Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)

της 6ης Μαρτίου 2025 *

«Παράβαση κράτους μέλους – Άρθρο 258 ΣΛΕΕ – Προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης – Οδηγία (ΕΕ) 2019/1937 – Άρθρο 26, παράγραφοι 1 και 3 – Παράλειψη μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο και ανακοίνωσης των μέτρων μεταφοράς – Άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ – Αίτημα περί επιβολής υποχρέωσης καταβολής κατ' αποκοπήν ποσού – Κριτήρια για τον προσδιορισμό του ποσού των κυρώσεων – Αυτόματη εφαρμογή συντελεστή σοβαρότητας»

Στην υπόθεση C-154/23,

με αντικείμενο προσφυγή λόγω παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 258 και του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, η οποία ασκήθηκε στις 14 Μαρτίου 2023,

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους J. Baquero Cruz και L. Maran,

προσφεύγουσα,

κατά

Δημοκρατίας της Εσθονίας, εκπροσωπούμενης από τις N. Grünberg και M. Kriisa,

καθής,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους T. von Danwitz, Αντιπρόεδρο του Δικαστηρίου, προεδρεύοντα του έκτου τμήματος, A. Kumin και I. Ziemele (εισηγήτρια), δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: N. Αιμιλίου

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

* Γλώσσα διαδικασίας: η εσθονική.

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

– να διαπιστώσει ότι η Δημοκρατία της Εσθονίας, παραλείποντας να θεσπίσει όλες τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη συμμόρφωσή της προς την οδηγία (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2019, σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης (ΕΕ 2019, L 305, σ. 17), και παραλείποντας να ανακοινώσει τις εν λόγω διατάξεις στην Επιτροπή, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 26, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας,

– να υποχρεώσει τη Δημοκρατία της Εσθονίας να καταβάλει στην Επιτροπή κατ' αποκοπήν ποσό αντίστοιχο προς το υψηλότερο από τα δύο ακόλουθα ποσά:

  – κατ' αποκοπήν ποσό ύψους 600 ευρώ ανά ημέρα πολλαπλασιαζόμενο επί τον αριθμό των ημερών που θα έχουν παρέλθει από την επομένη της λήξης της προθεσμίας μεταφοράς που προβλέπει η οδηγία 2019/1937 έως την ημερομηνία παύσης της παράβασης ή, σε περίπτωση εξακολούθησης της παράβασης, έως την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση·

  – ελάχιστο κατ' αποκοπήν ποσό ύψους 168 000 ευρώ,

– σε περίπτωση που η διαλαμβανόμενη στο πρώτο αίτημα παράβαση εξακολουθεί να υφίσταται έως την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση, να υποχρεώσει τη Δημοκρατία της Εσθονίας να καταβάλλει στην Επιτροπή χρηματική ποινή ύψους 2 340 ευρώ ανά ημέρα καθυστέρησης από την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση μέχρι την ημερομηνία κατά την οποία η Δημοκρατία της Εσθονίας θα συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 2019/1937 και

– να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Εσθονίας στα δικαστικά έξοδα.

Το νομικό πλαίσιο

Η οδηγία 2019/1937

2 Οι αιτιολογικές σκέψεις 1 και 4 της οδηγίας 2019/1937 έχουν ως εξής:

«(1) […] [Σ]υχνά ο φόβος αντιποίνων αποθαρρύνει τους δυνητικούς πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος από την αναφορά των ανησυχιών ή των υπονοιών τους. Σε αυτό το πλαίσιο, αναγνωρίζεται ολοένα και περισσότερο τόσο σε ενωσιακό όσο και σε διεθνές επίπεδο η σημασία της διασφάλισης ισορροπημένης και αποτελεσματικής προστασίας των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος.

[…]

(4) Η προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος που παρέχεται σήμερα στην Ένωση χαρακτηρίζεται από κατακερματισμό μεταξύ των κρατών μελών και ανομοιομορφία μεταξύ των διάφορων τομέων πολιτικής. Οι συνέπειες των παραβιάσεων του ενωσιακού δικαίου που έχουν διασυνοριακή διάσταση και αναφέρονται από τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος καταδεικνύουν πώς η ανεπαρκής προστασία σε ένα κράτος μέλος επηρεάζει αρνητικά τη λειτουργία των πολιτικών της Ένωσης όχι μόνο στο εν λόγω κράτος μέλος, αλλά και σε άλλα κράτη μέλη και στην Ένωση συνολικά.»

3 Κατά το άρθρο 1 της οδηγίας:

«Σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι η ενίσχυση της επιβολής του δικαίου και των πολιτικών της Ένωσης σε συγκεκριμένους τομείς μέσω της θέσπισης κοινών ελάχιστων προτύπων που θα διασφαλίζουν υψηλό επίπεδο προστασίας των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης.»

4 Το άρθρο 26 της οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«(1) Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που απαιτούνται για τη συμμόρφωση προς την παρούσα οδηγία έως τις 17 Δεκεμβρίου 2021.

[…]

«(3) Όταν τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις διατάξεις που αναφέρονται στις παραγράφους 1 και 2, αυτές οι διατάξεις περιέχουν αναφορά στην παρούσα οδηγία ή συνοδεύονται από την αναφορά αυτή κατά την επίσημη δημοσίευσή τους. Ο τρόπος της αναφοράς αποφασίζεται από τα κράτη μέλη. Ανακοινώνουν αμέσως στην Επιτροπή το κείμενο των εν λόγω διατάξεων.»

Η ανακοίνωση του 2023

5 Η ανακοίνωση 2023/C 2/01 της Επιτροπής, με τίτλο «Οικονομικές κυρώσεις στις διαδικασίες επί παραβάσει» (ΕΕ 2023, C 2, σ. 1, στο εξής: ανακοίνωση του 2023), περιλαμβάνει τα σημεία 3 και 4, τα οποία αφορούν, αντιστοίχως, τη «χρηματική ποινή» και την «πληρωμή κατ' αποκοπή ποσού».

6 Το σημείο 3.2 της ανακοίνωσης του 2023 αφορά την εφαρμογή του συντελεστή σοβαρότητας στο πλαίσιο του υπολογισμού της ημερήσιας χρηματικής ποινής και έχει ως εξής:

«Παράβαση που αφορά […] τη μη κοινοποίηση μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο οδηγίας που εκδίδεται σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία θεωρείται πάντοτε σοβαρή. Για να προσαρμοστεί το ποσό της ποινής στις ειδικές περιστάσεις της υπόθεσης, η Επιτροπή καθορίζει τον συντελεστή σοβαρότητας βάσει δύο παραμέτρων: αφενός, της σημασίας των ενωσιακών κανόνων που παραβιάστηκαν ή δεν μεταφέρθηκαν στο εθνικό δίκαιο και, αφετέρου, των επιπτώσεων της παράβασης επί των γενικών και των ειδικών συμφερόντων.

[…]»

7 Το σημείο 3.2.2 της ανακοίνωσης του 2023 διαλαμβάνει τα εξής:

«Για προσφυγές που ασκούνται βάσει του άρθρου 260 παράγραφος 3 [ΣΛΕΕ], η Επιτροπή εφαρμόζει συστηματικά συντελεστή σοβαρότητας "10" σε περίπτωση καμίας ανακοίνωσης μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο. Σε μια Ένωση που βασίζεται στον σεβασμό του κράτους

δικαίου, όλες οι νομοθετικές οδηγίες πρέπει να θεωρούνται ίσης σημασίας και να απαιτείται πλήρης μεταφορά στο εθνικό δίκαιο από τα κράτη μέλη εντός των προθεσμιών που καθορίζονται στις εν λόγω οδηγίες.

Σε περίπτωση μερικής μη ανακοίνωσης μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, η σημασία του κενού στη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά τον καθορισμό του συντελεστή σοβαρότητας που είναι μικρότερος από "10". Επιπλέον, μπορούν να λαμβάνονται υπόψη οι επιπτώσεις της παράβασης στα γενικά και τα ειδικά συμφέροντα […].»

8 Κατά το σημείο 3.3 της ανακοίνωσης του 2023, το οποίο φέρει τον τίτλο «Εφαρμογή του συντελεστή διάρκειας»:

«[…]

Ο συντελεστής διάρκειας εκφράζεται ως πολλαπλασιαστής με κατώτατο ύψος το 1 και ανώτατο το 3. Υπολογίζεται σε τιμή 0,10 μηνιαίως από την ημερομηνία έκδοσης της πρώτης δικαστικής απόφασης ή από την επομένη της εκπνοής της προθεσμίας για τη μεταφορά της εν λόγω οδηγίας στο εθνικό δίκαιο.

[…]»

9 Το σημείο 3.4 της ανακοίνωσης του 2023, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ικανότητα πληρωμής του κράτους μέλους», προβλέπει τα εξής:

«[…]

Το επίπεδο των κυρώσεων που απαιτείται για να λειτουργήσουν αποτρεπτικά θα ποικίλλει ανάλογα με την ικανότητα πληρωμής των κρατών μελών. Το εν λόγω αποτρεπτικό αποτέλεσμα αντικατοπτρίζεται στον συντελεστή n. Ο συντελεστής αυτός ορίζεται ως σταθμισμένος γεωμετρικός μέσος όρος, αφενός, του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ) του οικείου κράτους μέλους σε σύγκριση με τον μέσο όρο των ΑΕΠ των κρατών μελών, με συντελεστή στάθμισης δύο, και, αφετέρου, του πληθυσμού του οικείου κράτους μέλους, σε σύγκριση με τον μέσο όρο των πληθυσμών των κρατών μελών, με συντελεστή στάθμισης ένα. Ο εν λόγω μέσος όρος αντιστοιχεί στην ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους σε σχέση με την ικανότητα πληρωμής των άλλων κρατών μελών:

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

[…]

[Η] Επιτροπή αποφάσισε να αναθεωρήσει την οικεία μέθοδο υπολογισμού του συντελεστή n, ο οποίος βασίζεται πλέον κυρίως στο ΑΕΠ των κρατών μελών και, δευτερευόντως, στον πληθυσμό τους ως δημογραφικό κριτήριο που δίνει τη δυνατότητα να διατηρείται εύλογη απόκλιση μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών. Λαμβάνοντας υπόψη τον πληθυσμό των κρατών μελών για το ένα τρίτο του υπολογισμού του συντελεστή n, μειώνεται σε εύλογο βαθμό η διακύμανση των συντελεστών n των κρατών μελών, σε σύγκριση με τον υπολογισμό που βασίζεται αποκλειστικά στο ΑΕΠ των κρατών μελών. Προστίθεται επίσης ένα στοιχείο σταθερότητας στον υπολογισμό του συντελεστή n, δεδομένου ότι ο πληθυσμός δεν είναι πιθανό να παρουσιάζει σημαντικές

διαφορές σε ετήσια βάση. Αντιθέτως, το ΑΕΠ κράτους μέλους ενδέχεται να παρουσιάζει υψηλότερες ετήσιες διακυμάνσεις, ιδίως σε περιόδους οικονομικής κρίσης. Ταυτόχρονα, δεδομένου ότι το ΑΕΠ του κράτους μέλους αντιστοιχεί ακόμη στα δύο τρίτα του υπολογισμού, εξακολουθεί να αποτελεί τον πρωταρχικό παράγοντα στην εκτίμηση της ικανότητας πληρωμής του εν λόγω κράτους μέλους.

[…]»

10 Το σημείο 4.2 της ανακοίνωσης του 2023 διευκρινίζει τη μέθοδο υπολογισμού του κατ' αποκοπήν ποσού ως ακολούθως:

«Το κατ' αποκοπή ποσό υπολογίζεται κατά τρόπο σε μεγάλο βαθμό παρόμοιο με τη μέθοδο υπολογισμού της χρηματικής ποινής, και συγκεκριμένα:

– με πολλαπλασιασμό ενός βασικού κατ' αποκοπή ποσού με έναν συντελεστή σοβαρότητας,

– με πολλαπλασιασμό του αποτελέσματος με τον συντελεστή n,

– με πολλαπλασιασμό του αποτελέσματος με τον αριθμό των ημερών κατά τις οποίες συνεχίζεται η παράβαση […].

[…]»

11 Το σημείο 4.2.1 της ανακοίνωσης του 2023 διαλαμβάνει τα εξής:

«Για να υπολογιστεί το κατ' αποκοπή ποσό, το ημερήσιο ποσό πολλαπλασιάζεται με τον αριθμό των ημερών κατά τις οποίες συνεχίζεται η παράβαση. Ο αριθμός αυτός ορίζεται ως εξής:

[…]

– σε προσφυγές που ασκούνται βάσει του άρθρου 260 παράγραφος 3 [ΣΛΕΕ], είναι ο αριθμός των ημερών που μεσολαβούν μεταξύ της επομένης της εκπνοής της προθεσμίας που έχει καθοριστεί για τη μεταφορά της επίμαχης οδηγίας στο εθνικό δίκαιο και της ημερομηνίας κατά την οποία τερματίζεται η παράβαση, ή, σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, της ημερομηνίας έκδοσης της απόφασης βάσει του άρθρου 260 [ΣΛΕΕ].

[…]»

12 Κατά το σημείο 4.2.2 της ανακοίνωσης του 2023:

«Για τον υπολογισμό του κατ' αποκοπή ποσού, η Επιτροπή εφαρμόζει τον ίδιο συντελεστή σοβαρότητας και τον ίδιο σταθερό συντελεστή n, όπως και για τον υπολογισμό της χρηματικής ποινής […]

Το βασικό κατ' αποκοπή ποσό είναι μικρότερο από το ποσό των χρηματικών ποινών. […]

Το βασικό κατ' αποκοπή ποσό που χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό του κατ' αποκοπή ποσού καθορίζεται στο σημείο 2 του παραρτήματος Ι.

[…]»

13 Το παράρτημα Ι της ανακοίνωσης του 2023, το οποίο φέρει τον τίτλο «Στοιχεία που χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό των οικονομικών κυρώσεων που προτείνονται στο Δικαστήριο», προβλέπει στο σημείο 1 ότι το βασικό κατ' αποκοπήν ποσό για τη χρηματική ποινή που αναφέρεται στο σημείο 3 της εν λόγω ανακοίνωσης καθορίζεται σε 3 000 ευρώ ημερησίως, στο σημείο 2 ότι το βασικό κατ' αποκοπήν ποσό για το κατ' αποκοπήν ποσό που αναφέρεται στο σημείο 4.2.2 της εν λόγω ανακοίνωσης καθορίζεται σε 1 000 ευρώ ημερησίως, δηλαδή στο ένα τρίτο του βασικού κατ' αποκοπήν ποσού για τις χρηματικές ποινές, και στο σημείο 3 ότι ο συντελεστής «n» για τη Δημοκρατία της Εσθονίας καθορίζεται σε 0,06. Στο σημείο 5 του εν λόγω παραρτήματος Ι διευκρινίζεται ότι το κατώτατο κατ' αποκοπήν ποσό που καθορίζεται για τη Δημοκρατία της Εσθονίας ανέρχεται σε 168 000 ευρώ.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

14 Στις 27 Ιανουαρίου 2022 η Επιτροπή απηύθυνε στη Δημοκρατία της Εσθονίας προειδοποιητική επιστολή με την οποία καταλόγιζε στο εν λόγω κράτος μέλος ότι δεν της κοινοποίησε τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που απαιτούνται για τη συμμόρφωσή του προς την οδηγία 2019/1937, της οποίας η προθεσμία μεταφοράς είχε λήξει στις 17 Δεκεμβρίου 2021. Με την από 28 Μαρτίου 2022 απάντησή της, η Δημοκρατία της Εσθονίας, παραδεχόμενη τις σε βάρος της αιτιάσεις, επισήμανε ότι το σχέδιο νόμου για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο είχε υποβληθεί προς εξέταση στο Εσθονικό Κοινοβούλιο και ότι ο νόμος επρόκειτο να τεθεί σε ισχύ την 1η Ιουνίου 2022.

15 Μη έχοντας λάβει κατόπιν ανακοίνωση σχετικά με τη μεταφορά της οδηγίας 2019/1937, η Επιτροπή απηύθυνε στις 15 Ιουλίου 2022 στη Δημοκρατία της Εσθονίας αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία καλούσε το κράτος μέλος αυτό να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία εντός προθεσμίας δύο μηνών από την παραλαβή της αιτιολογημένης γνώμης.

16 Με την από 13 Σεπτεμβρίου 2022 απάντησή της στην αιτιολογημένη γνώμη, η Δημοκρατία της Εσθονίας, η οποία δεν αμφισβήτησε την προσαπτόμενη σε αυτήν παράβαση, παρέσχε διευκρινίσεις σχετικά με την πρόοδο της νομοθετικής διαδικασίας θέσπισης του νόμου για τη μεταφορά της οδηγίας 2019/1937 στο εσωτερικό δίκαιο.

17 Εκτιμώντας ότι το εν λόγω κράτος μέλος εξακολουθούσε να μη συμμορφώνεται προς τις υποχρεώσεις του, η Επιτροπή αποφάσισε στις 14 Μαρτίου 2023 να ασκήσει ενώπιον του Δικαστηρίου την υπό κρίση προσφυγή.

18 Με απόφαση του Προέδρου του Δικαστηρίου της 4ης Ιανουαρίου 2024, η διαδικασία ανεστάλη μέχρι την έκδοση απόφασης στην υπόθεση C-147/23. Μετά την έκδοση της απόφασης της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος) (C-147/23, EU:C:2024:346), η διαδικασία στην υπό κρίση υπόθεση επαναλήφθηκε με απόφαση του Προέδρου του Δικαστηρίου της ίδιας ημέρας.

Επί της προσφυγής

Επί της παράβασης κατά το άρθρο 258 ΣΛΕΕ

Επιχειρήματα των διαδίκων

19 Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 288, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να θεσπίζουν τις διατάξεις που απαιτούνται για τη μεταφορά των οδηγιών στο εθνικό νομικό τους σύστημα, εντός των προθεσμιών που τάσσουν οι οδηγίες, και να της ανακοινώνουν αμέσως τις εν λόγω διατάξεις.

20 Το εν λόγω θεσμικό όργανο διευκρινίζει ότι η ύπαρξη οποιασδήποτε παράβασης των υποχρεώσεων αυτών πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση του κράτους μέλους, όπως αυτή εμφανίζεται κατά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη την οποία του απηύθυνε.

21 Εν προκειμένω, όμως, η Δημοκρατία της Εσθονίας δεν θέσπισε τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη μεταφορά της οδηγίας 2019/1937 στο εθνικό δίκαιο ούτε ενημέρωσε την Επιτροπή για τη θέσπιση των διατάξεων αυτών πριν τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη της 15ης Ιουλίου 2022.

22 Με το υπόμνημα αντικρούσεως, η Δημοκρατία της Εσθονίας παραδέχεται την παράβαση που της προσάπτεται και διευκρινίζει ότι, λόγω των βουλευτικών εκλογών της 5ης Μαρτίου 2023, η εξέταση του σχεδίου νόμου για τη μεταφορά της οδηγίας 2019/1937 στο εσωτερικό δίκαιο αναβλήθηκε για τον Ιούνιο του 2023. Επιπλέον, το εν λόγω κράτος μέλος εκθέτει ότι η υφιστάμενη εθνική νομοθεσία περιέχει ορισμένες διατάξεις που καθιστούν δυνατή, σε συγκεκριμένους τομείς, την προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος, χωρίς ωστόσο οι διατάξεις αυτές να μπορούν να χαρακτηριστούν ως διατάξεις μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

23 Με το υπόμνημά της απαντήσεως, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι, κατά πάγια νομολογία, διατάξεις, πρακτικές ή καταστάσεις που σχετίζονται με την εθνική έννομη τάξη δεν μπορούν να δικαιολογήσουν την καθυστέρηση στη μεταφορά μιας οδηγίας.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

24 Κατά το άρθρο 26, παράγραφος 1, της οδηγίας 2019/1937, τα κράτη μέλη όφειλαν να θέσουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που απαιτούνται για τη συμμόρφωση προς την εν λόγω οδηγία έως τις 17 Δεκεμβρίου 2021. Εξάλλου, στο άρθρο 26, παράγραφος 3, της οδηγίας διευκρινίζεται ότι, όταν τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις εν λόγω εθνικές διατάξεις, οι διατάξεις αυτές περιέχουν ή συνοδεύονται από αναφορά στην παρούσα οδηγία κατά την επίσημη δημοσίευσή τους. Επιπλέον, κατά την ίδια αυτή διάταξη του άρθρου 26, παράγραφος 3, τα κράτη μέλη όφειλαν να ανακοινώσουν στην Επιτροπή το κείμενο των εν λόγω εθνικών διατάξεων.

25 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η ύπαρξη παράβασης πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση του κράτους μέλους, όπως αυτή εμφανίζεται κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής προθεσμίας, οι δε επελθούσες στη συνέχεια μεταβολές δεν

μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 28 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

26 Το Δικαστήριο έχει επίσης επανειλημμένως κρίνει ότι, αν μια οδηγία προβλέπει ρητώς την υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίσουν ότι οι αναγκαίες για την εφαρμογή της διατάξεις περιέχουν αναφορά στην οδηγία ή ότι συνοδεύονται από τέτοια αναφορά κατά την επίσημη δημοσίευσή τους, είναι οπωσδήποτε αναγκαίο τα κράτη μέλη να θεσπίσουν θετική πράξη μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο [απόφαση της 14ης Μαρτίου 2024, Επιτροπή κατά Λεττονίας (Ευρωπαϊκός Κώδικας Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών), C-454/22, EU:C:2024:235, σκέψη 33 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

27 Εν προκειμένω, η Επιτροπή, αφού διαπίστωσε ότι η Δημοκρατία της Εσθονίας δεν της είχε ανακοινώσει τις διατάξεις για τη μεταφορά της οδηγίας 2019/1937 στο εσωτερικό δίκαιο, απηύθυνε στο εν λόγω κράτος μέλος στις 15 Ιουλίου 2022 αιτιολογημένη γνώμη, καλώντας το να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που αναφέρονταν στη γνώμη αυτή εντός προθεσμίας δύο μηνών από την παραλαβή της.

28 Εντούτοις, όπως προκύπτει από το υπόμνημα αντικρούσεως και από το υπόμνημα ανταπαντήσεως που υπέβαλε η Δημοκρατία της Εσθονίας στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, το εν λόγω κράτος μέλος δεν είχε θεσπίσει ούτε είχε, συνεπώς, ανακοινώσει στην Επιτροπή, μέχρι τη λήξη της ως άνω προθεσμίας, τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που απαιτούνται για τη συμμόρφωση προς την οδηγία 2019/1937.

29 Η Δημοκρατία της Εσθονίας, η οποία δεν αμφισβητεί την παράβαση που της προσάπτεται, επισημαίνει ότι η καθυστέρηση μεταφοράς και, συνακόλουθα, ανακοίνωσης των μέτρων μεταφοράς οφείλεται, μεταξύ άλλων, στις βουλευτικές εκλογές της 5ης Μαρτίου 2023.

30 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί διατάξεις, πρακτικές ή καταστάσεις της εσωτερικής έννομης τάξεώς του για να δικαιολογήσει τη μη τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης, όπως τη μη μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο εντός της ταχθείσας προθεσμίας [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 33 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

31 Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 26, παράγραφος 1, της οδηγίας 2019/1937, ο νομοθέτης της Ένωσης θεώρησε τη διετή προθεσμία μεταφοράς επαρκή προκειμένου να μπορούν τα κράτη μέλη να συμμορφωθούν προς τις υποχρεώσεις τους.

32 Κατά συνέπεια, διαπιστώνεται ότι η Δημοκρατία της Εσθονίας, παραλείποντας να θεσπίσει, μέχρι τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη της 15ης Ιουλίου 2022, τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη συμμόρφωσή της προς την οδηγία 2019/1937 και, συνακόλουθα, παραλείποντας να ανακοινώσει τις εν λόγω διατάξεις στην Επιτροπή, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 26, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας.

Επί των αιτημάτων που υποβλήθηκαν δυνάμει του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ

Επιχειρήματα των διαδίκων

33 Η Επιτροπή, εκτιμώντας ότι η προσαπτόμενη στη Δημοκρατία της Εσθονίας παράβαση εξακολουθούσε να υφίσταται κατά την ημερομηνία κατά την οποία άσκησε την υπό κρίση προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου, προτείνει, βάσει του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, να υποχρεωθεί το εν λόγω κράτος μέλος στην καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού και ημερήσιας χρηματικής ποινής.

34 Για τον προσδιορισμό του ύψους των εν λόγω χρηματικών κυρώσεων, η Επιτροπή στηρίζεται στις γενικές αρχές που διαλαμβάνονται στο σημείο 2 της ανακοίνωσης του 2023 καθώς και στη μέθοδο υπολογισμού που αναπτύσσεται στα σημεία 3 και 4 της ανακοίνωσης. Ειδικότερα, το εν λόγω θεσμικό όργανο επισημαίνει ότι ο προσδιορισμός του ύψους των κυρώσεων αυτών πρέπει να εδράζεται επί των θεμελιωδών κριτηρίων της σοβαρότητας της παράβασης, της διάρκειάς της και της αναγκαιότητας να διασφαλιστεί η αποτρεπτική λειτουργία της κύρωσης ώστε να μην υπάρξει υποτροπή.

35 Όσον αφορά, κατά πρώτον, τη σοβαρότητα της παράβασης, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι ο συντελεστής που εφαρμόζεται δυνάμει της ανακοίνωσης του 2023 καθορίζεται βάσει κλίμακας με κατώτατο όριο το 1 και ανώτατο όριο το 20. Περαιτέρω, διευκρινίζει ότι, σύμφωνα με το σημείο 3.2.2 της ανωτέρω ανακοίνωσης, σε περίπτωση που δεν έχει γίνει καμία ανακοίνωση διατάξεων για τη μεταφορά οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, εφαρμόζει συστηματικά συντελεστή σοβαρότητας 10, η δε παράλειψη μεταφοράς της οδηγίας και η μη ανακοίνωση των διατάξεων μεταφοράς ενέχουν τον ίδιο βαθμό σοβαρότητας, ανεξαρτήτως της φύσης των διατάξεων της οδηγίας.

36 Κατά δεύτερον, όσον αφορά τη διάρκεια της παράβασης, η Επιτροπή επισημαίνει ότι, βάσει του σημείου 3.3 της ανακοίνωσης του 2023, ο συντελεστής διάρκειας εκφράζεται ως πολλαπλασιαστής με κατώτατο ύψος το 1 και ανώτατο το 3 και υπολογίζεται σε τιμή 0,10 μηνιαίως από την επομένη της εκπνοής της προθεσμίας για τη μεταφορά της επίμαχης οδηγίας στο εθνικό δίκαιο έως την ημερομηνία κατά την οποία η Επιτροπή αποφασίζει να προσφύγει στο Δικαστήριο. Δεδομένου ότι η διάρκεια της εν λόγω περιόδου είναι, εν προκειμένω, 13 μήνες, ο συντελεστής διάρκειας που πρέπει να γίνει δεκτός είναι 1,3.

37 Όσον αφορά, κατά τρίτον, το κριτήριο σχετικά με την αναγκαιότητα να εξασφαλιστεί το αποτρεπτικό αποτέλεσμα της κύρωσης λαμβανομένης υπόψη της ικανότητας πληρωμής του οικείου κράτους μέλους, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το εν λόγω κριτήριο εκφράζεται με τον συντελεστή «n», ο οποίος καθορίζεται για κάθε κράτος μέλος στο σημείο 3 του παραρτήματος Ι της ανακοίνωσης του 2023. Για τον υπολογισμό του συντελεστή αυτού λαμβάνεται υπόψη η αναλογία του ΑΕΠ του οικείου κράτους μέλους προς το μέσο εθνικό ΑΕΠ της Ένωσης, η οποία πολλαπλασιάζεται με την αναλογία του πληθυσμού του εν λόγω κράτους μέλους προς τον μέσο εθνικό πληθυσμό της Ένωσης. Η πρώτη αναλογία προσμετράται με συντελεστή στάθμισης δύο τρίτα, ενώ η δεύτερη με συντελεστή στάθμισης ένα τρίτο. Κατ' εφαρμογήν του εν λόγω σημείου 3, ο συντελεστής «n» για τη Δημοκρατία της Εσθονίας είναι 0,06.

38 Κατά συνέπεια, πρώτον, όσον αφορά τον υπολογισμό του ύψους του κατ' αποκοπήν ποσού, η Επιτροπή προτείνει, βάσει του σημείου 4.2 της ανακοίνωσης του 2023, να γίνει δεκτός συντελεστής σοβαρότητας «10» και να εφαρμοστεί συντελεστής «n» 0,06. Το γινόμενο των δύο αυτών στοιχείων πολλαπλασιάζεται επί το βασικό κατ' αποκοπήν ποσό για το κατ' αποκοπήν

ποσό που καθορίζεται στο σημείο 2 του παραρτήματος I της ανακοίνωσης, ήτοι 1 000 ευρώ, και αντιστοιχεί στο ποσό των 600 ευρώ, το οποίο πρέπει να πολλαπλασιαστεί επί τον αριθμό των ημερών κατά τις οποίες συνεχιζόταν η παράβαση, σύμφωνα με το σημείο 4.2.1 της ανακοίνωσης. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι η καταβολή του εν λόγω κατ' αποκοπήν ποσού πρέπει να επιβληθεί υπό την προϋπόθεση ότι το ποσό αυτό υπερβαίνει τα 168 000 ευρώ, που είναι το κατώτατο κατ' αποκοπήν ποσό που έχει προσδιοριστεί για τη Δημοκρατία της Εσθονίας με το σημείο 5 του παραρτήματος I της ανακοίνωσης του 2023.

39 Δεύτερον, όσον αφορά τον προσδιορισμό του ποσού της χρηματικής ποινής, η Επιτροπή προτείνει τον πολλαπλασιασμό του βασικού κατ' αποκοπήν ποσού για τη χρηματική ποινή το οποίο καθορίζεται στο σημείο 1 του παραρτήματος I της ανακοίνωσης του 2023, ανέρχεται δε σε 3 000 ευρώ ημερησίως, επί τον συντελεστή σοβαρότητας 10, τον συντελεστή διάρκειας 1,3 καθώς και τον συντελεστή «n» 0,06. Η χρηματική ποινή που προκύπτει ανέρχεται σε 2 340 ευρώ ημερησίως.

40 Τέλος, η Επιτροπή προτείνει να γίνει δεκτή ως ημερομηνία από την οποία τίθεται σε ισχύ η υποχρέωση καταβολής η ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση.

41 Με το υπόμνημα αντικρούσεως, η Δημοκρατία της Εσθονίας επισημαίνει ότι οι προτάσεις της Επιτροπής σχετικά με το ύψος των χρηματικών κυρώσεων υπερβαίνουν το μέτρο που είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση του αποτελεσματικού και αποτρεπτικού χαρακτήρα των κυρώσεων αυτών.

42 Όσον αφορά το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού, το εν λόγω κράτος μέλος θεωρεί ότι το ποσό που προτείνει η Επιτροπή δεν λαμβάνει υπόψη τις πραγματικές συνέπειες της παράβασης επί των δημοσίων και ιδιωτικών συμφερόντων.

43 Αφενός, η συστηματική εφαρμογή συντελεστή σοβαρότητας 10 δεν παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να λάβει υπόψη την υφιστάμενη νομοθεσία σχετικά με την προστασία των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος. Συγκεκριμένα, το άρθρο 3 του töölepingu seadus (νόμου περί συμβάσεως εργασίας) (RT I, 7 Μαρτίου 2023) και το άρθρο 13 του avaliku teenistuse seadus (νόμου περί δημοσίων υπαλλήλων) (RT I, 7 Μαρτίου 2023) προβλέπουν τη γενική απαγόρευση αντιποίνων κατά των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος, συμφώνως προς την επιταγή του άρθρου 19 της οδηγίας 2019/1937. Επιπλέον, η προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης διασφαλίζεται με το άρθρο 6, παράγραφος 2, του korruptsioonivastane seadus (νόμου για την καταπολέμηση της διαφθοράς) (RT I, 13 Απριλίου 2021), τα άρθρα 49, 51, 52 και 52^1 του rahapesu ja terrorismi tõkestamise seadus (νόμου για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της τρομοκρατίας) (RT I, 10 Φεβρουαρίου 2023), τα άρθρα 50^2 και 50^3 του finantsinspektsiooni seadus (νόμου περί της εποπτικής και χρηματοπιστωτικής αρχής) (RT I, 30 Νοεμβρίου 2022), καθώς και τα άρθρα 201^1, 201^2 και 237^{49} του väärtpaberituru seadus (νόμου περί της αγοράς κινητών αξιών) (RT I, 17 Μαρτίου 2023). Επιπλέον, πολλές δημόσιες αρχές έχουν δημιουργήσει εσωτερικούς διαύλους αναφοράς.

44 Αφετέρου, η Δημοκρατία της Εσθονίας υπενθυμίζει τις πολυάριθμες προσπάθειες που κατέβαλε για τη μεταφορά της οδηγίας 2019/1937 στο εσωτερικό δίκαιο και εκθέτει ότι η διάρκεια εξέτασης του σχεδίου νόμου για τη μεταφορά της οδηγίας ήταν μεγαλύτερη από την αρχικώς προβλεφθείσα λόγω της διεξαγωγής βουλευτικών εκλογών στις 5 Μαρτίου 2023.

45 Τέλος, η Δημοκρατία της Εσθονίας υποστηρίζει ότι είναι ελάχιστες οι περιπτώσεις παράλειψης της μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό της δίκαιο και ότι, ως εκ τούτου, η πρόληψη της επανάληψης παραβατικής συμπεριφοράς δεν δικαιολογεί το ποσό που ζητεί η Επιτροπή.

46 Επομένως, για την επίτευξη του σκοπού της άσκησης πίεσης και της αποτροπής, αρκεί η εφαρμογή συντελεστή σοβαρότητας ίσου ή μικρότερου του 5.

47 Για τους ίδιους λόγους, πρέπει επίσης να μειωθεί το ύψος της χρηματικής ποινής που προτείνει η Επιτροπή.

48 Με το υπόμνημα απαντήσεως, η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο συντελεστής σοβαρότητας 10 τον οποίον πρότεινε δεν είναι υψηλός και αντιστοιχεί στο επίπεδο που προβλέπεται στο σημείο 3.2.2 της ανακοίνωσης του 2023.

49 Θεωρεί ότι οι διάφορες διατάξεις του εθνικού δικαίου στις οποίες αναφέρεται η Δημοκρατία της Εσθονίας με το υπόμνημα αντικρούσεως δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη για τον καθορισμό του συντελεστή αυτού, δεδομένου ότι δεν είναι κρίσιμες προκειμένου να καθοριστεί σε ποιον βαθμό έχει μεταφερθεί η οδηγία 2019/1937 στο εθνικό δίκαιο.

50 Συγκεκριμένα, οι εθνικές αυτές διατάξεις δεν κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή. Επιπλέον, δεν περιέχουν αναφορά στην οδηγία και, ως εκ τούτου, δεν συνιστούν θετική πράξη μεταφοράς.

51 Για τον λόγο αυτόν, οι εν λόγω εθνικές διατάξεις δεν πληρούν τις επιταγές σαφήνειας και ακρίβειας που απαιτούνται κατά τη νομολογία προς κατοχύρωση της ασφάλειας δικαίου των δικαιούχων των αναγνωριζόμενων από την οδηγία 2019/1937 δικαιωμάτων και της πλήρους εφαρμογής των διατάξεών της.

52 Κατά συνέπεια, η Επιτροπή επιβεβαιώνει τα ποσά των χρηματικών κυρώσεων που πρότεινε με το δικόγραφο της προσφυγής της.

53 Με το υπόμνημα ανταπαντήσεως, η Δημοκρατία της Εσθονίας επισημαίνει, αφενός, ότι οι εθνικές διατάξεις στις οποίες αναφέρθηκε με το υπόμνημα αντικρούσεως αποδεικνύουν ότι πρέπει να σχετικοποιηθούν οι αρνητικές συνέπειες της παράβασης που της προσάπτεται ως προς τα δημόσια και ιδιωτικά συμφέροντα. Επομένως, τα ποσά των προτεινόμενων χρηματικών κυρώσεων θα πρέπει να είναι προσαρμοσμένα στις περιστάσεις και αναλογικά προς τη διαπραχθείσα παράβαση. Αφετέρου, για τον καθορισμό του βαθμού της πίεσης και της αποτροπής των κυρώσεων αυτών απαιτείται να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαίτερες περιστάσεις κάθε περιπτώσεως.

54 Συναφώς, η Επιτροπή δεν μπορεί να δικαιολογήσει την αυτόματη εφαρμογή ενός συντελεστή σοβαρότητας επικαλούμενη την ανάγκη διασφάλισης της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών. Αντιθέτως, η αρχή αυτή επιβάλλει διαφορετική εκτίμηση αναλόγως του κανονιστικού περιεχομένου εκάστης οδηγίας καθώς και της ιδιαίτερης κατάστασης εκάστου κράτους μέλους.

55 Εν προκειμένω, η Δημοκρατία της Εσθονίας υποστηρίζει ότι διαθέτει ήδη τομεακή νομοθεσία η οποία αντιστοιχεί, σε ορισμένο βαθμό, στο καθεστώς προστασίας που προβλέπει η οδηγία 2019/1937. Το εν λόγω κράτος μέλος παραπέμπει, συναφώς, στην αιτιολογική σκέψη 4 της οδηγίας, κατά την οποία η οδηγία αποσκοπεί στην κάλυψη των κενών που μπορούν να προκύψουν λόγω του κατακερματισμού και της ανομοιομορφίας της παρεχόμενης προστασίας.

56 Επιπλέον, ο περιορισμένος αριθμός των παραβάσεων που έχει διαπράξει το εν λόγω κράτος μέλος δικαιολογεί μείωση των ποσών αυτών, δεδομένου ότι ο κίνδυνος υποτροπής είναι περιορισμένος.

57 Κατά συνέπεια, η Δημοκρατία της Εσθονίας ζητεί, αφενός, να καθοριστεί το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού με πολλαπλασιασμό του ημερήσιου ποσού των 300 ευρώ επί τον αριθμό των ημερών μεταξύ της επομένης της λήξης της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο και της ημερομηνίας παύσης της παράβασης ή, σε περίπτωση εξακολούθησης της παράβασης, έως την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση. Αφετέρου, ζητεί να καθοριστεί το ποσό της χρηματικής ποινής σε 1 170 ευρώ ανά ημέρα καθυστέρησης από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση μέχρι την ημερομηνία πλήρους μεταφοράς της οδηγίας 2019/1937 στο εσωτερικό δίκαιο.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

– *Επί της εφαρμογής του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ*

58 Το άρθρο 260, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ προβλέπει ότι όταν η Επιτροπή υποβάλλει στο Δικαστήριο προσφυγή βάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, θεωρώντας ότι το κράτος μέλος παρέβη την υποχρέωσή του να ανακοινώσει τις διατάξεις που απαιτούνται για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο οδηγίας που εκδόθηκε σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία, μπορεί, εάν το κρίνει πρόσφορο, να υποδείξει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το εν λόγω κράτος και που η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίσταση. Κατά το άρθρο 260, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει την παράβαση, δύναται να επιβάλει στο συγκεκριμένο κράτος μέλος την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής έως του ορίου του ποσού που υπέδειξε η Επιτροπή, η δε υποχρέωση καταβολής τίθεται σε ισχύ την ημερομηνία που προσδιορίζει το Δικαστήριο με την απόφασή του.

59 Καθόσον, όπως προκύπτει από τη σκέψη 32 της παρούσας απόφασης, αποδεικνύεται ότι, κατά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη της 15ης Ιουλίου 2022, η Δημοκρατία της Εσθονίας δεν είχε θεσπίσει ούτε, συνακόλουθα, ανακοινώσει στην Επιτροπή τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που απαιτούνται για τη μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας 2019/1937 στο εσωτερικό της δίκαιο, η διαπιστωθείσα κατά τα ανωτέρω παράβαση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

60 Υπενθυμίζεται, εξάλλου, ότι ο σκοπός που επιδιώκεται με τη θέσπιση του μηχανισμού του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ είναι όχι μόνο να παρακινηθούν τα κράτη μέλη να παύσουν, το συντομότερο δυνατόν, παράβαση η οποία, ελλείψει μιας τέτοιας διάταξης, θα έτεινε να συνεχιστεί, αλλά και να καταστεί πιο ευέλικτη και ταχεία η διαδικασία για την επιβολή χρηματικών κυρώσεων για παραβάσεις της υποχρέωσης ανακοίνωσης εθνικού μέτρου μεταφοράς οδηγίας εκδοθείσας σύμφωνα με τη νομοθετική διαδικασία [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 57 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

61 Προκειμένου να επιτευχθεί ο σκοπός αυτός, το άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ προβλέπει την επιβολή δύο ειδών χρηματικών κυρώσεων, ήτοι την επιβολή κατ' αποκοπήν ποσού και ημερήσιας χρηματικής ποινής.

62 Ενώ η επιβολή χρηματικής ποινής φαίνεται ιδιαίτερα πρόσφορη προκειμένου να παρακινηθεί ένα κράτος μέλος να παύσει την παράβαση το ταχύτερο δυνατόν, η επιβολή υποχρέωσης καταβολής κατ' αποκοπήν ποσού στηρίζεται περισσότερο στην αποτίμηση των συνεπειών της μη εκτέλεσης των υποχρεώσεων του οικείου κράτους μέλους επί των διακυβευομένων ιδιωτικών και δημοσίων συμφερόντων, ιδίως όταν η παράβαση εξακολούθησε να υφίσταται επί μακρό χρονικό διάστημα [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 59 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

63 Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή αιτιολογεί τη φύση και το ύψος της ζητούμενης χρηματικής κύρωσης, λαμβάνοντας υπόψη τις κατευθυντήριες γραμμές τις οποίες έχει θεσπίσει, όπως αυτές έχουν αποτυπωθεί στις ανακοινώσεις της, και οι οποίες, μολονότι δεν δεσμεύουν το Δικαστήριο, συμβάλλουν στην εξασφάλιση της διαφάνειας, της προβλεψιμότητας και της ασφάλειας δικαίου κατά τη δράση της Επιτροπής [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 60 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

64 Εν προκειμένω, η Επιτροπή στηρίχθηκε στην ανακοίνωση του 2023 για να αιτιολογήσει την επιβολή στη Δημοκρατία της Εσθονίας της υποχρέωσης καταβολής ημερήσιας χρηματικής ποινής και κατ' αποκοπήν ποσού καθώς και για να προσδιορίσει το ύψος τους.

65 Όσον αφορά τη σκοπιμότητα της επιβολής κατ' αποκοπήν ποσού, απόκειται στο Δικαστήριο να επιβάλει, σε κάθε υπόθεση και ανάλογα με τις συγκεκριμένες περιστάσεις της ενώπιόν του διαφοράς, καθώς και ανάλογα με τον βαθμό πίεσης και αποτροπής που κρίνει απαραίτητο, τις κατάλληλες χρηματικές κυρώσεις, προκειμένου, ιδίως, να προληφθεί η επανάληψη ανάλογων παραβιάσεων του δικαίου της Ένωσης [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 62 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

66 Πρώτον, όσον αφορά την επιβολή κατ' αποκοπήν ποσού, παρά το γεγονός ότι η Δημοκρατία της Εσθονίας ενημέρωσε τις υπηρεσίες της Επιτροπής σχετικά με την πρόοδο της διαδικασίας μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο των διατάξεων της οδηγίας 2019/1937, το σύνολο των νομικών και πραγματικών στοιχείων που αφορούν τη διαπιστωθείσα παράβαση αποτελεί ένδειξη του ότι, για την αποτελεσματική πρόληψη ανάλογων παραβάσεων του δικαίου της Ένωσης στο μέλλον, μπορεί να απαιτηθεί η λήψη αποτρεπτικού μέτρου όπως η επιβολή κατ' αποκοπήν ποσού. Πράγματι, η Δημοκρατία της Εσθονίας δεν είχε θεσπίσει καμία διάταξη που να καθιστά δυνατή τη μεταφορά της οδηγίας 2019/1937 στο εσωτερικό δίκαιο κατά τη λήξη της προθεσμίας του άρθρου 26, παράγραφος 1, της οδηγίας. Επιπλέον, καμία τέτοια διάταξη δεν κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή ούτε κατά τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη της 15ης Ιουλίου 2022 προθεσμίας ούτε κατά την ημερομηνία εξέτασης των πραγματικών περιστατικών από το Δικαστήριο.

67 Δεύτερον, όσον αφορά την επιβολή χρηματικής ποινής, τέτοια κύρωση επιβάλλεται κατ' αρχήν μόνον εφόσον, κατά τον χρόνο της εξέτασης των πραγματικών περιστατικών από το Δικαστήριο, η οποία πρέπει να θεωρηθεί ότι πραγματοποιείται κατά την ημερομηνία περάτωσης της διαδικασίας, εξακολουθεί να υφίσταται η παράβαση στον κολασμό της οποίας αποσκοπεί η χρηματική αυτή ποινή. Διευκρινίζεται ότι σε περίπτωση που, όπως εν προκειμένω, δεν διεξήχθη επ' ακροατηρίου συζήτηση, η ημερομηνία που πρέπει να ληφθεί υπόψη συναφώς είναι η

ημερομηνία της περάτωσης της έγγραφης διαδικασίας [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 64].

68 Επομένως, προκειμένου να διαπιστωθεί αν μπορεί να επιβληθεί εν προκειμένω χρηματική ποινή, πρέπει να εξεταστεί αν η παράβαση που διαπιστώθηκε στη σκέψη 32 της παρούσας απόφασης συνεχιζόταν κατά την ημερομηνία της περάτωσης της διαδικασίας, ήτοι στις 14 Αυγούστου 2023.

69 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι, κατά την ημερομηνία αυτή, η Δημοκρατία της Εσθονίας δεν είχε θεσπίσει ούτε, επομένως, ανακοινώσει τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη μεταφορά της οδηγίας 2019/1937 στο εσωτερικό της δίκαιο. Πρέπει, συνεπώς, να διαπιστωθεί ότι η παράβαση του εν λόγω κράτους μέλους εξακολούθησε να υφίσταται μέχρι την εξέταση των πραγματικών περιστατικών από το Δικαστήριο.

70 Υπό τις συνθήκες αυτές, η επιβολή στη Δημοκρατία της Εσθονίας της υποχρέωσης καταβολής ημερήσιας χρηματικής ποινής, σύμφωνα με το αίτημα της Επιτροπής, μπορεί να αποτελέσει πρόσφορο μέσο οικονομικής φύσεως για να διασφαλιστεί ότι το κράτος μέλος αυτό θα παύσει, το συντομότερο δυνατόν, τη διαπιστωθείσα παράβαση και θα τηρήσει τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 2019/1937. Αντιθέτως, εφόσον δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο, κατά την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης στην υπό κρίση υπόθεση, να έχει ολοκληρωθεί πλήρως η μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, η χρηματική ποινή πρέπει να επιβληθεί μόνο στο μέτρο που η παράβαση εξακολουθεί κατά την ως άνω ημερομηνία [πρβλ. απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 66].

– *Επί του ύψους των χρηματικών κυρώσεων*

71 Όσον αφορά τον υπολογισμό του ύψους των κυρώσεων που ζητεί η Επιτροπή, υπενθυμίζεται ότι, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, μόνον το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να επιβάλει χρηματική κύρωση σε κράτος μέλος. Εντούτοις, στο πλαίσιο διαδικασίας κινηθείσας βάσει της διάταξης αυτής, η εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτει το Δικαστήριο οριοθετείται από τις προτάσεις της Επιτροπής, οι οποίες, σε περίπτωση που διαπιστωθεί παράβαση, δεσμεύουν το Δικαστήριο τόσο ως προς τη φύση όσο και ως προς το μέγιστο ποσό της κύρωσης που μπορεί να επιβάλει [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 67 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

72 Στο Δικαστήριο απόκειται, κατά την άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει στον οικείο τομέα, όπως η εξουσία αυτή οριοθετείται από τις προτάσεις της Επιτροπής, να καθορίζει το ύψος των χρηματικών κυρώσεων που επιβάλλονται σε κράτος μέλος δυνάμει του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, κατά τρόπον ώστε το ύψος των κυρώσεων να είναι, αφενός, προσαρμοσμένο στις περιστάσεις και, αφετέρου, ανάλογο προς τη διαπραχθείσα παράβαση. Μεταξύ των κρίσιμων, συναφώς, παραγόντων περιλαμβάνονται, ιδίως, η σοβαρότητα της διαπιστωθείσας παράβασης και το χρονικό διάστημα κατά το οποίο αυτή εξακολούθησε να υφίσταται καθώς και η ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 68 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

73 Υπενθυμίζεται επίσης ότι, στο πλαίσιο της εν λόγω εξουσίας εκτιμήσεως, κατευθυντήριες γραμμές όπως αυτές που περιλαμβάνονται στις ανακοινώσεις της Επιτροπής δεν δεσμεύουν το Δικαστήριο, αλλά συμβάλλουν στην εξασφάλιση της διαφάνειας, της προβλεψιμότητας και της ασφάλειας δικαίου στη δράση της ίδιας της Επιτροπής, όταν το όργανο αυτό διατυπώνει προτάσεις προς το Δικαστήριο [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 69 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

74 Εν προκειμένω, για τον καθορισμό του ύψους των χρηματικών κυρώσεων που ζητεί, η Επιτροπή στηρίχθηκε στην ανακοίνωση του 2023.

75 Πρώτον, όσον αφορά τη σοβαρότητα της διαπιστωθείσας παράβασης, από το σημείο 3.2 της ανακοίνωσης του 2023 προκύπτει ότι η Επιτροπή παγίως θεωρεί σοβαρή παράβαση τη μη κοινοποίηση των μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο οδηγίας που εκδίδεται σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία. Εκτιμά, συνεπώς, ότι η εν λόγω παράβαση δικαιολογεί την αυτόματη εφαρμογή συντελεστή σοβαρότητας 10.

76 Η Δημοκρατία της Εσθονίας διαφωνεί με το ύψος του ανωτέρω συντελεστή και την αυτόματη εφαρμογή του στην προκειμένη περίπτωση.

77 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι η υποχρέωση θέσπισης διατάξεων για τη διασφάλιση της πλήρους μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και η υποχρέωση ανακοίνωσης των διατάξεων αυτών στην Επιτροπή αποτελούν ουσιώδεις υποχρεώσεις των κρατών μελών προκειμένου να διασφαλισθεί η πλήρης αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης και ότι, επομένως, η παράβαση των υποχρεώσεων αυτών πρέπει να θεωρείται αναμφίβολα σοβαρή [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 72 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

78 Εν προκειμένω, τονίζεται ότι η οδηγία 2019/1937 αποτελεί κρίσιμο μηχανισμό του δικαίου της Ένωσης καθόσον, σύμφωνα με το άρθρο 1, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 1 αυτής, θεσπίζει ελάχιστα κοινά πρότυπα που θα διασφαλίζουν υψηλό επίπεδο ισορροπημένης και αποτελεσματικής προστασίας των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης σε τομείς στους οποίους παρόμοιες παραβιάσεις δύνανται να βλάψουν ιδιαίτερα το γενικό συμφέρον. Συγκεκριμένα, η εν λόγω οδηγία, θεσπίζοντας υψηλό επίπεδο προστασίας των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης σε εργασιακό πλαίσιο, συμβάλλει στην πρόληψη της βλάβης του δημοσίου συμφέροντος, σε ιδιαίτερα ευαίσθητους τομείς, όπως οι δημόσιες συμβάσεις, η πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και η χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, η προστασία του περιβάλλοντος ή των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Συνακόλουθα, οι διατάξεις της οδηγίας προβλέπουν την υποχρέωση των οντοτήτων τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα να καθιερώσουν εσωτερικούς διαύλους αναφοράς καθώς και διαδικασίες παραλαβής και παρακολούθησης των αναφορών, διασφαλίζοντας παράλληλα τα δικαιώματα των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης καθώς και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα πρόσωπα αυτά απολαύουν της προβλεπόμενης προστασίας [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 73].

79 Η παράλειψη, όμως, μεταφοράς των διατάξεων της οδηγίας 2019/1937 στο εσωτερικό δίκαιο εντός της ταχθείσας προθεσμίας θίγει αναπόφευκτα το δίκαιο της Ένωσης καθώς και την ομοιόμορφη και αποτελεσματική εφαρμογή του, καθόσον τα πρόσωπα που λαμβάνουν γνώση

παραβιάσεων του δικαίου της Ένωσης ενδέχεται να μην τις αναφέρουν, εάν δεν προστατεύονται έναντι πιθανών αντιποίνων [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 74].

80 Τούτου λεχθέντος, το ύψος των χρηματικών κυρώσεων που επιβάλλονται σε κράτος μέλος δυνάμει του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ πρέπει να είναι προσαρμοσμένο στις περιστάσεις και ανάλογο προς τη διαπραχθείσα παράβαση [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346 σκέψη 75], όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 72 της παρούσας απόφασης.

81 Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίον το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η αυτόματη εφαρμογή του ίδιου συντελεστή σοβαρότητας σε όλες τις περιπτώσεις μη πλήρους μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και, συνακόλουθα, παράλειψης ανακοίνωσης των μέτρων μεταφοράς της οδηγίας εμποδίζει αναπόφευκτα την προσαρμογή του ύψους των χρηματικών κυρώσεων στις ιδιαίτερες περιστάσεις της παράβασης και την επιβολή αναλογικών κυρώσεων [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 76].

82 Συναφώς, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι, λόγω της παραδοχής ότι η παραβίαση της υποχρέωσης ανακοίνωσης των μέτρων μεταφοράς οδηγίας πρέπει κατά τεκμήριο να θεωρείται ότι έχει την ίδια σοβαρότητα όποια και αν είναι η επίμαχη οδηγία, η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να προσαρμόσει τις χρηματικές κυρώσεις ανάλογα με τις συνέπειες της παράλειψης εκπλήρωσης της ανωτέρω υποχρέωσης επί των δημοσίων και ιδιωτικών συμφερόντων, όπως προβλέπεται στο σημείο 3.2.2 της ανακοίνωσης του 2023 [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 77].

83 Εν προκειμένω, η Δημοκρατία της Εσθονίας υποστήριξε, με το υπόμνημα αντικρούσεως, ότι η νομοθεσία της ήδη περιέχει ορισμένες διατάξεις, που παρατίθενται στη σκέψη 43 της παρούσας απόφασης, οι οποίες προστατεύουν, συμφώνως προς τις απαιτήσεις της οδηγίας 2019/1937, τα πρόσωπα που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης.

84 Συγκεκριμένα, το άρθρο 3 του νόμου περί συμβάσεως εργασίας και το άρθρο 13 του νόμου περί δημοσίων υπαλλήλων προβλέπουν γενική απαγόρευση αντιποίνων κατά των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος, συμφώνως προς την επιταγή του άρθρου 19 της οδηγίας 2019/1937. Επιπλέον, η προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης διασφαλίζεται με το άρθρο 6, παράγραφος 2, του νόμου για την καταπολέμηση της διαφθοράς, τα άρθρα 49, 51, 52 και 52^1 του νόμου για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της τρομοκρατίας, τα άρθρα 50^2 και 50^3 του νόμου περί της εποπτικής και χρηματοπιστωτικής αρχής καθώς και τα άρθρα 201^1, 201^2 και 237^{49} του νόμου περί της αγοράς κινητών αξιών. Εξάλλου, πολλές δημόσιες αρχές έχουν δημιουργήσει εσωτερικούς διαύλους αναφοράς.

85 Υπό τις συνθήκες αυτές, διαπιστώνεται ότι δεν αποδείχθηκε ότι οι συνέπειες της διαπιστωθείσας εν προκειμένω παράβασης επί των ιδιωτικών και δημοσίων συμφερόντων ήταν στον ίδιο βαθμό αρνητικές όπως θα ήταν στην περίπτωση πλήρους παράλειψης μεταφοράς της οδηγίας 2019/1937 στο εσωτερικό δίκαιο. Καθόσον η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η εθνική νομοθεσία δεν της κοινοποιήθηκε και, για τον λόγο αυτόν, δεν πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά την εκτίμηση του ύψους του προσδιορισθέντος συντελεστή σοβαρότητας, αρκεί η διαπίστωση ότι η μη

κοινοποίηση της εθνικής νομοθεσίας δεν ασκεί, αφ' εαυτής, επιρροή όσον αφορά τις πραγματικές συνέπειες της εν λόγω νομοθεσίας επί των ως άνω συμφερόντων [πρβλ. απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 92].

86 Ωστόσο, η Δημοκρατία της Εσθονίας παραδέχθηκε, με το υπόμνημα αντικρούσεως, ότι οι κανόνες περί προστασίας των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης είναι διάσπαρτοι στην εσθονική έννομη τάξη και, σε αντίθεση με ό,τι επιτάσσει το άρθρο 26, παράγραφος 3, της οδηγίας 2019/1937, δεν περιλαμβάνουν ρητή αναφορά στην προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης.

87 Πλην όμως, ελλείψει ειδικών και σαφών κανόνων για την προστασία των προσώπων αυτών, όπως η προστασία αυτή προβλέπεται από την οδηγία 2019/1937, παρεμποδίζεται η αποτελεσματική προστασία τους και μπορεί, συνεπώς, να υπονομευθεί η ομοιόμορφη και αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης στους τομείς που καλύπτει η οδηγία [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 94].

88 Συγκεκριμένα, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 78 της παρούσας απόφασης, η οδηγία 2019/1937, θεσπίζοντας υψηλό επίπεδο προστασίας των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης σε εργασιακό πλαίσιο, συμβάλλει στην πρόληψη της βλάβης του δημοσίου συμφέροντος σε ιδιαίτερα ευαίσθητους τομείς, όπως οι δημόσιες συμβάσεις, η πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και η χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, η προστασία του περιβάλλοντος ή των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 95].

89 Εντούτοις, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 79 της παρούσας απόφασης, ελλείψει αποτελεσματικής προστασίας, τα πρόσωπα που γνωρίζουν ότι συντελέστηκε παραβίαση του δικαίου της Ένωσης στους τομείς αυτούς είναι δυνατό να αποθαρρυνθούν και να μην αναφέρουν την παραβίαση, καθόσον, αν το πράξουν, ενδέχεται να υποστούν αντίποινα [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 96].

90 Συνεπώς, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού που εκτίθεται στο άρθρο 1, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 1 της οδηγίας 2019/1937, η μη θέσπιση νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που απαιτούνται για την πλήρη και ακριβή μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο κρίνεται ιδιαιτέρως σοβαρή [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 97].

91 Επισημαίνεται επίσης ότι το γεγονός ότι η Δημοκρατία της Εσθονίας αποτελεί για πρώτη φορά αντικείμενο διαδικασίας λόγω παραβάσεως βάσει του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη κατά τον καθορισμό του ύψους του κατ' αποκοπήν ποσού που πρέπει να της επιβληθεί. Πράγματι, η πρότερη συμπεριφορά ενός κράτους μέλους δεν έχει καμία σχέση με τις συνέπειες της μη μεταφοράς της οδηγίας επί των ιδιωτικών και δημοσίων συμφερόντων.

92 Δεύτερον, στο πλαίσιο της εκτίμησης της διάρκειας της παράβασης, πρέπει να υπομνησθεί, αφενός, ότι, όσον αφορά το χρονικό σημείο έναρξης της περιόδου που πρέπει να ληφθεί υπόψη για τον καθορισμό του ύψους του κατ' αποκοπήν ποσού, η κρίσιμη ημερομηνία για την εκτίμηση

της διάρκειας της επίμαχης παράβασης δεν είναι η ημερομηνία λήξης της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής, αλλά η ημερομηνία λήξης της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο που προβλέπει η οδηγία, δηλαδή η 17η Δεκεμβρίου 2021 [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 80 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

93 Αφετέρου, όσον αφορά τον καθορισμό χρηματικής ποινής, η διάρκεια της παράβασης πρέπει να υπολογίζεται με βάση τον χρόνο κατά τον οποίο το Δικαστήριο εξετάζει τα πραγματικά περιστατικά και όχι τον χρόνο άσκησης της προσφυγής της Επιτροπής [απόφαση της 8ης Ιουλίου 2019, Επιτροπή κατά Βελγίου (Άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ – Υψίρρυθμα δίκτυα), C-543/17, EU:C:2019:573, σκέψη 87].

94 Δεν αμφισβητείται, πάντως, ότι, κατά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς που προβλέπεται στο άρθρο 26, παράγραφος 1, της οδηγίας 2019/1937, ήτοι στις 17 Δεκεμβρίου 2021, η Δημοκρατία της Εσθονίας δεν είχε θεσπίσει τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που απαιτούνται για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και, συνακόλουθα, δεν είχε ανακοινώσει τις διατάξεις αυτές στην Επιτροπή, κατ' αντίθεση προς ό,τι προβλέπει το άρθρο 26, παράγραφος 3. Επομένως, η επίμαχη παράβαση, η οποία δεν είχε παύσει κατά τον χρόνο εξέτασης των πραγματικών περιστατικών από το Δικαστήριο, εξακολουθεί επί τρία έτη.

95 Τρίτον, όσον αφορά την ικανότητα πληρωμής της Δημοκρατίας της Εσθονίας, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι, με την επιφύλαξη της δυνατότητας της Επιτροπής να προτείνει οικονομικές κυρώσεις στηριζόμενες σε πλείονα κριτήρια, ώστε να καθίσταται δυνατή, ιδίως, η διατήρηση εύλογης απόκλισης μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το ΑΕΠ του κράτους μέλους ως κυριότερο στοιχείο για την εκτίμηση της ικανότητας πληρωμής του και για τον καθορισμό επαρκώς αποτρεπτικών και αναλογικών κυρώσεων, προκειμένου να προλαμβάνεται αποτελεσματικά η επανάληψη στο μέλλον ανάλογων παραβάσεων του δικαίου της Ένωσης [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 81 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

96 Συναφώς, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η πρόσφατη εξέλιξη του ΑΕΠ του κράτους μέλους, ως έχει κατά τον χρόνο της εξέτασης των πραγματικών περιστατικών από το Δικαστήριο [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 82 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

97 Εν προκειμένω, ο συντελεστής «n», ο οποίος αντιπροσωπεύει την ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους σε σχέση με την ικανότητα πληρωμής των λοιπών κρατών μελών και εφαρμόζεται από την Επιτροπή κατά τα προβλεπόμενα στα σημεία 3.4 και 4.2 της ανακοίνωσης του 2023, ορίζεται ως σταθμισμένος γεωμετρικός μέσος όρος, αφενός, του ΑΕΠ του οικείου κράτους μέλους σε σύγκριση με τον μέσο όρο των ΑΕΠ των κρατών μελών, που προσμετράται κατά τα δύο τρίτα για τον υπολογισμό του συντελεστή «n», και, αφετέρου, του πληθυσμού του οικείου κράτους μέλους, σε σύγκριση με τον μέσο όρο των πληθυσμών των κρατών μελών, που προσμετράται κατά τα δύο τρίτα για τον υπολογισμό του συντελεστή «n», όπως προκύπτει από την εξίσωση που παρατίθεται στη σκέψη 9 της παρούσας απόφασης. Η Επιτροπή αιτιολογεί την ανωτέρω μέθοδο υπολογισμού του συντελεστή «n» επικαλούμενη, αφενός, τον σκοπό της διατήρησης εύλογης απόκλισης των συντελεστών «n» των κρατών μελών, σε σύγκριση με υπολογισμό βασιζόμενο αποκλειστικά στο ΑΕΠ των κρατών μελών, και, αφετέρου, τον σκοπό

διασφάλισης ορισμένης σταθερότητας στον υπολογισμό του συντελεστή «n», δεδομένου ότι ο πληθυσμός δεν είναι πιθανό να παρουσιάζει σημαντικές διαφορές σε ετήσια βάση [απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψη 83 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

98 Ωστόσο, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, για τον προσδιορισμό της ικανότητας πληρωμής του οικείου κράτους μέλους, η μέθοδος υπολογισμού του συντελεστή «n» δεν μπορεί να περιλαμβάνει συνεκτίμηση δημογραφικού κριτηρίου σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στα σημεία 3.4 και 4.2 της ανακοίνωσης του 2023 [βλ. απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), C-147/23, EU:C:2024:346, σκέψεις 84 έως 86].

99 Επομένως, σύμφωνα με τη νομολογία που υπομνήσθηκε στη σκέψη 95 της παρούσας απόφασης και δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν παρέθεσε κάποιο κριτήριο για τη διασφάλιση της σταθερότητας του υπολογισμού και τη διατήρηση εύλογης απόκλισης των συντελεστών «n» των κρατών μελών, το ύψος των χρηματικών κυρώσεων πρέπει να καθοριστεί λαμβανομένου υπόψη του μέσου όρου του ΑΕΠ της Δημοκρατίας της Εσθονίας των τριών τελευταίων ετών.

100 Βάσει των προεκτεθέντων και λαμβανομένης υπόψη της εξουσίας εκτιμήσεως που αναγνωρίζει στο Δικαστήριο το άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει ότι το Δικαστήριο δεν μπορεί, όσον αφορά τις οικονομικές κυρώσεις των οποίων την καταβολή επιβάλει, να καθορίσει ποσό πέραν του ορίου του ποσού που υπέδειξε η Επιτροπή, πρέπει να γίνει δεκτό, αφενός, ότι, για να προληφθεί αποτελεσματικά η επανάληψη στο μέλλον παραβάσεων όπως αυτή που συνίσταται στη μη τήρηση του άρθρου 26, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας 2019/1937, οι οποίες θίγουν την πλήρη αποτελεσματικότητα του δικαίου της Ένωσης, απαιτείται να επιβληθεί κατ' αποκοπήν ποσό το ύψος του οποίου πρέπει να καθοριστεί σε 500 000 ευρώ και, αφετέρου, σε περίπτωση που η διαπιστωθείσα στη σκέψη 32 της παρούσας απόφασης παράβαση εξακολουθεί κατά την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης, να υποχρεώσει τη Δημοκρατία της Εσθονίας να καταβάλλει στην Επιτροπή ημερήσια χρηματική ποινή ύψους 1 500 ευρώ από την ημερομηνία αυτή έως ότου το εν λόγω κράτος μέλος παύσει την παράβαση.

Επί των δικαστικών εξόδων

101 Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Δημοκρατία της Εσθονίας ηττήθηκε, πρέπει να φέρει, πέραν των δικαστικών εξόδων της, και τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η Επιτροπή, σύμφωνα με το σχετικό αίτημα της τελευταίας.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (έκτο τμήμα) αποφασίζει:

1) Η Δημοκρατία της Εσθονίας, παραλείποντας να θεσπίσει, έως τη λήξη της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 15ης Ιουλίου 2022, τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη συμμόρφωσή της προς την οδηγία (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2019, σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης, και, συνακόλουθα, παραλείποντας να ανακοινώσει τις εν λόγω διατάξεις στην Επιτροπή, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 26, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας.

2) Η Δημοκρατία της Εσθονίας, καθόσον δεν είχε θεσπίσει, κατά τον χρόνο εξέτασης των πραγματικών περιστατικών από το Δικαστήριο, τα αναγκαία μέτρα για τη μεταφορά στο εσωτερικό της δίκαιο των διατάξεων της οδηγίας 2019/1937 ούτε είχε, συνακόλουθα, ανακοινώσει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή τα μέτρα αυτά, εξακολούθησε την παράβαση στην οποία υπέπεσε.

3) Υποχρεώνει τη Δημοκρατία της Εσθονίας:

– να καταβάλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατ' αποκοπήν ποσό ύψους 500 000 ευρώ,

– εάν η διαπιστωθείσα στο σημείο 1 του διατακτικού παράβαση εξακολουθεί κατά την ημερομηνία δημοσίευσης της παρούσας απόφασης, να καταβάλλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ημερήσια χρηματική ποινή ύψους 1 500 ευρώ από την ως άνω ημερομηνία και μέχρις ότου το εν λόγω κράτος μέλος παύσει την παράβαση.

4) Η Δημοκρατία της Εσθονίας φέρει, πέραν των δικαστικών εξόδων της, και τα δικαστικά έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

(υπογραφές)