Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

6. marts 2025 *

»Traktatbrud – artikel 258 TEUF – beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten – direktiv (EU) 2019/1937 – artikel 26, stk. 1 og 3 – ingen gennemførelse og meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger – artikel 260, stk. 3, TEUF – påstand om betaling af et fast beløb og en daglig tvangsbøde – kriterier for fastsættelse af sanktionernes størrelse – automatisk anvendelse af en koefficient for grovhed«

I sag C-154/23,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF og artikel 260, stk. 3, TEUF, anlagt den 14. marts 2023,

Europa-Kommissionen ved J. Baquero Cruz og L. Maran, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Republikken Estland ved N. Grünberg og M. Kriisa, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af Domstolens vicepræsident, T. von Danwitz, som fungerende formand for Sjette Afdeling, og dommerne A. Kumin og I. Ziemele (refererende dommer),

generaladvokat: N. Emiliou,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: estisk.

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt følgende påstande:

– Det fastslås, at Republikken Estland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 26, stk. 1 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten (EUT 2019, L 305, s. 17), idet denne medlemsstat ikke har vedtaget alle de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme dette direktiv og ikke har meddelt Kommissionen disse love og bestemmelser.

– Republikken Estland tilpligtes at betale et fast beløb svarende til det højeste af følgende to beløb til Kommissionen:

  – et dagligt fast beløb på 600 EUR multipliceret med antallet af dage mellem dagen efter udløbet af den frist for gennemførelse af direktiv 2019/1937, som er fastsat i dette direktiv, og den dag, hvor overtrædelsen bringes til ophør, eller, hvis overtrædelsen ikke bringes til ophør, dagen for afsigelsen af dommen i denne sag

  – et fast minimumsbeløb på 168 000 EUR.

– Såfremt det traktatbrud, der er nævnt i første led, fortsat består på datoen for afsigelsen af dommen i denne sag, tilpligtes Republikken Estland at betale en tvangsbøde til Kommissionen på 2 340 EUR for hver dags forsinkelse regnet fra datoen for afsigelsen af denne dom, og indtil den har opfyldt sine forpligtelser i henhold til direktiv 2019/1937.

– Republikken Estland tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retsforskrifter

Direktiv 2019/1937

2 I første og fjerde betragtning til direktiv 2019/1937 er følgende anført:

»[...] De potentielle whistleblowere afskrækkes [...] ofte fra at give udtryk for deres mistanke eller bekymringer af frygt for repressalier. I den forbindelse anerkendes betydningen af at sikre en afbalanceret og effektiv beskyttelse af whistleblowere i stigende grad på både EU-plan og internationalt plan.

[...]

(4) Beskyttelsen af whistleblowere i Unionen er i øjeblikket uensartet i medlemsstaterne og varierer på tværs af politikområder. Følgerne af overtrædelser af EU-retten med en grænseoverskridende dimension, der er blevet indberettet af whistleblowere, illustrerer, hvordan utilstrækkelig beskyttelse i én medlemsstat har en negativ indvirkning på, hvordan EU-politikker fungerer ikke blot i den pågældende medlemsstat, men også i andre medlemsstater og i Unionen som helhed.«

3 Dette direktivs artikel 1 har følgende ordlyd:

»Formålet med dette direktiv er at styrke håndhævelsen af EU-retten og Unionens politikker inden for specifikke områder ved at fastsætte fælles minimumsstandarder, der sikrer et højt beskyttelsesniveau for personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten.«

4 Direktivets artikel 26 fastsætter følgende:

»1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 17. december 2021.

[...]

3. De i stk. 1 og 2 omhandlede love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. Medlemsstaterne fastsætter de nærmere regler for henvisningen. De meddeler straks Kommissionen teksten til disse love og bestemmelser.«

2023-meddelelsen

5 Kommissionens meddelelse 2023/C 2/01 med overskriften »Økonomiske sanktioner som led i traktatbrudsprocedurer« (EUT 2023, C 2, s. 1, herefter »2023-meddelelsen«) omhandler i punkt 3 og 4 henholdsvis »tvangsbøder« og »det faste beløb«.

6 2023-meddelelsens punkt 3.2 vedrørende anvendelsen af koefficienten for tilsidesættelsens grovhed i forbindelse med beregningen af daglige tvangsbøder bestemmer følgende:

»En tilsidesættelse vedrørende [...] manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv, der er vedtaget efter en lovgivningsprocedure, anses altid for at være grov. For at tilpasse sanktionens størrelse til sagens konkrete omstændigheder fastsætter Kommissionen koefficienten for tilsidesættelsens grovhed på grundlag af to parametre: betydningen af de EU-regler, der er tilsidesat eller ikke gennemført, og konsekvenserne af denne tilsidesættelse for generelle og individuelle interesser.

[...]«

7 Denne meddelelses punkt 3.2.2 fastsætter følgende:

»For søgsmål anlagt i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF anvender Kommissionen konsekvent en koefficient for tilsidesættelsens grovhed på 10 i tilfælde, hvor en medlemsstat overhovedet ikke meddeler nogen gennemførelsesforanstaltninger. I en Union, der er baseret på respekt for retsstatsprincippet, skal alle lovgivningsdirektiver betragtes som lige vigtige og skal gennemføres fuldt ud af medlemsstaterne inden for de frister, EU-lovgiver har fastsat.

I tilfælde af delvis manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger skal betydningen af den manglende gennemførelse tages i betragtning ved fastsættelsen af koefficienten for tilsidesættelsens grovhed, som i så tilfælde er lavere end 10. Desuden kan der tages hensyn til tilsidesættelsens virkninger for generelle og individuelle interesser [...]«

8 Meddelelsens punkt 3.3 med overskriften »Anvendelse af koefficienten for tilsidesættelsens varighed« er affattet således:

»[...]

Varighedskoefficienten udtrykkes som en multiplikator på mellem 1 og 3. Den beregnes med 0,10 om måneden fra datoen for den første doms afsigelse eller fra dagen efter udløbet af fristen for gennemførelse af det pågældende direktiv.

[...]«

9 Samme meddelelses punkt 3.4 med overskriften »Medlemsstatens betalingsevne« fastsætter følgende:

»[...]

Det sanktionsniveau, der kræves for, at bøden får en afskrækkende virkning, vil variere afhængigt af medlemsstaternes betalingsevne. Denne afskrækkende virkning afspejles i n-faktoren. Det defineres som et vægtet geometrisk gennemsnit af den pågældende medlemsstats bruttonationalprodukt (BNP) [...] sammenlignet med gennemsnittet af medlemsstaternes BNP, med en vægt på to, og af befolkningen i den pågældende medlemsstat set i forhold til gennemsnittet af medlemsstaternes befolkninger, med en vægt på én. Dette repræsenterer den pågældende medlemsstats betalingsevne set i forhold til de øvrige medlemsstaters betalingsevne:

$$n\ factor = \left(\frac{GDP_n}{GDP_{avg}}\right)^{2/3} \times \left(\frac{Pop_n}{Pop_{avg}}\right)^{1/3}$$

[...]

Kommissionen har [...] besluttet at revidere sin metode til beregning af n-faktoren, som nu hovedsagelig er baseret på medlemsstaternes BNP og sekundært på deres befolkning som et demografisk kriterium, der gør det muligt at opretholde en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstater. Hvis der tages hensyn til medlemsstaternes befolkning i en tredjedel af beregningen af n-faktoren, mindskes variationen i medlemsstaternes n-faktorer i rimelig grad sammenlignet med en beregning, der udelukkende er baseret på medlemsstaternes BNP. Den tilføjer også et element af stabilitet i beregningen af n-faktoren, da befolkningens størrelse sandsynligvis ikke vil variere betydeligt på årsbasis. I modsætning hertil kan en medlemsstats BNP opleve større årlige udsving, navnlig i perioder med økonomisk krise. Da medlemsstatens BNP stadig tegner sig for to tredjedele af beregningen, er det samtidig den vigtigste faktor ved vurderingen af dens betalingsevne.

[...]«

10 I 2023-meddelelsens punkt 4.2 præciseres det, hvordan det faste beløb skal beregnes:

»Det faste beløb beregnes på en måde, der stort set svarer til metoden til beregning af tvangsbøden, dvs.:

– multiplikation af en grundsats med en koefficient, der afspejler tilsidesættelsens grovhed,

– multiplikation af resultatet med n-faktoren,

– multiplikation af resultatet med det antal dage, tilsidesættelsen varer ved [...]

[...]«

11 Denne meddelelses punkt 4.2.1 fastsætter følgende:

»For at beregne det faste beløb skal det daglige beløb ganges med det antal dage, tilsidesættelsen varer ved. Sidstnævnte defineres således:

[...]

– for så vidt angår søgsmål anlagt i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF er dette antallet af dage mellem dagen efter udløbet af fristen for gennemførelse i det relevante direktiv og den dato, hvor traktatbruddet bringes til ophør, eller i tilfælde af, at det ikke er bragt til ophør, datoen for afsigelsen af dommen i henhold til artikel 260 TEUF.

[...]«

12 Meddelelsens punkt 4.2.2 har følgende ordlyd:

»Ved beregningen af det faste beløb anvender Kommissionen den samme koefficient for tilsidesættelsens grovhed og den samme faste n-faktor som ved beregningen af tvangsbøden [...]

Grundsatsen for det faste beløb er lavere end for tvangsbøder. [...]

Grundsatsen for det faste beløb er angivet i punkt 2 i bilag I.

[...]«

13 Bilag I til 2023-meddelelsen, der har overskriften »Oplysninger, der anvendes til at fastsætte de finansielle sanktioner, der foreslås Domstolen«, fastsætter i punkt 1, at grundsatsen for den tvangsbøde, der er omhandlet i meddelelsens afsnit 3, fastsættes til 3 000 EUR pr. dag, i punkt 2, at grundsatsen for det faste beløb, der er omhandlet i meddelelsens afsnit 4.2.2, fastsættes til 1 000 EUR pr. dag, svarende til en tredjedel af grundsatsen for tvangsbøder, og i punkt 3, at »n«-faktoren for Republikken Estland er 0,06. I punkt 5 i bilag I er det præciseret, at det faste minimumsbeløb for Republikken Estland er 168 000 EUR.

Den administrative procedure og sagen for Domstolen

14 Den 27. januar 2022 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Republikken Estland, hvori den foreholdt denne medlemsstat, at den ikke havde meddelt Kommissionen de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme direktiv 2019/1937, hvis gennemførelsesfrist var udløbet den 17. december 2021. Republikken Estland anerkendte i sit svar af 28. marts 2022, at klagepunkterne mod den var berettigede, og anførte, at lovforslaget til gennemførelse af direktivet var blevet fremsat for det estiske parlament til behandling, og at gennemførelsesloven skulle træde i kraft den 1. juni 2022.

15 Da Kommissionen ikke modtog yderligere meddelelser vedrørende gennemførelsen af direktiv 2019/1937, sendte den den 15. juli 2022 en begrundet udtalelse til Republikken Estland, hvori den opfordrede denne medlemsstat til at opfylde sine forpligtelser i henhold til dette direktiv inden for en frist på to måneder fra modtagelsen af den begrundede udtalelse.

16 Republikken Estland bestred i sit svar af 13. september 2022 på den begrundede udtalelse ikke det traktatbrud, som den var blevet foreholdt, men redegjorde nærmere for status for lovgivningsprocessen med henblik på vedtagelse af loven til gennemførelse af direktiv 2019/1937.

17 Kommissionen fandt, at medlemsstaten stadig ikke havde opfyldt sine forpligtelser, og den 14. marts 2023 besluttede den derfor at anlægge nærværende sag ved Domstolen.

18 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 4. januar 2024 blev retsforhandlingerne udsat indtil afsigelsen af dommen i sag C-147/23. Efter afsigelsen af dom af 25. april 2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet) (C-147/23, EU:C:2024:346), har Domstolens præsident samme dag truffet afgørelse om genoptagelse af sagens behandling.

Om søgsmålet

Traktatbruddet i henhold til artikel 258 TEUF

Parternes argumenter

19 Kommissionen har anført, at medlemsstaterne i henhold til artikel 288, stk. 3, TEUF har pligt til at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at sikre gennemførelsen af direktiverne i deres nationale retsorden inden for de i disse direktiver fastsatte frister, og straks at underrette Kommissionen om disse bestemmelser.

20 Kommissionen har præciseret, at spørgsmålet om, hvorvidt disse forpligtelser er blevet tilsidesat, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, som Kommissionen sendte til den pågældende medlemsstat.

21 I det foreliggende tilfælde havde Republikken Estland ikke vedtaget de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for gennemførelsen af direktiv 2019/1937, og ikke givet Kommissionen meddelelse om vedtagelsen heraf inden udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 15. juli 2022.

22 Republikken Estland har i svarskriftet anerkendt det traktatbrud, som den foreholdes, og præciseret, at behandlingen af lovforslaget til gennemførelse af direktiv 2019/1937 som følge af parlamentsvalget den 5. marts 2023 blev udsat til juni 2023. Medlemsstaten har desuden anført, at den eksisterende nationale lovgivning indeholder visse bestemmelser, der på bestemte områder gør det muligt at beskytte whistleblowere, uden at disse dog kan kvalificeres som bestemmelser til gennemførelse af dette direktiv.

23 I replikken har Kommissionen anført, at det følger af fast retspraksis, at bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i den nationale retsorden ikke kan begrunde en forsinket gennemførelse af et direktiv.

Domstolens bemærkninger

24 I henhold til artikel 26, stk. 1, i direktiv 2019/1937 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet senest den 17. december 2021. Desuden er det i direktivets artikel 26, stk. 3, fastsat, at når medlemsstaterne vedtager disse nationale love og bestemmelser, skal de indeholde en henvisning til dette direktiv eller ledsages af en sådan henvisning ved offentliggørelsen. Derudover skulle medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 26, stk. 3, meddele Kommissionen teksten til disse nationale love og bestemmelser.

25 I overensstemmelse med fast retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og Domstolen kan ikke tage ændringer af forholdene i tiden derefter i betragtning (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

26 Domstolen har i øvrigt gentagne gange fastslået, at såfremt et direktiv udtrykkeligt fastsætter en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af direktivet indeholder en henvisning hertil, eller at bestemmelserne ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning, er det under alle omstændigheder nødvendigt, at medlemsstaterne vedtager en positiv foranstaltning til gennemførelse af det pågældende direktiv (dom af 14.3.2024, Kommissionen mod Letland (Europæisk kodeks for elektronisk kommunikation), C-454/22, EU:C:2024:235, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

27 I det foreliggende tilfælde sendte Kommissionen den 15. juli 2022, da den havde konstateret, at Republikken Estland ikke havde meddelt den de bestemmelser, der var nødvendige for at gennemføre direktiv 2019/1937, en begrundet udtalelse til denne medlemsstat, hvori den opfordrede den til at opfylde de i denne udtalelse omhandlede forpligtelser inden for en frist på to måneder regnet fra modtagelsen af udtalelsen.

28 Som det fremgår af Republikken Estlands svarskrift og duplik i den foreliggende sag, havde medlemsstaten ved udløbet af denne frist ikke vedtaget de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme direktiv 2019/1937, og den havde derfor heller ikke meddelt Kommissionen disse bestemmelser.

29 Republikken Estland, som ikke bestrider det traktatbrud, som den foreholdes, har anført, at den forsinkede gennemførelse og dermed meddelelse af gennemførelsesforanstaltningerne bl.a. skyldes parlamentsvalget den 5. marts 2023.

30 I denne henseende bemærkes, at en medlemsstat i henhold til Domstolens faste praksis ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser, der følger af EU-retten – såsom manglende gennemførelse af et direktiv inden for den fastsatte frist – ikke overholdes (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

31 Som det fremgår af selve ordlyden af artikel 26, stk. 1, i direktiv 2019/1937, fandt EU-lovgiver desuden, at en gennemførelsesfrist på to år var tilstrækkelig til, at medlemsstaterne kunne opfylde deres forpligtelser.

32 Det skal følgelig fastslås, at Republikken Estland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 26, stk. 1 og 3, i direktiv 2019/1937, idet denne medlemsstat ikke ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 15. juli 2022, havde vedtaget de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse love og bestemmelser.

Påstandene i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF

Parternes argumenter

33 Da Kommissionen er af den opfattelse, at det traktatbrud, der foreholdes Republikken Estland, fortsat bestod på datoen for Kommissionens anlæggelse af det foreliggende søgsmål ved Domstolen, har den på grundlag af artikel 260, stk. 3, TEUF nedlagt påstand om, at denne medlemsstat pålægges at betale et fast beløb og en daglig tvangsbøde.

34 Ved fastsættelsen af størrelsen af disse økonomiske sanktioner har Kommissionen støttet sig på de generelle principper, der er omhandlet i 2023-meddelelsens punkt 2, og på den beregningsmetode, der er beskrevet i samme meddelelses punkt 3 og 4. Kommissionen har navnlig anført, at fastsættelsen af disse beløb skal baseres på de grundlæggende kriterier, nemlig tilsidesættelsens grovhed, dens varighed og nødvendigheden af at sikre sanktionens afskrækkende virkning med henblik på at undgå gentagelser.

35 Hvad for det første angår tilsidesættelsens grovhed har Kommissionen anført, at den koefficient, der finder anvendelse i henhold til 2023-meddelelsen, skal være mellem mindst 1 og højst 20. Kommissionen har præciseret, at den i henhold til denne meddelelses punkt 3.2.2 konsekvent anvender en koefficient for tilsidesættelsens grovhed på 10 i tilfælde, hvor en medlemsstat overhovedet ikke meddeler nogen bestemmelser til gennemførelse af et direktiv, idet enhver manglende gennemførelse af et direktiv og manglende meddelelse af disse bestemmelser skal anses for lige grove, uafhængigt af karakteren af det pågældende direktivs bestemmelser.

36 Hvad for det andet angår tilsidesættelsens varighed har Kommissionen anført, at varighedskoefficienten i henhold til 2023-meddelelsens punkt 3.3 udtrykkes som en multiplikator på mellem 1 og 3 og beregnes med 0,10 om måneden fra dagen efter udløbet af fristen for gennemførelse af det pågældende direktiv og indtil det tidspunkt, hvor Kommissionen beslutter at indbringe sagen for Domstolen. Da varigheden af denne periode i det foreliggende tilfælde er 13 måneder, er den varighedskoefficient, der skal lægges til grund, 1,3.

37 Hvad for det tredje angår kriteriet om nødvendigheden af at sikre sanktionens afskrækkende virkning under hensyntagen til den pågældende medlemsstats betalingsevne har Kommissionen anført, at dette udtrykkes ved den »n«-faktor, der er fastsat for hver medlemsstat i punkt 3 i bilag I til 2023-meddelelsen. Beregningen heraf er baseret på forholdet mellem den pågældende medlemsstats BNP og det gennemsnitlige nationale BNP i EU, multipliceret med forholdet mellem den pågældende stats befolkning og den gennemsnitlige nationale befolkning i EU. Det første forhold vægtes med to tredjedele, mens det andet vægtes med en tredjedel. I henhold til nævnte punkt 3 er »n«-faktoren for Republikken Estland 0,06.

38 Kommissionen har derfor med hensyn til beregningen af størrelsen af det faste beløb for det første foreslået, at der i henhold til 2023-meddelelsens punkt 4.2 fastsættes en koefficient for grovhed på 10 og anvendes en »n«-faktor på 0,06. Resultatet af disse to elementer skal multipliceres med den

grundsats for det faste beløb, der er fastsat i punkt 2 i bilag I til denne meddelelse, nemlig 1 000 EUR, hvilket svarer til 600 EUR, der i overensstemmelse med meddelelsens punkt 4.2.1 skal ganges med antallet af dage, tilsidesættelsen har varet. Kommissionen har anført, at der skal pålægges betaling af dette faste beløb, på betingelse af at det overstiger 168 000 EUR, der er det faste minimumsbeløb, som er fastsat for Republikken Estland i punkt 5 i bilag I til 2023-meddelelsen.

39 Med hensyn til fastsættelsen af tvangsbødens størrelse har Kommissionen for det andet foreslået at multiplicere den grundsats for tvangsbøden på 3 000 EUR pr. dag, der er fastsat i punkt 1 i bilag I til 2023-meddelelsen, med koefficienten for grovhed på 10, med varighedskoefficienten på 1,3 og med »n«-faktoren på 0,06. Resultatet heraf er en tvangsbøde på 2 340 EUR pr. dag.

40 Endelig har Kommissionen foreslået, at det fastslås, at den dato, hvor betalingsforpligtelsen indtræder, er datoen for afsigelsen af dommen i den foreliggende sag.

41 Republikken Estland har i svarskriftet anført, at Kommissionens forslag vedrørende størrelsen af de økonomiske sanktioner går ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre, at disse sanktioner er effektive og afskrækkende.

42 Hvad angår det faste beløbs størrelse er medlemsstaten af den opfattelse, at det beløb, Kommissionen har foreslået, ikke tager hensyn til traktatbruddets faktiske virkninger på offentlige og private interesser.

43 For det første er det ikke muligt for Kommissionen at tage hensyn til den eksisterende lovgivning om beskyttelse af whistleblowere, når den konsekvent anvender en koefficient for grovhed på 10. Artikel 3 i töölepingu seadus (lov om arbejdskontrakter) (RT I, 7.3.2023) og artikel 13 i avaliku teenistuse seadus (lov om offentlig ansættelse) (RT I, 7.3.2023) fastsætter således et generelt forbud mod repressalier mod whistleblowere, således som det er foreskrevet i artikel 19 i direktiv 2019/1937. Desuden er de indberettende personer beskyttet ved artikel 6, stk. 2, i korruptsioonivastane seadus (lov om bekæmpelse af korruption) (RT I, 13.4.2021), artikel 49, 51, 52 og 52^1 i rahapesu ja terrorismi tõkestamise seadus (lov om bekæmpelse af hvidvask af penge og terrorisme) (RT I, 10.2.2023), artikel 50^2 og 50^3 i finantsinspektsiooni seadus (lov om finanstilsynet) (RT I, 30.11.2022) og artikel 201^1, 201^2 og 237^{49} i väärtpaberituru seadus (lov om værdipapirmarkedet) (RT I, 17.3.2023). Endvidere har flere offentlige myndigheder indført interne indberetningskanaler.

44 For det andet har Republikken Estland henvist til sine mange tiltag med henblik på at gennemføre direktiv 2019/1937 og anført, at behandlingen af lovforslaget til gennemførelse af dette direktiv tog længere tid end oprindeligt planlagt på grund af afholdelsen af parlamentsvalget den 5. marts 2023.

45 Endelig har Republikken Estland gjort gældende, at henset til de ekstremt få eksempler på manglende gennemførelse, som altid har karakteriseret denne medlemsstat, kan forebyggelse af en gentagelse af en overtrædelse ikke begrunde det af Kommissionen krævede beløb.

46 Det følger heraf, at anvendelse af en koefficient for grovhed på 5 eller derunder vil være tilstrækkelig for at nå formålet om pression og prævention.

47 Af de samme grunde bør størrelsen af den tvangsbøde, som Kommissionen har foreslået, ligeledes nedsættes.

48 I replikken har Kommissionen anført, at den koefficient for grovhed på 10, som den har foreslået, er rimelig og svarer til det niveau, der er fastsat i 2023-meddelelsens punkt 3.2.2.

49 Kommissionen er af den opfattelse, at de forskellige bestemmelser i national ret, som Republikken Estland har henvist til i svarskriftet, ikke kan tages i betragtning ved fastsættelsen af denne koefficient, eftersom de ikke er relevante for fastlæggelsen af status for gennemførelsen af direktiv 2019/1937 i national ret.

50 Disse nationale bestemmelser er nemlig ikke blevet meddelt Kommissionen. De indeholder desuden ikke nogen henvisning til dette direktiv og udgør derfor ikke en positiv gennemførelsesforanstaltning.

51 Herved opfylder de nationale bestemmelser ikke de krav om klarhed og præcision, der kræves i henhold til retspraksis for at sikre retssikkerhed for personer, der er tillagt rettigheder ved direktiv 2019/1937, og den fulde anvendelse af direktivets bestemmelser.

52 Kommissionen har derfor bekræftet størrelsen af de økonomiske sanktioner, som den har foreslået i stævningen.

53 I duplikken har Republikken Estland for det første anført, at de nationale bestemmelser, som den har henvist til i svarskriftet, viser, at de negative virkninger for offentlige og private interesser af det traktatbrud, som den foreholdes, er relative. Størrelsen af de foreslåede økonomiske sanktioner bør derfor tilpasses efter omstændighederne og afpasses i forhold til den begåede overtrædelse. For det andet skal der ved afgørelsen af, hvilken grad af pression og prævention disse sanktioner skal have, tages hensyn til de særlige omstændigheder i hvert enkelt tilfælde.

54 I denne henseende kan Kommissionen ikke begrunde den automatiske anvendelse af en koefficient for grovhed med nødvendigheden af at sikre ligebehandling af medlemsstaterne. Dette princip kræver tværtimod en differentieret vurdering på grundlag af det enkelte direktivs normative indhold og hver enkelt medlemsstats særlige situation.

55 I det foreliggende tilfælde findes der i Republikken Estland allerede en sektorspecifik lovgivning, der i et vist omfang svarer til den beskyttelsesordning, der er fastsat ved direktiv 2019/1937. Medlemsstaten har i denne henseende henvist til fjerde betragtning til dette direktiv, hvorefter dette har til formål at afhjælpe de mangler, der kan følge af et fragmenteret og uensartet beskyttelsesniveau.

56 Desuden begrunder det begrænsede antal overtrædelser, som Republikken Estland har begået, en nedsættelse af disse beløb, eftersom risikoen for gentagelse er begrænset.

57 Republikken Estland har derfor for det første nedlagt påstand om, at størrelsen af det faste beløb fastsættes ved at multiplicere et dagligt beløb på 300 EUR med antallet af dage mellem dagen efter udløbet af gennemførelsesfristen og den dag, hvor traktatbruddet er bragt til ophør, eller, såfremt det ikke er bragt til ophør, dagen for afsigelsen af dommen i den foreliggende sag. Republikken Estland har for det andet nedlagt påstand om, at størrelsen af tvangsbøden fastsættes til 1 170 EUR for hver dags forsinkelse regnet fra datoen for afsigelsen af dommen i den foreliggende sag og indtil datoen for fuldstændig gennemførelse af direktiv 2019/1937.

Domstolens bemærkninger

– *Anvendelsen af artikel 260, stk. 3, TEUF*

58 Artikel 260, stk. 3, første afsnit, TEUF fastsætter, at når Kommissionen indbringer en sag for Domstolen i henhold til artikel 258 TEUF, fordi den finder, at den pågældende medlemsstat ikke har overholdt sin forpligtelse til at meddele den de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af et direktiv vedtaget efter en lovgivningsprocedure, kan den, når den finder det hensigtsmæssigt, angive størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som den under omstændighederne finder det passende, at denne medlemsstat betaler. I overensstemmelse med artikel 260, stk. 3, andet afsnit, TEUF kan Domstolen, hvis den fastslår en overtrædelse, pålægge den pågældende medlemsstat at betale et fast beløb eller en tvangsbøde, der ikke overstiger det af Kommissionen anførte beløb, og betalingspligten får virkning på den dato, som Domstolen fastsætter i sin dom.

59 Eftersom det, således som det fremgår af denne doms præmis 67, er godtgjort, at Republikken Estland ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 15. juli 2022, ikke havde vedtaget og følgelig heller ikke meddelt Kommissionen de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at gennemføre bestemmelserne i direktiv 2019/1937 i national ret, er det således fastslåede traktatbrud omfattet af anvendelsesområdet for artikel 260, stk. 3, TEUF.

60 Det bemærkes desuden, at formålet med den mekanisme, der er indeholdt i artikel 260, stk. 3, TEUF, ikke blot er at tilskynde medlemsstaterne til hurtigst muligt at bringe et traktatbrud til ophør, når dette, såfremt en sådan foranstaltning ikke træffes, ville have tendens til at vare ved, men også at lette og fremskynde proceduren for pålæggelse af økonomiske sanktioner vedrørende tilsidesættelser af forpligtelsen til at give meddelelse om de nationale bestemmelser til gennemførelse af et direktiv vedtaget efter en lovgivningsprocedure (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

61 Med henblik på at opfylde dette formål fastsætter artikel 260, stk. 3, TEUF, at der kan pålægges to typer økonomiske sanktioner, nemlig et fast beløb og en daglig tvangsbøde.

62 Mens anvendelsen af en daglig tvangsbøde må anses for særligt egnet til at tilskynde en medlemsstat til hurtigst muligt at bringe et traktatbrud til ophør, hviler et påbud om betaling af et fast beløb i højere grad på en vurdering af de konsekvenser, som den pågældende medlemsstats manglende opfyldelse af sine forpligtelser har på private og offentlige interesser, navnlig når traktatbruddet har varet ved i en lang periode (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

63 Kommissionen begrunder i denne forbindelse arten og størrelsen af de ønskede økonomiske sanktioner ved henvisning til de retningslinjer, som den har vedtaget, såsom de retningslinjer, der er indeholdt i Kommissionens meddelelser, der, selv om de ikke er bindende for Domstolen, bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens handlinger (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

64 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen baseret sig på 2023-meddelelsen som begrundelse for sin påstand om, at Republikken Estland skal pålægges at betale en daglig tvangsbøde og et fast beløb, og som grundlag for fastsættelsen af størrelsen heraf.

65 Med hensyn til muligheden for at pålægge sådanne økonomiske sanktioner tilkommer det Domstolen i den enkelte sag og på grundlag af de konkrete omstændigheder, der er forelagt den, samt ud fra den grad af pression og prævention, den finder fornøden, at fastsætte egnede økonomiske sanktioner, navnlig for at forebygge gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af EU-retten (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

66 For det første bemærkes med hensyn til pålæggelse af betaling af et fast beløb, at selv om Republikken Estland holdt Kommissionens tjenestegrene orienterede om status for proceduren til gennemførelse af bestemmelserne i direktiv 2019/1937 i national ret, tyder samtlige de retlige og faktiske omstændigheder i forbindelse med det fastslåede traktatbrud på, at en effektiv imødegåelse af en fremtidig gentagelse af tilsvarende overtrædelser af EU-retten efter sin natur kræver vedtagelse af en afskrækkende foranstaltning, såsom pålæggelse af betaling af et fast beløb. Republikken Estland havde nemlig ikke vedtaget nogen bestemmelse, der gjorde det muligt at gennemføre direktiv 2019/1937, ved udløbet af den frist, der er fastsat i direktivets artikel 26, stk. 1. Desuden var ingen sådanne bestemmelser blevet meddelt Kommissionen ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse af 15. juli 2022, og heller ikke på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder.

67 For det andet bemærkes med hensyn til pålæggelse af en tvangsbøde, at en sådan sanktion i princippet kun er begrundet, for så vidt som det traktatbrud, som denne tvangsbøde tilsigter at sanktionere, har varet ved indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder, som skal anses for at finde sted på tidspunktet for afslutningen af proceduren. Det skal præciseres, at i et tilfælde som det foreliggende, hvor der ikke er afholdt noget retsmøde, er den dato, der skal tages i betragtning i denne forbindelse, datoen for afslutningen af den skriftlige forhandling (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

68 Det følger heraf, at det med henblik på at afgøre, om fastsættelse af en tvangsbøde kan komme på tale i den foreliggende sag, skal undersøges, om det traktatbrud, som er konstateret i nærværende doms præmis 32, varede ved indtil tidspunktet for afslutningen af retsforhandlingerne den 14. august 2023.

69 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at Republikken Estland på dette tidspunkt hverken havde vedtaget eller følgelig meddelt de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre direktiv 2019/1937 i estisk ret. Det må følgelig fastslås, at denne medlemsstat har fortsat sit traktatbrud indtil Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder.

70 Under disse omstændigheder vil pålæggelse af en daglig tvangsbøde, således som Kommissionen har nedlagt påstand om, udgøre et passende økonomisk middel med henblik på at sikre, at Republikken Estland hurtigst muligt bringer det fastslåede traktatbrud til ophør og overholder de forpligtelser, der påhviler den i henhold til direktiv 2019/1937. Da det imidlertid ikke kan udelukkes, at gennemførelsen af dette direktiv er fuldstændig afsluttet på tidspunktet for afsigelsen af dommen i den foreliggende sag, vil det kun være hensigtsmæssigt at pålægge en

tvangsbøde, for så vidt som traktatbruddet fortsat består på tidspunktet for afsigelsen af denne dom (jf. i denne retning dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 66).

– *Størrelsen af de økonomiske sanktioner*

71 Med hensyn til beregningen af størrelsen af de sanktioner, som Kommissionen kræver pålagt, bemærkes, at det i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF kun er Domstolen, der har kompetence til at pålægge en medlemsstat en økonomisk sanktion. Inden for rammerne af en procedure iværksat på grundlag af denne bestemmelse råder Domstolen imidlertid kun over en afgrænset skønsbeføjelse, for så vidt som Domstolen, når den fastslår en overtrædelse, er bundet af Kommissionens forslag med hensyn til arten af den økonomiske sanktion, som den kan pålægge, og med hensyn til det maksimale sanktionsbeløb, som den kan træffe afgørelse om (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

72 Under Domstolens udøvelse af sin skønsbeføjelse på området, således som afgrænset af Kommissionens forslag, tilkommer det Domstolen at fastsætte størrelsen af de økonomiske sanktioner, som en medlemsstat pålægges at betale i medfør af artikel 260, stk. 3, TEUF, således at det dels er tilpasset efter omstændighederne, dels er afpasset i forhold til den begåede overtrædelse. Til de i denne henseende relevante omstændigheder hører bl.a. det fastslåede traktatbruds grovhed og den periode, hvori traktatbruddet bestod, samt den pågældende medlemsstats betalingsevne (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

73 Det bemærkes ligeledes, at inden for rammerne af denne skønsbeføjelse er retningslinjer såsom Kommissionens meddelelser ikke bindende for Domstolen, men de bidrager til at sikre gennemsigtigheden, forudsigeligheden og retssikkerheden i Kommissionens egne handlinger, når denne institution fremsætter forslag for Domstolen (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

74 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen baseret sig på 2023-meddelelsen med henblik på at fastsætte størrelsen af de krævede økonomiske sanktioner.

75 For det første fremgår det med hensyn til grovheden af det fastslåede traktatbrud af 2023-meddelelsens punkt 3.2, at manglende meddelelse af bestemmelser til gennemførelse af et direktiv, der er vedtaget efter en lovgivningsprocedure, ifølge Kommissionen altid anses for at være grov. Det pågældende traktatbrud begrunder derfor en automatisk anvendelse af en koefficient for grovhed på 10.

76 Republikken Estland har anfægtet størrelsen af denne koefficient og den automatiske anvendelse heraf i det foreliggende tilfælde.

77 Det skal i denne henseende bemærkes, at forpligtelsen til at vedtage bestemmelser for at sikre en fuldstændig gennemførelse af et direktiv og forpligtelsen til at meddele Kommissionen disse bestemmelser udgør væsentlige forpligtelser for medlemsstaterne med henblik på at sikre EU-rettens fulde virkning, og en tilsidesættelse af disse forpligtelser skal derfor anses for at have en klart grov karakter (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

78 I det foreliggende tilfælde skal det fremhæves, at direktiv 2019/1937 udgør et vigtigt EU-retligt instrument, for så vidt som det i henhold til dets artikel 1, sammenholdt med første betragtning, fastsætter fælles minimumsstandarder, der sikrer et afbalanceret og effektivt højt beskyttelsesniveau for personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten inden for områder, hvor sådanne overtrædelser i særlig grad kan skade offentlighedens interesse. Ved at indføre en ordning til beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten i en arbejdsrelateret sammenhæng, bidrager dette direktiv nemlig til at forebygge skader på offentlighedens interesser inden for visse særligt følsomme områder, såsom offentlige udbud, forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, miljøbeskyttelse eller EU's finansielle interesser. Bestemmelserne i det nævnte direktiv fastsætter således en forpligtelse for enheder i både den offentlige og den private sektor til at indføre interne indberetningskanaler, procedurer for modtagelse af indberetninger og opfølgningen herpå, samtidig med at rettighederne for personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten, og de betingelser, hvorunder de kan nyde godt af den således fastsatte beskyttelse, sikres (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 73).

79 Manglende gennemførelse af bestemmelserne i direktiv 2019/1937 inden for den fastsatte frist er dermed nødvendigvis til skade for EU-retten og for dens ensartede og effektive anvendelse, eftersom tilsidesættelser af EU-retten sandsynligvis ikke vil blive indberettet, hvis personer, der har kendskab til sådanne tilsidesættelser, ikke nyder beskyttelse mod mulige repressalier (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 74).

80 Når dette er sagt, skal størrelsen af de økonomiske sanktioner, som en medlemsstat pålægges i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, tilpasses efter omstændighederne og afpasses i forhold til den begåede overtrædelse (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 75), således som det er anført i denne doms præmis 72.

81 Dette er grunden til, at Domstolen har fastslået, at automatisk anvendelse af samme koefficient for grovhed i alle tilfælde af manglende fuldstændig gennemførelse af et direktiv og dermed manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger til dette direktiv nødvendigvis er til hinder for en tilpasning af størrelsen af de økonomiske sanktioner til de omstændigheder, der kendetegner overtrædelsen, og for pålæggelse af forholdsmæssige sanktioner (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 76).

82 Domstolen har i denne henseende præciseret, at når Kommissionen antager, at en tilsidesættelse af forpligtelsen til at meddele gennemførelsesforanstaltninger til et direktiv skal anses for at være lige grov, uanset hvilket direktiv der er tale om, er Kommissionen ikke i stand til at tilpasse de økonomiske sanktioner til konsekvenserne af den manglende opfyldelse af denne forpligtelse for private og offentlige interesser, således som det er fastsat i 2023-meddelelsens punkt 3.2.2 (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 77).

83 I det foreliggende tilfælde har Republikken Estland i svarskriftet gjort gældende, at der i dens lovgivning allerede fandtes visse bestemmelser til beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af lovgivningen, nævnt i denne doms præmis 43, som er i overensstemmelse med kravene i direktiv 2019/1937.

84 Artikel 3 i lov om arbejdskontrakter og artikel 13 i lov om offentlig ansættelse fastsætter således et generelt forbud mod repressalier mod whistleblowere, således som det er foreskrevet i artikel 19 i direktiv 2019/1937. Desuden er de indberettende personer beskyttet ved artikel 6, stk. 2, i lov om bekæmpelse af korruption, artikel 49, 51, 52 og 52^1 i lov om bekæmpelse af hvidvask af penge og terrorisme, artikel 50^2 og 50^3 i lov om finanstilsynet og artikel 201^1, 201^2 og 237^{49} i lov om værdipapirmarkedet. Endvidere har flere offentlige myndigheder indført interne indberetningskanaler.

85 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at det ikke er godtgjort, at det i den foreliggende sag konstaterede traktatbruds konsekvenser for private og offentlige interesser var lige så negative som i tilfælde af fuldstændig manglende gennemførelse af direktiv 2019/1937. For så vidt som Kommissionen har gjort gældende, at der ikke skal tages hensyn til denne nationale lovgivning ved fastsættelsen af størrelsen af koefficienten for grovhed, eftersom den ikke er blevet meddelt Kommissionen, er det tilstrækkeligt at fastslå, at den manglende meddelelse af denne lovgivning ikke i sig selv kan have betydning hvad angår de konsekvenser, som denne faktisk har for disse interesser (jf. i denne retning dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 92).

86 Det forholder sig ikke desto mindre således, at Republikken Estland i sit svarskrift selv har anerkendt, at de regler, der beskytter de personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten, er spredte i den estiske retsorden, og at de i modsætning til, hvad der kræves i henhold til artikel 26, stk. 3, i direktiv 2019/1937, ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til beskyttelsen af sådanne personer.

87 Manglen på specifikke og klare regler vedrørende beskyttelsen af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten, således som denne beskyttelse er fastsat ved direktiv 2019/1937, er til hinder for en effektiv beskyttelse af disse personer og kan således rejse tvivl om den ensartede og effektive anvendelse af denne ret på de områder, der er omfattet af direktivet (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 94).

88 Som anført i denne doms præmis 78 bidrager direktiv 2019/1937 – ved at indføre et højt niveau for beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten i en arbejdsrelateret sammenhæng – nemlig til at forebygge skader på offentlighedens interesser inden for visse særligt følsomme områder, såsom offentlige udbud, forebyggelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, miljøbeskyttelse eller EU's finansielle interesser (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 95).

89 Som anført i denne doms præmis 79 er det imidlertid sandsynligt, at personer, der bliver opmærksomme på overtrædelser af EU-retten på disse områder, i mangel af effektiv beskyttelse vil blive afskrækket fra at anmelde dem, da de derved vil kunne blive udsat for repressalier (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 96).

90 Henset til det formål, der er fastsat i artikel 1 i direktiv 2019/1937, sammenholdt med første betragtning hertil, er manglende vedtagelse af de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for en fuldstændig og præcis gennemførelse af dette direktiv, særligt grov (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 97).

91 Det skal ligeledes bemærkes, at den omstændighed, at det er første gang, Republikken Estland er genstand for en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 260, stk. 3, TEUF, ikke kan tages i betragtning ved fastsættelsen af størrelsen af det faste beløb, som Republikken Estland skal pålægges at betale. En medlemsstats tidligere adfærd har nemlig ingen betydning for, hvilke konsekvenser den manglende gennemførelse af det omhandlede direktiv har for private og offentlige interesser.

92 For det andet skal det i forbindelse med vurderingen af tilsidesættelsens varighed først bemærkes, at hvad angår starten på den periode, der skal tages i betragtning med henblik på at fastsætte størrelsen af det faste beløb, er det tidspunkt, som skal lægges til grund ved vurderingen af varigheden af det pågældende traktatbrud, ikke udløbet af den i Kommissionens begrundede udtalelse fastsatte frist, men det tidspunkt, hvor den i det pågældende direktiv fastsatte frist for gennemførelse udløb, nemlig den 17. december 2021 (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).

93 Dernæst bemærkes med hensyn til fastsættelse af en tvangsbøde, at overtrædelsens varighed skal vurderes under hensyn til det tidspunkt, hvor Domstolen har vurderet de faktiske omstændigheder, og ikke til det tidspunkt, hvor Kommissionen indbragte sagen for Domstolen (dom af 8.7.2019, Kommissionen mod Belgien (Artikel 260, stk. 3, TEUF – højhastighedsnet), C-543/17, EU:C:2019:573, præmis 87).

94 Det er ubestridt, at Republikken Estland ved udløbet af den gennemførelsesfrist, der er fastsat i artikel 26, stk. 1, i direktiv 2019/1937, nemlig den 17. december 2021, ikke havde vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser til gennemførelse af dette direktiv og dermed, i strid med direktivets artikel 26, stk. 3, heller ikke havde meddelt Kommissionen disse love og bestemmelser. Det følger heraf, at det omhandlede traktatbrud, som ikke var ophørt på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder, har varet i tre år.

95 For det tredje fremgår det hvad angår Republikken Estlands betalingsevne af Domstolens praksis, at der, uden at dette berører Kommissionens mulighed for at foreslå økonomiske sanktioner, der er baseret på flere kriterier, navnlig med henblik på at gøre det muligt at opretholde en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstater, skal tages hensyn til denne stats BNP som den væsentligste faktor med henblik på vurderingen af dens betalingsevne og med henblik på at pålægge tilstrækkeligt afskrækkende og forholdsmæssige sanktioner, således at en fremtidig gentagelse af tilsvarende tilsidesættelser af EU-retten imødegås på effektiv vis (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).

96 I denne henseende har Domstolen gentagne gange fastslået, at der skal tages hensyn til den seneste udvikling i medlemsstatens BNP, som den så ud på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

97 I det foreliggende tilfælde er »n«-faktoren, der repræsenterer den pågældende medlemsstats betalingsevne i forhold til de øvrige medlemsstaters betalingsevne, og som anvendes af Kommissionen i henhold til 2023-meddelelsens punkt 3.4 og 4.2, defineret som et vægtet geometrisk gennemsnit af den pågældende medlemsstats BNP sammenlignet med gennemsnittet af medlemsstaternes BNP, der udgør to tredjedele af beregningen af »n«-faktoren, og af den pågældende medlemsstats befolkning i forhold til medlemsstaternes gennemsnitlige befolkning,

som udgør en tredjedel af beregningen af »n«-faktoren, således som det fremgår af den ligning, der er nævnt i denne doms præmis 9. Kommissionen begrunder denne metode til beregning af »n«-faktoren med såvel målet om at opretholde en rimelig forskel mellem de forskellige medlemsstaters »n«-faktor, sammenlignet med en beregning, der udelukkende er baseret på medlemsstaternes BNP, som målet om at tilføje et element af stabilitet i beregningen af »n«-faktoren, da befolkningens størrelse sandsynligvis ikke vil variere betydeligt på årsbasis (dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).

98 Domstolen har imidlertid fastslået, at fastlæggelsen af den berørte medlemsstats betalingsevne ikke i metoden til beregning af »n«-faktoren kan omfatte en hensyntagen til et demografisk kriterium i henhold til den fremgangsmåde, der er fastsat i 2023-meddelelsens punkt 3.4 og 4.2 (jf. i denne retning dom af 25.4.2024, Kommissionen mod Polen (Whistleblowerdirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, præmis 84-86).

99 I overensstemmelse med den retspraksis, der er henvist til i denne doms præmis 95, og da Kommissionen ikke har anført et relevant kriterium til sikring af stabilitet i beregningen og opretholdelse af en rimelig forskel mellem medlemsstaternes »n«-faktorer, er det derfor ved at tage gennemsnittet af Republikken Estlands BNP i de seneste tre år i betragtning, at størrelsen af de økonomiske sanktioner skal fastsættes.

100 I lyset af det ovenstående og henset til den skønsbeføjelse, som Domstolen er indrømmet ved artikel 260, stk. 3, TEUF, der fastsætter, at Domstolen for så vidt angår de økonomiske sanktioner, som den pålægger betaling af, ikke kan fastsætte et beløb, der overstiger det af Kommissionen anførte beløb, skal det fastslås dels, at en effektiv imødegåelse af en fremtidig gentagelse af overtrædelser svarende til den, der følger af tilsidesættelsen af artikel 26, stk. 1 og 3, i direktiv 2019/1937, og som skader EU-rettens fulde virkning, kræver pålæggelse af et fast beløb, der fastsættes til 500 000 EUR, dels at Republikken Estland, såfremt det traktatbrud, som er fastslået i denne doms præmis 32, fortsat består på datoen for afsigelsen af denne dom, skal pålægges at betale en daglig tvangsbøde på 1 500 EUR til Kommissionen regnet fra denne dato, og indtil denne medlemsstat har bragt traktatbruddet til ophør.

Sagsomkostninger

101 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Republikken Estland tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da sidstnævnte har tabt sagen, bør det pålægges denne medlemsstat at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Sjette Afdeling):

1) **Republikken Estland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 26, stk. 1 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1937 af 23. oktober 2019 om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-retten, idet denne medlemsstat ikke ved udløbet af den frist, der var fastsat i Europa-Kommissionens begrundede udtalelse af 15. juli 2022, havde vedtaget de love og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at efterkomme dette direktiv, og dermed heller ikke havde meddelt Kommissionen disse love og bestemmelser.**

2) Republikken Estland har fortsat traktatbruddet, idet den på tidspunktet for Domstolens undersøgelse af de faktiske omstændigheder ikke havde vedtaget de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af bestemmelserne i direktiv 2019/1937 i national ret, og dermed heller ikke havde givet Kommissionen meddelelse om sådanne foranstaltninger.

3) Republikken Estland betaler følgende til Kommissionen:

– et fast beløb på 500 000 EUR

– såfremt det traktatbrud, som er fastslået i denne domskonklusions punkt 1, fortsat består på datoen for afsigelsen af denne dom, en daglig tvangsbøde på 1 500 EUR til Kommissionen regnet fra denne dato, og indtil denne medlemsstat har bragt traktatbruddet til ophør.

4) Republikken Estland bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.

Underskrifter