin rättsordning och, följaktligen, för att rättfärdiga ett sådant fördragsbrott (dom av den 14 mars 2024, kommissionen/Lettland (Europeisk kodex för elektronisk kommunikation), C-454/22, EU:C:2024:235, punkt 42).

42 Bestämmelser i ett direktiv ska nämligen genomföras med otvetydigt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt specifikt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet är uppfyllt. Detta krav innebär att enskilda, när ett direktiv syftar till att skapa rättigheter för dem, ska ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter (dom av den 12 maj 2022, U.I. (Indirekt tullombud), C-714/20, EU:C:2022:374, punkt 59).

43 Eftersom de bestämmelser i nationell rätt som Ungern anmälde under det administrativa förfarandet inte innehåller någon hänvisning till direktiv 2019/1937, kan de inte anses uppfylla de krav som angetts i föregående punkt.

44 Det finns således anledning att fastställa att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 26.1 och 26.3 i direktiv 2019/1937 genom att inte, vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet av den 22 juli 2022, ha antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, och följaktligen genom att inte ha underrättat kommissionen om dessa bestämmelser.

Yrkandet enligt artikel 260.3 FEUF

Parternas argument

45 Vid fastställandet av storleken på standardbeloppet har kommissionen grundat sig på de allmänna principer som avses i punkt 2 i meddelandet från år 2023 och på den beräkningsmetod som anges i punkterna 3 och 4 i samma meddelande. Kommissionen har särskilt angett att den ekonomiska sanktionens storlek ska fastställas på grundval av de grundläggande kriterier som utgörs av överträdelsens svårighetsgrad, dess varaktighet och behovet av att säkerställa att sanktionen avskräcker från nya överträdelser.

46 För det första, vad beträffar överträdelsens svårighetsgrad, har kommissionen erinrat om att den koefficient som är tillämplig enligt meddelandet från år 2023 ligger mellan 1 och 20. Kommissionen har preciserat att den, i enlighet med punkt 3.2.2 i nämnda meddelande, systematiskt tillämpar en koefficient för svårighetsgrad på 10 vid fullständig underlåtenhet att anmäla de bestämmelser som antagits för att införliva ett direktiv. All underlåtenhet att införliva ett direktiv och att underrätta om sådana bestämmelser ska anses vara av samma svårighetsgrad, oberoende av vilket slags bestämmelser det berörda direktivet avser.

47 För det andra, vad gäller överträdelsens varaktighet, har kommissionen anfört att varaktigheten, vid beräkningen av standardbeloppet, motsvarar det antal dagar som överträdelsen har pågått. Denna tidsperiod beräknas i enlighet med punkt 4.2.1 i meddelandet från år 2023 och motsvarar antalet dagar mellan dagen efter utgången av fristen för införlivande av det aktuella direktivet och den dag då överträdelsen upphörde.

48 För det tredje anger kommissionen, vad gäller kriteriet att sanktionsåtgärdens avskräckande verkan ska säkerställas med beaktande av den berörda medlemsstatens betalningsförmåga, att detta kriterium uttrycks genom den n-faktor som fastställts för varje medlemsstat i punkt 3 i bilaga I till meddelandet från år 2023. Beräkningen av n-faktorn grundar sig på förhållandet mellan den berörda statens BNP och unionens genomsnittliga nationella BNP multiplicerad med förhållandet mellan befolkningen i denna stat och unionens genomsnittliga nationella befolkning. Det första förhållandet ska viktas med två tredjedelar medan det andra ska viktas med en tredjedel. Enligt nämnda punkt 3 är n-faktorn för Ungern 0,35.

49 Följaktligen har kommissionen gjort gällande att det, med stöd av punkt 4.2 i meddelandet från år 2023, ska fastställas en koefficient för svårighetsgrad på 10 och tillämpas en n-faktor på 0,35. Produkten av dessa båda faktorer ska multipliceras med det basbelopp för standardbelopp som fastställts i punkt 2 i bilaga I till nämnda meddelande, nämligen 1000 euro, vilket motsvarar beloppet 3 500 euro. Det senare beloppet ska sedan multipliceras med antalet dagar som fördrags-

brottet har pågått, i enlighet med punkt 4.2.1 i nämnda meddelande. Kommissionen har angett att detta standardbelopp ska betalas om det överstiger 980 000 euro, vilket är det lägsta standardbelopp som fastställts för Ungern enligt punkt 5 i bilaga I till meddelandet från år 2023.

50 Ungern har i sitt svaromål inledningsvis påpekat att kommissionens förslag avseende standardbeloppets storlek inte tar hänsyn till dels att 2023 års lag nr XXV offentliggjordes den 25 maj 2023 och, liksom regeringsdekret nr 225/2023, skulle träda i kraft den 24 juli 2023, och därmed avsluta införlivandet av direktiv 2019/1937, dels att kommissionen under det administrativa förfarandet hade underrättats om de delar av den befintliga lagstiftningen som säkerställde ett partiellt införlivande av detta direktiv.

51 Ungern har vidare, som en förmildrande omständighet, framhållit att förevarande talan utgör det första fördragsbrottsförfarandet mot Ungern med stöd av artikel 260.3 FEUF.

52 Slutligen vittnar den omständigheten att många medlemsstater införlivade direktiv 2019/1937 för sent om att de stötte på allvarliga svårigheter vid antagandet av nationella bestämmelser för att införliva direktivet med sin nationella rättsordning.

53 Ungern har i första hand yrkat att kommissionens yrkanden ska ogillas och i andra hand att det föreslagna standardbeloppet ska sättas ned.

54 Kommissionen har i sin replik understrukit att Ungern inte tillhandahöll kommissionen någon jämförelsetabell i samband med att denna medlemsstat anmälde de delar av dess befintliga lagstiftning som utgjorde åtgärder för partiellt införlivande av direktiv 2019/1937 och att det därför inte är möjligt för kommissionen att bedöma huruvida dessa åtgärder är relevanta.

55 Eftersom de ekonomiska sanktionerna ska fastställas på grundval av objektiva kriterier, har kommissionen dessutom gjort gällande att de omständigheter som Ungern har anfört i sitt svaromål inte kan motivera en nedsättning av de föreslagna ekonomiska sanktionerna.

56 Ungern har i sin duplik påpekat att kommissionen, vid fastställandet av storleken på de ekonomiska sanktionerna, inte kan underlåta att beakta den befintliga lagstiftning som denna medlemsstat har anmält till kommissionen. Kommissionens tillvägagångssätt leder till att medlemsstaterna blir mindre benägna att, innan ett direktiv har införlivats fullt ut, identifiera och anmäla sådana nationella bestämmelser som, även om de redan fanns innan ett sådant direktiv antogs, åtminstone delvis skulle säkerställa ett partiellt införlivande av direktivet.

57 Av dessa skäl har Ungern upprepat sitt yrkande, i första hand, att kommissionens talan ska ogillas och, i andra hand, att det föreslagna standardbeloppet ska sättas ned.

58 I sin komplettering av yrkandena av den 30 september 2024 justerade kommissionen, som ansåg att direktiv 2019/1937 hade införlivats fullständigt den 24 juli 2023, det yrkade standardbeloppet. Kommissionen har föreslagit att överträdelsen ska anses ha pågått det antal dagar som förflutit mellan den 18 december 2021, det vill säga dagen efter utgången av fristen för införlivande av nämnda direktiv, och den 23 juli 2023, det vill säga dagen före ikraftträdandet av införlivandebestämmelserna. Av detta följer att det föreslagna dagliga beloppet på 3 500 euro (10 x 0,35 x 1000) ska multipliceras med det antal dagar som överträdelsen har pågått, det vill säga 583 dagar. Det yrkade standardbeloppet uppgår således till 2 040 500 euro.

59 I sitt yttrande av den 4 november 2024 över detta justerade yrkande har Ungern vidhållit den ståndpunkt som den framförde i dupliken.

Domstolens bedömning

60 I artikel 260.3 första stycket FEUF föreskrivs att kommissionen, om den för ett ärende vidare till domstolen i enlighet med artikel 258 därför att den anser att den berörda medlemsstaten inte har uppfyllt sin skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande och om den anser det lämpligt, får ange det standardbelopp eller löpande vite som denna medlemsstat ska betala och som kommissionen anser lämpligt med hänsyn till omständigheterna. I artikel 260.3 andra stycket FEUF föreskrivs att domstolen, om den fastställer underlåtenheten, kan ålägga den berörda medlemsstaten att betala ett standardbelopp eller löpande vite som inte är högre än det belopp som kommissionen har angett. Skyldigheten att betala får verkan den dag som anges i domstolens dom.

61 Eftersom det, såsom framgår av punkt 44 ovan, är utrett att Ungern, vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet av den 22 juli 2022, inte hade antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att införliva bestämmelserna i direktiv 2019/1937 med den nationella rättsordningen och följaktligen inte heller hade underrättat kommissionen om dessa, omfattas det sålunda fastställda fördragsbrottet av tillämpningsområdet för artikel 260.3 FEUF.

62 Domstolen erinrar om att syftet med den mekanism som föreskrivs i artikel 260.3 FEUF inte bara är att förmå medlemsstaterna att snarast upphöra med ett fördragsbrott som, i avsaknad av en sådan bestämmelse, skulle tendera att bestå, utan även att underlätta och påskynda förfarandet för åläggande av ekonomiska sanktioner med anledning av att skyldigheten att underrätta kommissionen om nationella bestämmelser för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med lagstiftningsförfarandet inte har iakttagits (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

63 För att uppnå detta syfte föreskrivs i artikel 260.3 FEUF bland annat att ett standardbelopp får åläggas såsom en ekonomisk sanktion.

64 Föreläggandet att betala ett standardbelopp grundar sig på bedömningen av de följder som den berörda medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter får för enskilda och allmänna intressen, särskilt när fördragsbrottet har pågått under en lång period (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

65 Kommissionen har motiverat de begärda ekonomiska sanktionernas art och storlek med beaktande av de riktlinjer som den antagit, såsom riktlinjerna i kommissionens meddelanden, vilka, även om de inte är bindande för domstolen, bidrar till att säkerställa insyn, förutsebarhet och rättssäkerhet vad gäller kommissionens handlande (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

66 Vad gäller lämpligheten av att ålägga ett standardbelopp ankommer det i varje mål på domstolen att – med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall som den har att pröva och med hänsyn till den grad av påtryckning och avskräckande effekt som anses nödvändig – besluta om

lämpliga ekonomiska sanktioner, bland annat för att förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

67 I förevarande fall finner domstolen, oberoende av det förhållandet att Ungern samarbetade med kommissionen under det administrativa förfarandet och att denna medlemsstat underrättade kommissionen om de bestämmelser i sin gällande rätt som kunde utgöra ett införlivande av vissa bestämmelser i direktiv 2019/1937, att samtliga rättsliga och faktiska omständigheter kring det fastställda fördragsbrottet utgör en indikation på att det krävs en åtgärd med avskräckande verkan, såsom påförande av ett standardbelopp, för att på ett effektivt sätt förebygga att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas i framtiden. Inledningsvis var det först efter det att kommissionen hade delgett Ungern den formella underrättelsen av den 22 juli 2022 som denna medlemsstat, den 13 september 2022, underrättade kommissionen om de bestämmelser i dess nationella rätt som den ansåg medförde ett införlivande av vissa bestämmelser i direktiv 2019/1937. Vidare anmäldes dessa bestämmelser först några få dagar före utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet av den 22 juli 2022, trots att de anmälda bestämmelserna redan var i kraft i den nationella rättsordningen innan direktivet antogs. Slutligen möjliggjorde de anmälda bestämmelserna inte ett effektivt, specifikt och fullständigt införlivande av direktivet, såsom konstaterats i punkt 43 ovan.

68 Dessa bestämmelser, som anmäldes före utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet av den 22 juli 2022, innehöll nämligen inte någon hänvisning till direktiv 2019/1937. Det är emellertid utrett att den underrättelse som medlemsstaterna ska lämna i enlighet med principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU syftar till att underlätta fullgörandet av kommissionens uppdrag som bland annat, enligt artikel 17 FEU, består i att övervaka tillämpningen av bestämmelserna i fördragen och de bestämmelser som antagits av institutionerna med stöd av dessa. Denna underrättelse ska således innehålla tillräckligt klara och precisa uppgifter om innehållet i de nationella bestämmelser genom vilka ett direktiv införlivas. Underrättelsen, som kan åtföljas av en jämförelsetabell, ska på ett otvetydigt sätt innehålla upplysningar om vilka lagar och andra författningar som medlemsstaten har antagit för att uppfylla sina olika skyldigheter enligt direktivet. Kommissionen kan i avsaknad av sådana upplysningar inte kontrollera om medlemsstaten verkligen har genomfört direktivet fullt ut (dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Bredbandsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 51).

69 Såsom domstolen har erinrat om i punkt 36 ovan har det dessutom slagits fast att medlemsstaterna, om det i ett direktiv uttryckligen föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att se till att de bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra direktivet innehåller en hänvisning till detta eller åtföljs av en sådan hänvisning när de offentliggörs, under alla omständigheter måste anta en konkret rättsakt för införlivande av direktivet i fråga.

70 Eftersom de bestämmelser som Ungern anmälde före utgången av den frist som föreskrevs i det motiverade yttrandet av den 22 juli 2022 inte innehöll någon hänvisning till direktiv 2019/1937 och inte åtföljdes av någon förklarande handling, kan de inte med framgång åberopas för att ifrågasätta åläggandet av ett standardbelopp i förevarande fall.

71 Vad gäller beräkningen av standardbeloppet är det, enligt artikel 260.3 FEUF, endast domstolen som är behörig att ålägga en medlemsstat en ekonomisk sanktion. Inom ramen för ett förfarande som inletts med stöd av denna bestämmelse har domstolen emellertid endast ett begränsat utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom domstolen, när den fastställer att det skett en

överträdelse, är bunden av kommissionens förslag vad gäller vilken typ av ekonomisk sanktion den kan ålägga och det högsta belopp som sanktionen kan uppgå till (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

72 Vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning på området, såsom det avgränsas av kommissionens förslag, ankommer det på domstolen att fastställa storleken på det standardbelopp som ska åläggas en medlemsstat med stöd av artikel 260.3 FEUF, så att detta belopp dels är anpassat efter omständigheterna, dels står i proportion till den begångna överträdelsen. Faktorer som är relevanta i detta avseende är bland annat det fastställda fördragsbrottets svårighetsgrad, hur länge det har pågått samt den berörda medlemsstatens betalningsförmåga (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkterna 68 och 87 samt där angiven rättspraxis).

73 Det ska även erinras om att domstolen, inom ramen för detta utrymme för skönsmässig bedömning, inte är bunden av sådana riktlinjer som de i kommissionens meddelanden, men att riktlinjerna bidrar till att säkerställa insyn, förutsägbarhet och rättssäkerhet vad gäller kommissionens handlande när denna institution lägger fram förslag till domstolen (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 69 och där angiven rättspraxis).

74 I förevarande fall har kommissionen grundat sig på meddelandet från år 2023 för att motivera sitt yrkande att Ungern ska åläggas att betala ett standardbelopp samt för att fastställa beloppet.

75 För det första, vad beträffar den fastställda överträdelsens svårighetsgrad, framgår det av punkt 3.2 i meddelandet från år 2023 att kommissionen anser att en överträdelse som rör en medlemsstats underlåtenhet att anmäla de bestämmelser som är nödvändiga för att införliva ett direktiv som antagits enligt ett lagstiftningsförfarande alltid ska anses vara allvarlig. Denna överträdelse motiverar således, enligt kommissionen, en automatisk tillämpning av koefficienten för svårighetsgrad på 10.

76 Ungern har bestritt storleken på denna koefficient och dess automatiska tillämpning med hänsyn till omständigheterna kring den fastställda överträdelsen.

77 Det ska härvidlag erinras om att skyldigheten att anta bestämmelser för att säkerställa ett fullständigt införlivande av ett direktiv och skyldigheten att underrätta kommissionen om dessa bestämmelser, utgör väsentliga skyldigheter för medlemsstaterna för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan, och om att en underlåtenhet att uppfylla dessa skyldigheter följaktligen utgör en allvarlig överträdelse (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

78 I förevarande fall ska det understrykas att direktiv 2019/1937 är ett viktigt unionsrättsligt instrument, eftersom det i direktivet, enligt dess artikel 1, jämförd med skäl 1, fastställs gemensamma miniminormer som tillgodoser en hög skyddsnivå med ett balanserat och effektivt skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten på områden där sådana överträdelser särskilt kan skada allmänintresset. Genom att inrätta ett system för skydd av personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten i ett arbetsrelaterat sammanhang bidrar direktivet nämligen till att förebygga skada för allmänintresset på särskilt känsliga områden, såsom offentlig upphandling, förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism, miljöskydd eller unionens ekonomiska intressen. I bestämmelserna i direktivet

föreskrivs således en skyldighet för såväl enheter inom den offentliga som den privata sektorn att inrätta interna rapporteringskanaler, förfaranden för mottagande och uppföljning av rapporter, samtidigt som rättigheterna för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten och de villkor på vilka dessa kan omfattas av det föreskrivna skyddet garanteras (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 73).

79 Underlåtenheten att fullständigt införliva bestämmelserna i direktiv 2019/1937 inom föreskriven frist undergräver med nödvändighet unionsrätten och dess enhetliga och effektiva tillämpning, eftersom det finns risk för att överträdelser av unionsrätten inte rapporteras om de personer som har kännedom om sådana överträdelser inte åtnjuter skydd mot eventuella repressalier (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 74).

80 Storleken på de ekonomiska sanktioner som åläggs en medlemsstat med stöd av artikel 260.3 FEUF ska emellertid anpassas efter omständigheterna och stå i proportion till den begångna överträdelsen (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 75), såsom det erinrats om i punkt 72 ovan.

81 Detta är orsaken till att domstolen har slagit fast att en automatisk tillämpning av samma koefficient för svårighetsgrad i samtliga fall där ett direktiv inte har införlivats fullständigt, och åtgärder för införlivande av detta direktiv följaktligen inte har anmälts till kommissionen, med nödvändighet utgör hinder för att de ekonomiska sanktionernas belopp anpassas till de omständigheter som kännetecknar överträdelsen och för att proportionerliga sanktioner åläggs (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 76).

82 Domstolen har preciserat att kommissionen, genom att presumera att ett åsidosättande av skyldigheten att underrätta om de åtgärder som vidtagits för att införliva ett direktiv ska anses vara lika allvarligt oavsett vilket direktiv det är fråga om, inte kan anpassa de ekonomiska sanktionerna till de följder som underlåtenheten att uppfylla denna skyldighet får för privata och allmänna intressen, såsom föreskrivs i punkt 3.2.2 i meddelandet från år 2023 (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 77).

83 I förevarande fall har Ungern i sitt svaromål gjort gällande att vissa bestämmelser om skydd för personer som rapporterar om lagöverträdelser redan fanns i dess lagstiftning innan 2023 års lag nr XXV och regeringsdekret nr 225/2023 antogs.

84 Den 12 juni 2023 anmälde Ungern således elva lagar till kommissionen, vilka enligt denna medlemsstat säkerställde införlivandet av vissa bestämmelser i direktiv 2019/1937.

85 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att det inte har visats att följderna av den fastställda överträdelsen för enskilda och allmänna intressen var lika negativa som om medlemsstaten helt hade underlåtit att införliva direktiv 2019/1937 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 92).

86 Icke desto mindre är de bestämmelser som Ungern har anmält utspridda i den nationella rättsordningen och de innehåller inte, i motsats till vad som krävs enligt artikel 26.3 i direktiv 2019/1937, någon uttrycklig hänvisning till skyddet för dessa personer.

87 Avsaknaden av specifika och klara bestämmelser om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, såsom detta skydd föreskrivs i direktiv 2019/1937, utgör emellertid hinder för ett effektivt skydd för dessa personer och kan således äventyra en enhetlig och effektiv tillämpning av unionsrätten på de områden som omfattas av direktivet (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 94).

88 Såsom det erinrats om i punkt 78 ovan bidrar direktiv 2019/1937 nämligen, genom att inrätta en hög skyddsnivå för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten i ett arbetsrelaterat sammanhang, till att förebygga skada för allmänintresset på särskilt känsliga områden, såsom offentlig upphandling, förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism, miljöskydd eller unionens ekonomiska intressen (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 95).

89 Såsom angetts i punkt 79 ovan kan personer som har kännedom om en överträdelse av unionsrätten på dessa områden, i avsaknad av ett effektivt skydd, avskräckas från att anmäla dem, eftersom de därigenom kan utsättas för repressalier (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 96).

90 Mot bakgrund av det mål som anges i artikel 1 i direktiv 2019/1937, jämförd med skäl 1 i samma direktiv, är det särskilt allvarligt att underlåta att anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att fullständigt och precist införliva direktivet (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 97).

91 Vad gäller de förmildrande omständigheter som Ungern har åberopat ska det understrykas att argumentet att denna medlemsstat för första gången är föremål för ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 260.3 FEUF inte har något samband med de konsekvenser som underlåtenheten att införliva direktiv 2019/1937 får för privata och allmänna intressen. Dessutom var denna medlemsstat, i mål C-310/12, tvungen att försvara sig mot en talan om fördragsbrott enligt nämnda bestämmelse fram till dess att kommissionen, mot bakgrund av Ungerns anmälan om fullständigt införlivande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall (EUT L 312, 2008, s. 3), återkallade sin talan.

92 Dessutom framgår det av fast rättspraxis att en medlemsstat inte kan åberopa att andra medlemsstater åsidosätter sina skyldigheter som grund för att själv underlåta att uppfylla skyldigheter enligt fördraget (dom av den 11 juli 2018, kommissionen/Belgien, C-356/15, EU:C:2018:555, punkt 106 och där angiven rättspraxis).

93 Följaktligen kan Ungern inte åberopa att vissa medlemsstater har dröjt med att införliva direktiv 2019/1937 såsom en omständighet som mildrar svårighetsgraden av denna medlemsstats fördragsbrott.

94 För det andra, vad gäller bedömningen av överträdelsens varaktighet, ska det erinras om att det datum som ska beaktas vid bedömningen av överträdelsens varaktighet och som därmed markerar början av den period som ska beaktas vid fastställandet av standardbeloppets storlek inte är datumet för utgången av den frist som har angetts i kommissionens motiverade yttrande, utan det datum då den införlivandefrist som föreskrivs i direktivet i fråga löpte ut, det vill säga den 17 december 2021 (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 80 och där angiven rättspraxis).

95 Det är utrett att Ungern vid utgången av den frist för införlivande som föreskrivs i artikel 26.1 i direktiv 2019/1937, det vill säga den 17 december 2021, inte hade antagit alla de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att säkerställa ett specifikt och fullständigt införlivande av detta direktiv och följaktligen inte heller hade underrättat kommissionen om dessa bestämmelser, tvärtemot vad som föreskrivs i artikel 26.3 i nämnda direktiv. Av detta följer att det berörda fördragsbrottet, som upphörde först den 24 juli 2023 i och med att 2023 års lag nr XXV och regeringsdekret nr 225/2023 trädde i kraft, pågick i mer än ett och ett halvt år.

96 För det tredje, vad gäller den aktuella medlemsstatens betalningsförmåga, framgår det – utan att det påverkar kommissionens möjlighet att föreslå ekonomiska sanktioner på grundval av flera kriterier, i syfte att bland annat bibehålla en rimlig spännvidd mellan de olika medlemsstaterna – av domstolens praxis att denna medlemsstats BNP ska beaktas som den dominerande faktorn vid bedömningen av medlemsstatens betalningsförmåga och vid fastställandet av sanktioner som är tillräckligt avskräckande och proportionerliga, för att på ett effektivt sätt förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas i framtiden (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

97 Domstolen har i detta hänseende vid upprepade tillfällen slagit fast att hänsyn ska tas till den senaste utvecklingen av medlemsstatens BNP den dag då domstolen prövar de faktiska omständigheterna (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 82 och där angiven rättspraxis).

98 I förevarande fall definieras n-faktorn – som motsvarar den berörda medlemsstatens betalningsförmåga i förhållande till övriga medlemsstaters betalningsförmåga, som kommissionen har tillämpat enligt punkterna 3.4 och 4.2 i meddelandet från år 2023 – som ett viktat geometriskt medelvärde av den berörda medlemsstatens BNP i förhållande till medlemsstaternas genomsnittliga BNP, vilket står för två tredjedelar av beräkningen av n-faktorn, och av befolkningen i den berörda medlemsstaten i förhållande till genomsnittet av befolkningen i medlemsstaterna, vilket står för en tredjedel av beräkningen av n-faktorn, såsom framgår av den ekvation som nämns i punkt 11 ovan. Kommissionen har motiverat denna metod för beräkning av n-faktorn med både målet att bibehålla en rimlig spännvidd mellan medlemsstaternas n-faktorer, jämfört med en beräkning som enbart grundar sig på medlemsstaternas BNP, och målet att säkerställa en viss stabilitet i beräkningen av n-faktorn, eftersom det är föga troligt att befolkningen varierar i betydande grad från år till år (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 83 och där angiven rättspraxis).

99 Domstolen har emellertid slagit fast att fastställandet av den berörda medlemsstatens betalningsförmåga inte kan inbegripa ett beaktande av ett demografiskt kriterium i metoden för beräkning av n-faktorn på det sätt som föreskrivs i punkterna 3.4 och 4.2 i meddelandet från år 2023 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkterna 84–86).

100 I enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 96 ovan och i och med att kommissionen inte har anfört något relevant kriterium för att säkerställa stabilitet i beräkningen och upprätthålla en rimlig spännvidd mellan medlemsstaternas n-faktorer, ska standardbeloppet följaktligen fastställas med beaktande av Ungerns genomsnittliga BNP under de tre senaste åren.

101 Mot bakgrund av dessa överväganden och med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som domstolen har enligt artikel 260.3 FEUF, i vilken det föreskrivs att det standardbelopp som domstolen ålägger den berörda medlemsstaten inte får vara högre än det belopp som kommissionen har angett, finner domstolen att det krävs att det åläggs ett standardbelopp på 1 750 000 euro för att på ett effektivt sätt förhindra framtida upprepningar av överträdelser som liknar den som skett av artikel 26.1 och 26.3 i direktiv 2019/1937 och som påverkar unionsrättens fulla verkan.

Rättegångskostnader

102 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Ungern ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom medlemsstaten har tappat målet, ska den förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

1) **Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 26.1 och 26.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, genom att, vid utgången av den frist som angetts i Europeiska kommissionens motiverade yttrande av den 22 juli 2022, inte ha antagit alla de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, och följaktligen genom att inte ha underrättat kommissionen om några sådana bestämmelser.**

2) **Ungern förpliktas att till Europeiska kommissionen betala ett standardbelopp på 1 750 000 euro.**

3) **Ungern ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**

Underskrifter