Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

6. ožujka 2025.*

„Povreda obveze države članice – Članak 258. UFEU-a – Zaštita osoba koje prijavljuju povrede prava Unije – Direktiva (EU) 2019/1937 – Članak 26. stavci 1. i 3. – Neprenošenje i nepriopćavanje mjera za prenošenje – Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Zahtjev za plaćanje paušalnog iznosa i dnevne novčane kazne – Kriteriji utvrđivanja iznosa sankcija – Automatska primjena koeficijenta težine povrede”

U predmetu C-154/23,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. i članka 260. stavka 3. UFEU-a, podnesene 14. ožujka 2023.,

Europska komisija, koju zastupaju J. Baquero Cruz i L. Maran, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Republike Estonije, koju zastupaju N. Grünberg i M. Kriisa, u svojstvu agenata,

tuženika,

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, potpredsjednik Suda, u svojstvu predsjednika šestog vijeća, A. Kumin, i I. Ziemele (izvjestiteljica), suci,

nezavisni odvjetnik: N. Emiliou,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: estonski

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda traži da:

– utvrdi da, time što nije donijela sve zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s Direktivom (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije (SL 2019., L 305, str. 17.) i što Komisiji nije priopćila te odredbe, Republika Estonija nije ispunila svoje obveze koje ima na temelju članka 26. stavaka 1. i 3. te direktive;

– naloži Republici Estoniji da plati Komisiji paušalni iznos koji odgovara višem od sljedećih dvaju iznosa:

  – paušalnom dnevnom iznosu od 600 eura pomnoženom s brojem dana proteklih od dana nakon isteka roka za prenošenje Direktive 2019/1937, određenog direktivom, i dana prestanka povrede ili, ako se to nije dogodilo, datuma objave presude u ovom predmetu;

  – minimalnom paušalnom iznosu od 168 000 eura;

– u slučaju da se povreda iz prve alineje nastavi do dana objave presude u ovom predmetu, naloži Republici Estoniji plaćanje novčane kazne u iznosu od 2340 eura po danu kašnjenja, od dana objave presude u ovom predmetu, sve dok Republika Estonija ne ispuni svoje obveze na temelju Direktive 2019/1937;

– naloži Republici Estoniji snošenje troškova postupka.

Pravni okvir

Direktiva 2019/1937

2 U uvodnim izjavama 1. i 4. Direktive 2019/1937 navedeno je:

„1. […] [P]otencijalni zviždači često se zbog straha od osvete boje prijaviti ono što ih zabrinjava ili na što sumnjaju. U tom se kontekstu sve više prepoznaje važnost pružanja uravnotežene i učinkovite zaštite zviždača kako na razini Unije, tako i na međunarodnoj razini.

[…]

(4) Zaštita koja se trenutačno pruža zviždačima u Uniji rascjepkana je po državama članicama i neujednačena s obzirom na područja politika. Posljedice povreda prava Unije s prekograničnom dimenzijom koje su prijavili zviždači pokazuju kako nedostatna zaštita u jednoj državi članici negativno utječe na funkcioniranje politika Unije ne samo u toj državi članici, nego i u drugim državama članicama i u cijeloj Uniji.”

3 U skladu s člankom 1. te direktive:

„Svrha je ove Direktive unaprijediti provedbu prava i politika Unije u specifičnim područjima utvrđivanjem zajedničkih minimalnih standarda kojima se pruža visoka razina zaštite osobama koje prijavljuju povrede prava Unije.”

4 Člankom 26. navedene direktive predviđa se:

„1. Države članice stavljaju na snagu zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom do 17. prosinca 2021.

[…]

3. Kada države članice donose odredbe iz stavaka 1. i 2., te odredbe sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Države članice određuju načine tog upućivanja. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih odredaba.”

Komunikacija iz 2023.

5 U Komunikaciji Komisije 2023/C 2/01, naslovljenoj „Financijske sankcije u postupcima zbog povrede” (SL 2023., C 2, str. 1., u daljnjem tekstu: Komunikacija iz 2023.),, odjeljci 3. i 4. posvećeni su „novčanoj kazni” odnosno „paušalnom iznosu”.

6 Odjeljak 3.2 Komunikacije iz 2023., koji se odnosi na primjenu koeficijenta težine u okviru izračuna dnevne novčane kazne, propisuje:

„Povreda […] koja se odnosi na […] nepriopćavanje mjera za prenošenje direktive donesene zakonodavnim postupkom uvijek se smatra teškom. Kako bi se iznos kazne prilagodio posebnim okolnostima predmeta, Komisija određuje koeficijent težine na temelju dvaju parametara: važnosti pravila Unije koja su prekršena ili nisu prenesena i učinaka povrede na opće i posebne interese.

[…]”

7 Odjeljak 3.2.2 te komunikacije glasi:

„Za tužbe podnesene na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, kad je riječ o potpunom nepriopćavanju mjera za prenošenje, Komisija sustavno primjenjuje koeficijent težine 10. U Uniji, koja se zasniva na poštovanju vladavine prava, sve zakonodavne direktive treba smatrati jednako važnima i države članice moraju ih u potpunosti prenijeti u rokovima koji su u njima utvrđeni.

Kad je riječ o djelomičnom nepriopćavanju mjera za prenošenje, za određivanje koeficijenta težine nižeg od 10 potrebno je uzeti u obzir važnost nedostatka u prenošenju mjera. Usto se mogu uzeti u obzir učinci povrede na opće i posebne interese […]”

8 U skladu s odjeljkom 3.3 navedene komunikacije, naslovljenim „Primjena koeficijenta trajanja”:

„[…]

Koeficijent trajanja izražava se kao množitelj koji iznosi od 1 do 3. Izračunava se po stopi od 0,10 mjesečno od datuma prve presude ili od dana nakon isteka roka za prenošenje predmetne direktive.

[…]”

9 Odjeljak 3.4 te komunikacije, naslovljen „Sposobnost plaćanja države članice”, predviđa:

„[…]

Visina sankcije koja je potrebna za odvraćanje razlikovat će se ovisno o sposobnosti plaćanja država članica. Taj odvraćajući učinak odražava se u faktoru ‚n’. Definira se kao ponderirani geometrijski prosjek bruto domaćeg proizvoda (BDP) […] predmetne države članice u usporedbi s prosječnim BDP-om država članica, s ponderom dva, i broja stanovnika predmetne države članice u usporedbi s prosječnim brojem stanovnika država članica, s ponderom jedan. Taj faktor predstavlja sposobnost plaćanja predmetne države članice u odnosu na sposobnost plaćanja drugih država članica:

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

[…]

Komisija je odlučila revidirati svoju metodu izračuna faktora ‚n’, koji se sad prvenstveno temelji na BDP-u država članica, a zatim na njihovu broju stanovnika kao demografskom kriteriju kojim se omogućuje da se zadrže razumna odstupanja među državama članicama. Uzimanjem u obzir broja stanovnika država članica u trećini izračuna faktora ‚n’, varijacija faktora ‚n’ država članica smanjuje se na razumnu mjeru, u usporedbi s izračunom koji se temelji isključivo na BDP-u država članica. Time izračun faktora ‚n’ dobiva element stabilnosti jer nije vjerojatno da će se broj stanovnika znatno mijenjati na godišnjoj osnovi. S druge strane, BDP države članice može se znatno češće mijenjati tijekom godine, naročito u razdobljima gospodarske krize. Međutim, s obzirom na to da se na BDP-u države članice i dalje temelje dvije trećine izračuna, on ostaje glavni čimbenik za procjenu njezine sposobnosti plaćanja.

[…]”

10 Odjeljak 4.2 Komunikacije iz 2023. precizira metodu izračuna paušalnog iznosa na sljedeći način:

„Metoda izračuna paušalnog iznosa općenito je slična metodi izračuna novčane kazne:

– paušalna osnovica množi se koeficijentom težine,

– rezultat se množi faktorom ‚n’,

– rezultat se množi brojem dana trajanja povrede […]

[…]”

11 Odjeljak 4.2.1 te komunikacije propisuje:

„Za izračun paušalnog iznosa dnevni iznos množi se brojem dana trajanja povrede. Taj se broj definira na sljedeći način:

[…]

– kad je riječ o tužbama na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, to je broj dana od dana nakon isteka roka za prenošenje utvrđenog u predmetnoj direktivi do dana okončanja povrede ili, ako se povreda ne okonča, do dana objave presude na temelju članka 260. UFEU-a.

[…]”

12 U skladu s odjeljkom 4.2.2 navedene komunikacije:

„Za izračun paušalnog iznosa Komisija primjenjuje isti koeficijent težine i isti fiksni faktor ‚n’ kao za izračun novčane kazne […]

Paušalna osnovica za izračun paušalnog iznosa niža je nego za novčane kazne. […]

Paušalna osnovica za izračun paušalnog iznosa utvrđena je u točki 2. Priloga I.

[…]”

13 Prilog I. Komunikaciji iz 2023., naslovljen „Podaci koji se koriste za određivanje financijskih sankcija koje se predlažu Sudu”, u točki 1. predviđa da paušalna osnovica za izračun novčane kazne iz odjeljka 3. te komunikacije iznosi 3000 eura dnevno, u točki 2. da paušalna osnovica za izračun paušalnog iznosa iz odjeljka 4.2.2 navedene komunikacije iznosi 1000 eura dnevno, što je trećina paušalne osnovice za izračun novčane kazne, a u točki 3. da je faktor „n” za Republiku Estoniju 0,06. U točki 5. tog Priloga I. pojašnjava se da minimalni paušalni iznos određen za Republiku Estoniju iznosi 168 000 eura.

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

14 Komisija je 27. siječnja 2022. Republici Estoniji poslala pismo opomene u kojemu joj je prigovorila da joj nije priopćila zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s Direktivom 2019/1937, čiji je rok za prenošenje istekao 17. prosinca 2021. U svojem odgovoru od 28. ožujka 2022. Republika Estonija je, prihvaćajući prigovore koji su joj upućeni, navela da prijedlog zakona kojim se omogućava prenošenje te direktive bio podnesen na razmatranje estonskom parlamentu i da bi zakon o prenošenju trebao stupiti na snagu 1. lipnja 2022.

15 S obzirom na nepriopćavanje u vezi s prenošenjem Direktive 2019/1937, Komisija je 15. srpnja 2022. Republici Estoniji poslala obrazloženo mišljenje u kojem ju je pozvala da, u roku od dva mjeseca od primitka tog mišljenja, ispuni svoje obveze na temelju te direktive.

16 U svojem odgovoru na navedeno mišljenje od 13. rujna 2022. Republika Estonija, koja nije osporavala povredu koja joj se stavljala na teret, pojasnila je trenutačno stanje zakonodavnog postupka za donošenje zakona o prenošenju Direktive 2019/1937.

17 Smatrajući da ta država članica i dalje nije ispunila svoje obveze, Komisija je 14. ožujka 2023. odlučila Sudu podnijeti ovu tužbu.

18 Odlukom predsjednika Suda od 4. siječnja 2024., postupak u ovom predmetu bio je prekinut do objave presude u predmetu C-147/23. Nakon objave presude od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima) (C-147/23, EU:C:2024:346), postupak u ovom predmetu nastavljen je odlukom predsjednika Suda od istog dana.

O tužbi

Povreda obveze na temelju članka 258. UFEU-a

Argumentacija stranaka

19 Komisija podsjeća na to da su na temelju članka 288. trećeg stavka UFEU-a države članice dužne donijeti odredbe koje su potrebne radi osiguravanja prenošenja direktiva u svoje nacionalne pravne sustave u rokovima propisanima tim direktivama, te joj bez odgode priopćiti te odredbe.

20 Ta institucija pojašnjava da se postojanje povrede obveze treba ocjenjivati s obzirom na stanje u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju koje joj je dostavljeno.

21 Međutim, u ovom slučaju Republika Estonija nije donijela zakone i druge propise koji su potrebni radi prenošenja Direktive 2019/1937 niti je Komisiju obavijestila o njihovu donošenju prije isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 15. srpnja 2022.

22 U svojem odgovoru na tužbu Republika Estonija priznaje povredu koja joj se stavlja na teret i pojašnjava da je zbog parlamentarnih izbora 5. ožujka 2023. razmatranje nacrta zakona o prenošenju Direktive 2019/1937 bilo odgođeno za lipanj 2023. Usto, ta država članica navodi da postojeće nacionalno zakonodavstvo sadržava određene odredbe koje omogućuju zaštitu zviždača u točno određenim područjima, ali ih se ne može kvalificirati kao odredbe kojima se prenosi ta direktiva.

23 U svojoj replici Komisija podsjeća na to da, na temelju ustaljene sudske prakse, odredbe, prakse ili situacije u nacionalnom pravnom poretku ne mogu opravdati kašnjenje u prenošenju direktive.

Ocjena Suda

24 U skladu s člankom 26. stavkom 1. Direktive 2019/1937, države članice morale su do 17. prosinca 2021. donijeti zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s tom direktivom. Osim toga, u članku 26. stavku 3. te direktive pojašnjava se da kada države članice donose te nacionalne odredbe, one sadržavaju upućivanje na tu direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Osim toga, na temelju tog članka 26. stavka 3., na državama članicama je da Komisiji dostave tekst spomenutih nacionalnih odredaba.

25 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, postojanje povrede obveze treba ocjenjivati s obzirom na stanje u državi članici kakvo je bilo u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, pri čemu naknadno nastale promjene Sud ne može uzeti u obzir (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 28. i navedena sudska praksa).

26 Osim toga, Sud je u više navrata presudio da je, ako direktiva izričito predviđa obvezu država članica da osiguraju da mjere potrebne za njezinu provedbu sadržavaju uputu na tu direktivu ili da se uz njih navodi takva uputa prilikom njihove službene objave, u svakom slučaju potrebno da

države članice donesu pozitivan akt za prenošenje predmetne direktive (presuda od 14. ožujka 2024., Komisija/Latvija (Europski zakonik elektroničkih komunikacija), C-454/22, EU:C:2024:235, t. 33. i navedena sudska praksa).

27 U ovom slučaju, nakon što je utvrdila da joj Republika Estonija nije priopćila odredbe potrebne radi prenošenja Direktive 2019/1937, Komisija je toj državi članici 15. srpnja 2022. uputila obrazloženo mišljenje u kojem ju je pozvala da u roku od dva mjeseca, koji počinje teći od njegova primitka, postupi u skladu s obvezama iz tog mišljenja.

28 Međutim, kao što to proizlazi iz odgovora na tužbu i odgovora na repliku koje je Republika Estonija podnijela u ovom postupku, ta država članica do isteka tog roka nije bila donijela zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s Direktivom 2019/1937 ni, stoga, priopćila te odredbe Komisiji.

29 Republika Estonija, koja ne osporava povredu obveze koja joj se stavlja na teret, navodi da se kašnjenje u prenošenju i, stoga, u priopćavanju mjera za prenošenje osobito može pripisati parlamentarnim izborima 5. ožujka 2023.

30 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, država članica ne može pozivati na odredbe, prakse ili situacije iz svojeg unutarnjeg pravnog poretka kako bi opravdala nepoštovanje obveza koje proizlaze iz prava Unije, poput neprenošenja direktive u za to određenom roku (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 33. i navedena sudska praksa).

31 Usto, kao što proizlazi iz članka 26. stavka 1. Direktive 2019/1937, zakonodavac Unije smatrao je da je rok za prenošenje od dvije godine dovoljan kako bi se državama članicama omogućilo da ispune svoje obveze.

32 Slijedom navedenog, valja utvrditi da Republika Estonija, time što do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 15. srpnja 2022. nije donijela zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s Direktivom 2019/1937 i što, stoga, Komisiji nije priopćila te odredbe, nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 26. stavaka 1. i 3. te direktive.

Zahtjevi na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a

Argumentacija stranaka

33 Smatrajući da je povreda obveze koja se stavlja na teret Republici Estoniji i dalje postojala na datum na koji je Komisija podnijela ovu tužbu Sudu, ta institucija predlaže, na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, da se toj državi članici naloži plaćanje paušalnog iznosa i dnevna novčana kazna.

34 Pri određivanju iznosa tih financijskih sankcija Komisija se oslanja na opća načela iz odjeljka 2. Komunikacije iz 2023. kao i na metodu izračuna iz odjeljaka 3. i 4. te komunikacije. Konkretno, ta institucija navodi da se određivanje tih iznosa mora temeljiti na ključnim kriterijima kao što su težina povrede, njezino trajanje i potreba da se osigura odvraćajući učinak sankcije kako bi se izbjeglo ponavljanje povrede.

35 Kad je riječ, kao prvo, o težini povrede, Komisija podsjeća na to da je koeficijent koji se primjenjuje na temelju Komunikacije iz 2023. između najmanje 1 i najviše 20. Ta institucija pojašnjava da, u skladu s odjeljkom 3.2.2 te komunikacije, sustavno primjenjuje koeficijent težine 10 kad je riječ o potpunom nepriopćavanju mjera za prenošenje direktive, pri čemu je svako neprenošenje direktive i nepriopćavanje tih odredaba jednako ozbiljno, neovisno o prirodi odredbi predmetne direktive.

36 Kao drugo, što se tiče trajanja povrede, Komisija ističe da se na temelju odjeljka 3.3 Komunikacije iz 2023. koeficijent trajanja izražava kao množitelj koji iznosi od 1 do 3 i izračunava se po stopi od 0,10 mjesečno od dana nakon isteka roka za prenošenje predmetne direktive do trenutka kada Komisija odluči pokrenuti postupak pred Sudom. Budući da je trajanje tog razdoblja u ovom slučaju 13 mjeseci, koeficijent trajanja koji treba primijeniti iznosi 1,3.

37 Kao treće, kad je riječ o kriteriju koji se odnosi na potrebu da se osigura odvraćajući učinak sankcije s obzirom na sposobnost plaćanja dotične države članice, Komisija navodi da je on izražen faktorom „n”, utvrđenim za svaku državu članicu u točki 3. Priloga I. Komunikaciji iz 2023. Njegov se izračun temelji na omjeru između BDP-a predmetne države i prosječnog BDP-a država članica Unije pomnoženog s omjerom između broja stanovnika te države i prosječnog broja stanovnika država članica Unije. Prvi omjer je ponderiran s dvije trećine, dok je drugi ponderiran s jednom trećinom. U skladu s tom točkom 3. faktor „n” Republike Estonije iznosi 0,06.

38 Slijedom toga, prvo, što se tiče izračuna paušalnog iznosa, Komisija predlaže, na temelju odjeljka 4.2. Komunikacije iz 2023., primjenu koeficijenta težine 10 i primjenu faktora „n” od 0,06. Rezultat tih dvaju elemenata trebalo bi pomnožiti s paušalnim iznosom utvrđenim u točki 2. Priloga I. toj komunikaciji, odnosno 1000 eura, što odgovara iznosu od 600 eura, koji treba pomnožiti s brojem dana tijekom kojih je povreda trajala, u skladu s odjeljkom 4.2.1 navedene komunikacije. Komisija navodi da plaćanje tog paušalnog iznosa treba odrediti pod uvjetom da je viši od 168 000 eura, što je minimalni paušalni iznos određen za Republiku Estoniju u točki 5. Priloga I. Komunikaciji iz 2023.

39 Drugo, što se tiče određivanja iznosa novčane kazne, Komisija predlaže da se paušalni iznos novčane kazne utvrđen u točki 1. Priloga I. Komunikaciji iz 2023., u iznosu od 3000 eura po danu, pomnoži s koeficijentom težine 10, koeficijentom trajanja od 1,3 kao i faktorom „n” od 0,06. Iz toga proizlazi novčana kazna u iznosu od 2340 eura dnevno.

40 Naposljetku, Komisija predlaže da se smatra da je datum na koji obveza plaćanja proizvodi učinak datum objave buduće presude u ovom predmetu.

41 U svojem odgovoru na tužbu Republika Estonija ističe da Komisijini prijedlozi o iznosima financijskih sankcija prekoračuju ono što je nužno za osiguranje učinkovitosti i odvraćajućeg učinka tih sankcija.

42 Kad je riječ o iznosu paušalnog iznosa, ta država članica smatra da iznos koji je predložila Komisija ne uzima u obzir stvarne učinke povrede na javne i privatne interese.

43 S jedne strane, sustavna primjena koeficijenta težine 10 ne omogućuje Komisiji da uzme u obzir postojeće zakonodavstvo o zaštiti zviždača. Tako se člankom 3. töölepingu seadusa (Zakon o ugovoru o radu) (RT I, 7. ožujka 2023.) i člankom 13. avaliku teenistuse seadusa (Zakon o državnim službenicima) (RT I, 7. ožujka 2023.) predviđa opća zabrana osvete nad zviždačima, kao što se to propisuje člankom 19. Direktive 2019/1937. Usto, zaštita osoba prijavitelja

osigurana je člankom 6. stavkom 2. korruptsioonivastane seadusa (Zakon o suzbijanju korupcije) (RT I, 13. travnja 2021.), člancima 49., 51., 52. i 52.[1] rahapesu ja terrorismi tõkestamise seadusa (Zakon o suzbijanju pranja novca i terorizma) (RT I, 10. veljače 2023.), člancima 50.[2] i 50.[3] finantsinspektsiooni seadusa (Zakon o nadzornom i financijskom tijelu) (RT I, 30. studenoga 2022.), kao i člancima 201.[1], 201.[2] i 237.[49] väärtpaberituru seadusa (Zakon o tržištu vrijednosnih papira) (RT I, 17. ožujka 2023.). Osim toga, više javnih tijela uspostavilo je kanale za unutarnje prijavljivanje.

44 S druge strane, ta država članica podsjeća na brojne napore koje je uložila radi prenošenja Direktive 2019/1937 i navodi da je trajanje razmatranja nacrta zakona o prenošenju te direktive bilo dulje od trajanja koje je prvotno bilo predviđeno zbog održavanja parlamentarnih izbora 5. ožujka 2023.

45 Naposljetku, Republika Estonija tvrdi da, s obzirom na iznimno mali broj slučajeva neprenošenja koji je je uvijek obilježavao, sprečavanje ponavljanja protupravnog ponašanja ne opravdava iznos koji traži Komisija.

46 Iz toga proizlazi da je za postizanje cilja uvjeravanja i odvraćanja dovoljna primjena koeficijenta težine jednakog ili manjeg od 5.

47 Zbog istih razloga treba također smanjiti iznos novčane kazne koji je predložila Komisija.

48 Komisija u svojoj replici ističe da je koeficijent težine 10, koji je predložila, umjeren i odgovara razini predviđenoj u odjeljku 3.2.2. Komunikacije iz 2023.

49 Smatra da se različite odredbe nacionalnog prava koje Republika Estonija navodi u svojem odgovoru na tužbu ne mogu uzeti u obzir za potrebe određivanja tog koeficijenta jer one nisu relevantne za utvrđivanje statusa prenošenja Direktive 2019/1937 u nacionalno pravo.

50 Naime, Komisija nije bila obaviještena o tim nacionalnim odredbama. Osim toga, u njima se ne upućuje na tu direktivu i stoga ne predstavljaju pozitivan akt prenošenja.

51 Na taj način, navedene nacionalne odredbe ne ispunjavaju zahtjeve jasnoće i preciznosti koje sudska praksa zahtijeva kako bi se zajamčila pravna sigurnost nositeljima prava priznatih Direktivom 2019/1937 i puna primjena njezinih odredbi.

52 Slijedom toga, Komisija potvrđuje iznose financijskih sankcija koje je predložila u svojoj tužbi.

53 U svojem odgovoru na repliku, Republika Estonija ističe, s jedne strane, da nacionalne odredbe na koje se pozvala u svojem odgovoru na tužbu dokazuju da negativne učinke koje na javne i privatne interese ima povreda obveze koja joj se stavlja na teret treba relativizirati. Prema tome, iznosi predloženih financijskih sankcija trebali bi biti prilagođeni okolnostima i proporcionalni počinjenoj povredi. S druge strane, određivanje razine uvjeravanja i odvraćanja tih sankcija zahtijevalo bi uzimanje u obzir posebnih okolnosti svakog slučaja.

54 U tom pogledu, Komisija ne može opravdati automatsku primjenu koeficijenta težine povrede nužnošću osiguranja jednakog postupanja među državama članicama. Naprotiv, to načelo zahtijeva diferenciranu ocjenu ovisno o normativnom sadržaju svake direktive kao i o posebnoj situaciji svake države članice.

55 U ovom slučaju Republika Estonija već raspolaže sektorskim zakonodavstvom koje, u određenoj mjeri, odgovara sustavu zaštite propisanom Direktivom 2019/1937. Ta država članica upućuje, u tom pogledu, na uvodnu izjavu 4. te direktive, u skladu s kojom se njome nastoje popuniti nedostaci koji mogu nastati zbog rascjepkane i nejednake razine zaštite.

56 Usto, ograničeni broj povreda koje je počinila navedena država članica opravdava smanjenje tih iznosa jer je opasnost od ponavljanja povrede ograničena.

57 Slijedom toga, Republika Estonija zahtijeva, s jedne strane, da se paušalni iznos odredi množenjem dnevnog iznosa od 300 eura s brojem dana između dana koji slijedi nakon isteka roka za prenošenje i dana prestanka povrede obveze ili, ako se povreda na okonča, do dana objave presude u ovom predmetu. S druge strane, zahtijeva da se iznos novčane kazne odredi na 1170 eura za svaki dan kašnjenja od dana objave presude u ovom predmetu do datuma potpunog prenošenja Direktive 2019/1937.

Ocjena Suda

– *Primjena članka 260. stavka 3. UFEU-a*

58 Člankom 260. stavkom 3. prvim podstavkom UFEU-a određuje se da, kada Komisija uputi predmet Sudu na temelju članka 258. UFEU-a jer smatra da dotična država članica nije ispunila svoju obvezu priopćavanja odredbi za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom, ona može, ako to smatra primjerenim, odrediti paušalni iznos ili novčanu kaznu koju je ta država članica dužna platiti, a koju smatra primjerenom s obzirom na okolnosti. U skladu s člankom 260. stavkom 3. drugim podstavkom UFEU-a, ako utvrdi da je došlo do povrede, Sud može dotičnoj državi članici naložiti plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne koja ne premašuje iznos koji je odredila Komisija, pri čemu obveza plaćanja proizvodi učinke od datuma koji Sud odredi u svojoj presudi.

59 Budući da je, kao što to proizlazi iz točke 32. ove presude, utvrđeno da do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 15. srpnja 2022., Republika Estonija nije ni donijela niti je stoga Komisiji priopćila zakone i druge propise potrebne radi prenošenja odredbi Direktive 2019/1937 u svoje nacionalno pravo, tako utvrđena povreda obuhvaćena je područjem primjene članka 260. stavka 3. UFEU-a.

60 Osim toga, valja podsjetiti na to da cilj mehanizma iz članka 260. stavka 3. UFEU-a nije samo potaknuti države članice da u najkraćem mogućem roku okončaju povredu obveze koja bi bez takve odredbe i dalje postojala, nego i ublažiti i ubrzati postupak izricanja financijskih sankcija zbog povrede obveze priopćavanja nacionalnih mjera za prenošenje direktive donesene u skladu sa zakonodavnim postupkom (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 57. i navedena sudska praksa).

61 Kako bi se postigao taj cilj, članak 260. stavak 3. UFEU-a predviđa izricanje dviju vrsta financijskih sankcija, to jest paušalnog iznosa i dnevne novčane kazne.

62 Dok se primjena dnevne novčane kazne čini posebno prikladnom da potakne državu članicu da u što kraćem roku okonča povredu obveze, nalaganje plaćanja paušalnog iznosa više počiva na ocjeni posljedica neizvršenja obveza dotične države članice s obzirom na privatne i javne interese

o kojima je riječ, osobito ako je povreda postojala tijekom dugog razdoblja (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 59. i navedena sudska praksa).

63 U tom pogledu Komisija obrazlaže prirodu i iznos traženih financijskih sankcija, uzimajući u obzir smjernice koje je donijela, poput onih sadržanih u njezinim komunikacijama, koje, iako ne obvezuju Sud, doprinose jamčenju transparentnosti, predvidljivosti i pravne sigurnosti Komisijina postupanja (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 60. i navedena sudska praksa).

64 U ovom slučaju Komisija se oslonila na Komunikaciju iz 2023. kako bi opravdala svoj zahtjev da se Republici Estoniji naloži plaćanje dnevne novčane kazne i paušalnog iznosa te da ih se odredi.

65 Kada je riječ o svrsishodnosti izricanja takvih financijskih sankcija, zadaća je Suda da u svakom predmetu, na temelju okolnosti pojedinog slučaja koji razmatra kao i na temelju procijenjenog stupnja uvjerljivosti i prevencije koji mu se čini potrebnim, odredi primjerene financijske sankcije, osobito kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih povreda prava Unije (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 62. i navedena sudska praksa).

66 Prvo, kada je riječ o izricanju paušalnog iznosa, valja utvrditi da je, bez obzira na činjenicu da je Republika Estonija obavještavala Komisijine službe o stanju napretka postupka prenošenja odredbi Direktive 2019/1937 u nacionalno pravo, ukupnost pravnih i činjeničnih elemenata utvrđene povrede pokazatelj da učinkovito sprečavanje budućeg ponavljanja analognih povreda prava Unije može zahtijevati izricanje odvraćajuće mjere kao što je nalaganje plaćanja paušalnog iznosa. Naime, Republika Estonija nije donijela nijednu odredbu koja bi omogućila prenošenje te direktive do isteka roka predviđenog u članku 26. stavku 1. Direktive 2019/1937. Štoviše, nijedna od tih odredbi nije dostavljena Komisiji do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju od 15. srpnja 2022., pa čak ni u trenutku kada je Sud ispitivao činjenice.

67 Drugo, kad je riječ o izricanju novčane kazne, takva se sankcija u načelu određuje samo ako povreda koja se tom novčanom kaznom želi sankcionirati traje sve do ispitivanja činjenica od strane Suda, za koje treba smatrati da se odvija na datum okončanja postupka. Valja pojasniti da, u slučaju kada, kao što je ovaj, nije održana nikakva rasprava, datum koji treba uzeti u obzir u tom pogledu jest datum zatvaranja pisanog dijela postupka (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 64.).

68 Iz toga slijedi da, kako bi se odredilo može li se u predmetnom slučaju predvidjeti izricanje novčane kazne, valja ispitati je li povreda obveze koja je utvrđena u točki 32. ove presude trajala do dana zatvaranja pisanog dijela postupka, odnosno 14. kolovoza 2023.

69 U ovom slučaju nije sporno da, do tog datuma, Republika Estonija nije ni donijela ni, prema tome, priopćila zakone i druge propise potrebne radi prenošenja Direktive 2019/1937 u svoje nacionalno pravo. Slijedom toga, valja utvrditi da je ta država članica ustrajala u svojoj povredi obveze sve do ispitivanja činjenica od strane Suda.

70 U tim je okolnostima nalaganje Republici Estoniji plaćanja dnevne novčane kazne, kakvu zahtijeva Komisija, financijsko sredstvo prikladno za osiguranje toga da ta država članica u najkraćem mogućem roku prestane s utvrđenom povredom i poštuje obveze koje ima na temelju Direktive 2019/1937. Međutim, budući da se ne može isključiti da će na dan objave presude u ovom

predmetu prenošenje te direktive u potpunosti biti dovršeno, prikladno je izreći novčanu kaznu samo ako će povreda na datum te objave i dalje postojati (vidjeti u tom smislu presudu od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 66.).

– *Iznos financijskih sankcija*

71 Što se tiče izračuna iznosa sankcija koje zahtijeva Komisija, valja podsjetiti na to da je na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a samo Sud nadležan za izricanje financijske sankcije državi članici. Međutim, u okviru postupka pokrenutog na temelju te odredbe, Sud ima samo ograničenu diskrecijsku ovlast jer u slučaju da utvrdi da je došlo do povrede, prijedlozi Komisije vezuju Sud u pogledu prirode financijske sankcije koju može izreći i najvišeg iznosa sankcije koji može izreći (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 67. i navedena sudska praksa).

72 U izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti u tom pogledu, kako je ograničena prijedlozima Komisije, na Sudu je da utvrdi iznos financijskih sankcija izrečenih državi članici na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a, na način da isti bude, s jedne strane, prilagođen okolnostima, i, s druge strane, proporcionalan počinjenoj povredi. Među relevantnim čimbenicima u tom pogledu nalaze se, među ostalim, elementi poput težine utvrđene povrede, razdoblja u kojem je ona postojala kao i sposobnosti plaćanja države članice o kojoj je riječ (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 68. i navedena sudska praksa).

73 Valja također podsjetiti na to da, u okviru te diskrecijske ovlasti, smjernice, poput Komisijinih komunikacija, ne obvezuju Sud, ali pridonose osiguravanju transparentnosti, predvidljivosti i pravne sigurnosti u Komisijinu postupanju kad ta institucija daje prijedloge Sudu (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 69. i navedena sudska praksa).

74 U ovom slučaju, Komisija se oslonila na Komunikaciju iz 2023. kako bi utvrdila iznos zahtijevanih financijskih sankcija.

75 Kao prvo, u pogledu težine utvrđene povrede, iz odjeljka 3.2 Komunikacije iz 2023. proizlazi da se, prema Komisijinu mišljenju, nepriopćavanje mjera za prenošenje direktive donesene u okviru zakonodavnog postupka uvijek smatra teškom povredom. Stoga ta povreda opravdava automatsku primjenu koeficijenta težine 10.

76 Republika Estonija osporava visinu tog koeficijenta i automatizam njegove primjene u ovom slučaju.

77 U tom pogledu valja podsjetiti na to da su obveza donošenja odredbi za osiguranje potpunog prenošenja direktive i obveza njihova priopćavanja Komisiji bitne obveze država članica za osiguranje pune djelotvornosti prava Unije i da stoga treba smatrati da povreda tih obveza ima određenu težinu (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 72. i navedena sudska praksa).

78 U ovom slučaju, valja naglasiti da je Direktiva 2019/1937 ključni instrument prava Unije jer se njome, na temelju njezina članka 1., u vezi s njezinom uvodnom izjavom 1., utvrđuju zajednički minimalni standardi kojima se osigurava visoka uravnotežena i učinkovita razina zaštite osoba koje prijavljuju povrede tog prava u područjima u kojima takve povrede mogu posebno ugroziti

opći interes. Naime, uspostavljajući sustav zaštite osoba koje prijavljuju povrede prava Unije u profesionalnom kontekstu, ta direktiva pridonosi sprečavanju štetnih utjecaja na javni interes u osobito osjetljivim područjima, poput javne nabave, sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma, zaštite okoliša ili financijskih interesa Unije. Tako se odredbama navedene direktive predviđa obveza za subjekte javnog i privatnog sektora da uspostave interne kanale za podnošenje prijava, postupke za zaprimanje prijava i daljnje postupanje nakon njih, jamčeći pritom prava osoba koje prijavljuju povrede prava Unije kao i uvjete pod kojima te osobe mogu uživati tako predviđenu zaštitu (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 73.).

79 Međutim, neprenošenjem odredbi Direktive 2019/1937 u određenom roku nužno se ugrožava pravo Unije i njegova ujednačena i djelotvorna primjena, s obzirom na to da se povrede tog prava neće prijavljivati ako osobe koje su znale za takve povrede ne uživaju zaštitu od eventualnih odmazdi (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 74.).

80 S obzirom na navedeno, iznos financijskih sankcija izrečenih državi članici na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a mora biti prilagođen okolnostima i proporcionalan počinjenoj povredi (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 75.) , kao što je to navedeno u točki 72. ove presude.

81 To je razlog zbog kojega je Sud utvrdio da je automatska primjena istog koeficijenta težine povrede u svim slučajevima neprenošenja direktive u cijelosti i, stoga, nepriopćavanja mjera za prenošenje te direktive nužno prepreka prilagodbi iznosa financijskih sankcija okolnostima koje obilježavaju povredu i izricanju proporcionalnih sankcija (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 76.).

82 U tom je pogledu Sud pojasnio da, time što je pretpostavila da treba smatrati da je povreda obveze priopćavanja mjera za prenošenje direktive iste težine bez obzira na to o kojoj je direktivi riječ, Komisija ne može prilagoditi financijske sankcije s obzirom na posljedice koje neizvršenje te obveze ima na privatne i javne interese, kako je predviđeno odjeljkom 3.2.2 Komunikacije iz 2023. (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 77.).

83 U ovom je slučaju Republika Estonija u svojem odgovoru na tužbu istaknula da njezino zakonodavstvo već sadržava određene odredbe, navedene u točki 43. ove presude i namijenjene zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije, a koje su u skladu sa zahtjevima Direktive 2019/1937.

84 Tako se člankom 3. Zakona o ugovoru o radu i člankom 13. Zakona o državnim službenicima predviđa opća zabrana osvete nad zviždačima, kao što se to propisuje člankom 19. Direktive 2019/1937. Usto, zaštita osoba prijavitelja osigurana je člankom 6. stavkom 2. Zakona o suzbijanju korupcije, člancima 49., 51., 52. i 52.[1] Zakona o suzbijanju pranja novca i terorizma, člancima 50.[2] i 50.[3] Zakona o nadzornom i financijskom tijelu, kao i člancima 201.[1], 201.[2] i 237.[49] Zakona o tržištu vrijednosnih papira. Osim toga, više javnih tijela uspostavilo je kanale za unutarnje prijavljivanje.

85 U tim okolnostima valja utvrditi da nije utvrđeno da su posljedice povrede obveze utvrđene u ovom slučaju na privatne i javne interese bile jednako negativne kao i u slučaju nepostojanja potpunog prenošenja Direktive 2019/1937. U dijelu u kojem Komisija ističe da ne treba uzeti u obzir to nacionalno zakonodavstvo u okviru ocjene razine utvrđenog koeficijenta težine, s

obzirom na to da joj ono nije bilo priopćeno, dovoljno je utvrditi da izostanak obavijesti o navedenom zakonodavstvu ne može, sam po sebi, imati utjecaja u pogledu posljedica koje to zakonodavstvo zapravo ima za te interese (vidjeti u tom smislu presudu od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 92.).

86 Ostaje činjenica da je Republika Estonija sama u svojem odgovoru na tužbu priznala da su pravila kojima se štite osobe koje prijavljuju povrede prava Unije raspršena u estonskom pravnom poretku i ne sadržavaju, suprotno onomu što se zahtijeva člankom 26. stavkom 3. Direktive 2019/1937, izričito upućivanje na zaštitu tih osoba.

87 Međutim, nepostojanje posebnih i jasnih pravila o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije, kako je ta zaštita predviđena Direktivom 2019/1937, prepreka je djelotvornoj zaštiti tih osoba i stoga može dovesti u pitanje ujednačenu i djelotvornu primjenu tog prava u područjima obuhvaćenima tom direktivom (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 94.).

88 Naime, kao što je to navedeno u točki 78. ove presude, uspostavljajući visoku razinu zaštite osoba koje prijavljuju povrede prava Unije u profesionalnom kontekstu, Direktiva 2019/1937 pridonosi sprečavanju štetnih utjecaja na javni interes u osobito osjetljivim područjima, poput javne nabave, sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma, zaštite okoliša ili financijskih interesa Unije (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 95.).

89 Međutim, kao što je to navedeno u točki 79. ove presude, ako ne postoji djelotvorna zaštita, osobe koje znaju za povredu prava Unije u tim područjima mogu biti odvraćene od njihova prijavljivanja s obzirom na to da se time mogu izložiti osveti (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 96.).

90 Stoga je, s obzirom na cilj naveden u članku 1. Direktive 2019/1937, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 1., nedonošenje zakona i drugih propisa potrebnih za potpuno i precizno prenošenje navedene direktive osobito teška povreda (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 97.).

91 Također valja istaknuti da se okolnost da je Republika Estonija prvi put predmet postupka zbog povrede obveze na temelju članka 260. stavka 3. UFEU-a ne može uzeti u obzir prilikom određivanja visine paušalnog iznosa koji joj treba izreći. Naime, prijašnje ponašanje države članice nema nikakve veze s posljedicama neprenošenja predmetne direktive na privatne i javne interese.

92 Kao drugo, u okviru ocjene trajanja povrede, valja podsjetiti na to da, s jedne strane, što se tiče početka razdoblja koje treba uzeti u obzir za određivanje iznosa paušalnog iznosa, datum koji treba uzeti u obzir radi ocjene trajanja predmetne povrede nije datum isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju Komisije, nego datum isteka roka za prenošenje predviđenog predmetnom direktivom, odnosno 17. prosinca 2021. (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 80. i navedena sudska praksa).

93 S druge strane, kada je riječ o određivanju novčane kazne, trajanje povrede treba se procjenjivati uzimajući u obzir trenutak u kojem je Sud razmatrao činjenice, a ne trenutak u kojem je Komisija pokrenula postupak pred Sudom (presuda od 8. srpnja 2019., Komisija/Belgija (Članak 260. stavak 3. UFEU-a – Mreže velikih brzina), C-543/17, EU:C:2019:573, t. 87.).

94 Nesporno je da, do isteka roka za prenošenje predviđenog člankom 26. stavkom 1. Direktive 2019/1937, odnosno 17. prosinca 2021., Republika Estonija nije bila donijela zakone i druge propise potrebne radi prenošenja te direktive ni, stoga, priopćila te odredbe Komisiji, u suprotnosti s onim što predviđa članak 26. stavak 3. navedene direktive. Iz toga slijedi da predmetna povreda obveze, koja nije okončana na dan kada je Sud ispitivao činjenice, traje tri godine.

95 Kao treće, što se tiče sposobnosti plaćanja Republike Estonije, iz sudske prakse Suda proizlazi da, ne dovodeći u pitanje mogućnost Komisije da predloži financijske sankcije koje se temelje na više kriterija, kako bi se, među ostalim, omogućilo zadržavanje razumne razlike između različitih država članica, BDP te države članice treba uzeti u obzir kao glavni čimbenik za ocjenu njezine sposobnosti plaćanja i određivanja sankcija koje su dovoljno odvraćajuće i proporcionalne, kako bi se djelotvorno spriječilo buduće ponavljanje sličnih povreda prava Unije (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 81. i navedena sudska praksa).

96 U tom pogledu, Sud je u više navrata presudio da treba uzeti u obzir nedavno kretanje BDP-a države članice, kako je iskazano na datum ispitivanja činjenica od strane Suda (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 82. i navedena sudska praksa).

97 U ovom slučaju, faktor „n”, koji predstavlja sposobnost plaćanja predmetne države članice u odnosu na sposobnost plaćanja drugih država članica, a koji Komisija primjenjuje u skladu s odjeljcima 3.4 i 4.2 Komunikacije iz 2023., definira se kao ponderirani geometrijski prosjek BDP-a predmetne države članice u usporedbi s prosječnim BDP-om država članica, koji čini dvije trećine izračuna faktora „n” i broja stanovnika predmetne države članice u usporedbi s prosječnim brojem stanovnika država članica, koji čini jednu trećinu izračuna faktora „n”, kao što to proizlazi iz jednadžbe navedene u točki 9. ove presude. Komisija tu metodu izračuna faktora „n” opravdava ciljem da se zadrži razumna razlika među „n” faktorima država članica u usporedbi s izračunom temeljenim samo na BDP-u država članica i ciljem da se osigura određena stabilnost u izračunu faktora „n” jer nije vjerojatno da će broj stanovnika znatno varirati na godišnjoj osnovi (presuda od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 83. i navedena sudska praksa).

98 Sud je, međutim, presudio da određivanje sposobnosti plaćanja dotične države članice ne može uključivati, u metodu izračuna faktora „n”, uzimanje u obzir demografskog kriterija na način utvrđen u odjeljcima 3.4 i 4.2 Komunikacije iz 2023. (vidjeti u tom smislu presudu od 25. travnja 2024., Komisija/Poljska (Direktiva o zviždačima), C-147/23, EU:C:2024:346, t. 84. do 86.).

99 Stoga, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 95. ove presude i u nedostatku relevantnog kriterija koji je Komisija istaknula kako bi osigurala stabilnost izračuna i održala razumnu razliku između faktora „n” država članica, iznos financijskih sankcija treba odrediti uzimajući u obzir prosječni BDP Republike Estonije u posljednje tri godine.

100 Uzimajući u obzir prethodno navedeno i s obzirom na diskrecijsku ovlast koja je Sudu priznata člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, koji predviđa da on ne smije, što se tiče financijskih sankcija koje izriče, utvrditi iznos koji premašuje iznos koji je navela Komisija, treba smatrati, s jedne strane, da učinkovito sprečavanje budućeg ponavljanja povreda sličnih onoj koja proizlazi iz povrede članka 26. stavaka 1. i 3. Direktive 2019/1937 i koje utječu na punu djelotvornost prava Unije, zahtijeva nalaganje plaćanja paušalnog iznosa koji treba biti određen na 500 000 eura i , s druge strane, da, u slučaju da se povreda utvrđena u točki 32. ove presude i dalje nastavi na dan objave te presude, naložiti Republici Estoniji da Komisiji plati, od tog datuma do datuma kada ta država članica prestane s tom povredom, dnevnu novčanu kaznu u iznosu od 1500 eura.

Troškovi

101 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova. Budući da Republika Estonija nije uspjela u postupku i s obzirom na to da je Komisija zatražila da ona snosi troškove, treba joj naložiti da, osim vlastitih troškova, snosi i troškove Komisije.

Slijedom navedenog, Sud (šesto vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Time što do isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju Europske komisije od 15. srpnja 2022. nije donijela zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s Direktivom (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2019. o zaštiti osoba koje prijavljuju povrede prava Unije i, stoga, time što je Komisiji propustila priopćiti te odredbe, Republika Estonija nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 26. stavaka 1. i 3. te direktive.**

2. **Time što na datum kada je Sud ispitivao činjenice nije donijela mjere koje su potrebne radi prenošenja odredbi Direktive 2019/1937 u svoje nacionalno pravo ni, stoga, priopćila te mjere Europskoj komisiji, Republika Estonija ustrajala je u svojoj povredi obveze.**

3. **Republici Estoniji nalaže se da Europskoj komisiji plati:**

   – **paušalni iznos u visini od 500 000 eura;**

   – **u slučaju da se povreda utvrđena u točki 1. izreke na dan objave ove presude i dalje nastavi, dnevnu novčanu kaznu u iznosu od 1500 eura, od tog datuma do datuma kada ta država članica prestane s tom povredom.**

4. **Republici Estoniji nalaže se da, osim vlastitih troškova, snosi i troškove Europske komisije.**

Potpisi