ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

6 maart 2025 *

„Niet-nakoming – Artikel 258 VWEU – Bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden – Richtlijn (EU) 2019/1937 – Artikel 26, leden 1 en 3 – Geen omzetting in nationaal recht en geen mededeling van omzettingsmaatregelen – Artikel 260, lid 3, VWEU – Verzoek om veroordeling tot betaling van een forfaitaire som en een dwangsom per dag – Criteria voor de vaststelling van de hoogte van de sancties – Automatische toepassing van een coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk”

In zaak C-154/23,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 en artikel 260, lid 3, VWEU, ingesteld op 14 maart 2023,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Baquero Cruz en L. Maran als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Republiek Estland, vertegenwoordigd door N. Grünberg en M. Kriisa als gemachtigden,

verweerster,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, vicepresident van het Hof, waarnemend president van de Zesde kamer, A. Kumin en I. Ziemele (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: N. Emiliou,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Ests.

Arrest

1 Met haar beroep verzoekt de Europese Commissie het Hof:

– vast te stellen dat de Republiek Estland heeft nagelaten alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB 2019, L 305, blz. 17), en heeft nagelaten deze bepalingen ter kennis van de Commissie te brengen, met als gevolg dat zij de krachtens artikel 26, leden 1 en 3, van deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

– de Republiek Estland te veroordelen tot betaling aan de Commissie van een forfaitaire som bestaande uit een van de volgende twee bedragen, naargelang van welk bedrag het hoogst is:

  – 600 EUR per dag vanaf de datum waarop de in richtlijn 2019/1937 vastgelegde termijn voor omzetting van deze richtlijn in nationaal recht is verstreken tot de datum waarop de inbreuk is beëindigd of, in geval van voortzetting van de inbreuk, tot de datum van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak;

  – een minimumbedrag van 168 000 EUR;

– ingeval de overeenkomstig het eerste streepje geconstateerde niet-nakoming voortduurt tot de datum van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak, de Republiek Estland te veroordelen tot betaling aan de Commissie van een dwangsom van 2 340 EUR per dag vertraging, te rekenen vanaf de datum van uitspraak van dat arrest tot de datum waarop de Republiek Estland de krachtens richtlijn 2019/1937 op haar rustende verplichtingen nakomt,

– de Republiek Estland te verwijzen in de kosten.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 2019/1937

2 In de overwegingen 1 en 4 van richtlijn 2019/1937 staat te lezen:

„(1) […] Vaak […] weerhoudt vrees voor represailles potentiële klokkenluiders ervan melding te maken van hun bezorgdheid of vermoedens. In dit verband wordt […] zowel [op het niveau van de Europese Unie] als [op] internationaal niveau steeds meer het belang onderkend van een evenwichtige en doeltreffende bescherming van klokkenluiders.

[…]

(4) De bescherming van klokkenluiders loopt in de Unie van lidstaat tot lidstaat uiteen en is niet op alle beleidsgebieden even gelijkmatig. De gevolgen van inbreuken op het Unierecht met een grensoverschrijdende dimensie die door klokkenluiders zijn gemeld, illustreren dat ontoereikende bescherming in één lidstaat niet alleen in die lidstaat negatieve gevolgen kan hebben voor de werking van het Uniebeleid, maar ook in andere lidstaten en in de Unie in haar geheel."

3 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn heeft tot doel de tenuitvoerlegging van het Unierecht en -beleid op specifieke gebieden te verbeteren door de vaststelling van gemeenschappelijke minimumnormen die zorgen voor een hoog niveau van bescherming van melders van inbreuken op het Unierecht."

4 Artikel 26 van die richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 17 december 2021 aan deze richtlijn te voldoen.

[…]

3. Wanneer de lidstaten de in de leden 1 en 2 bedoelde bepalingen vaststellen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De lidstaten stellen de regels voor deze verwijzing vast. Zij delen de Commissie de tekst van deze bepalingen onverwijld mee."

Mededeling van 2023

5 In de mededeling van de Commissie, met als opschrift „Financiële sancties in niet-nakomingsprocedures" (PB 2023, C 2, blz. 1; hierna: „mededeling van 2023"), zijn de punten 3 en 4 gewijd aan respectievelijk de „dwangsom" en de „forfaitaire som".

6 Punt 3.2 van de mededeling van 2023, dat betrekking heeft op de toepassing van een coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk in het kader van de berekening van de dagelijkse dwangsom, luidt als volgt:

„Een inbreuk die bestaat uit […] de niet-mededeling van maatregelen ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn, wordt altijd als ernstig beschouwd. Om het bedrag van de sanctie op de specifieke omstandigheden van de zaak af te stemmen, stelt de Commissie de coëfficiënt voor de ernst vast op basis van twee parameters: het belang van de gevolgen van de inbreuk voor algemene en bijzondere belangen.

[…]"

7 Punt 3.2.2 van die mededeling is als volgt verwoord:

„Voor beroepen op grond van artikel 260, lid 3, VWEU past de Commissie systematisch een coëfficiënt van 10 voor de ernst van de inbreuk [toe] in geval van volledige niet-mededeling van omzettingsmaatregelen. In een Unie die is gebaseerd op de eerbiediging van de rechtsstaat moeten alle wetgevingsrichtlijnen als even belangrijk worden beschouwd en binnen de in die richtlijnen gestelde termijnen door de lidstaten volledig worden omgezet.

In geval van gedeeltelijke niet-mededeling van omzettingsmaatregelen moet het belang van het omzettingsverschil in aanmerking worden genomen bij de vaststelling van de coëfficiënt voor de ernst die lager is dan 10. Bovendien kan rekening worden gehouden met de gevolgen van de inbreuk voor de algemene en bijzondere belangen […].”

8 Punt 3.3 van die mededeling, met als opschrift „Toepassing van een coëfficiënt voor de duur van de inbreuk”, luidt:

„[…]

De coëfficiënt voor de duur van de inbreuk wordt uitgedrukt als vermenigvuldigingscoëfficiënt van minimaal 1 tot maximaal 3. De coëfficiënt wordt toegepast à raison van 0,10 per maand te rekenen vanaf de uitspraak van het eerste arrest of vanaf de dag volgend op het verstrijken van de termijn voor omzetting van de richtlijn in kwestie.

[…]”

9 In punt 3.4 van die mededeling, met als opschrift „De financiële draagkracht van de lidstaat”, is vermeld:

„[…]

De hoogte van de sanctie die nodig is om afschrikkend te zijn, zal variëren naargelang van de financiële draagkracht van de lidstaat. Deze afschrikkende werking wordt weerspiegeld in de factor ‚n’. Deze factor is gedefinieerd als een gewogen geometrisch gemiddelde [van het] bruto binnenlands product (bbp) van de betrokken lidstaat in vergelijking met het gemiddelde van de bbp’s van de lidstaten, met een gewicht van twee, en van de bevolking van de betrokken lidstaat, vergeleken met het gemiddelde van de bevolking van de lidstaten, met een gewicht van één. Dit vertegenwoordigt de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat in verhouding tot die van de andere lidstaten:

$$\text{n factor} = \left(\frac{\text{bbp}_n}{\text{bbp}_{gem}}\right)^{2/3} \text{x} \left(\frac{\text{bev}_n}{\text{bev}_{gem}}\right)^{1/3}$$

[…]

De Commissie heeft […] besloten tot een herziening van haar methode voor de berekening van de factor ‚n’, die thans primair berust op het bbp van de lidstaten en secundair op hun bevolking, als demografisch criterium waardoor een redelijke afwijking tussen de verschillende lidstaten kan worden gehandhaafd. Het voor een derde van de berekening van de factor ‚n’ in aanmerking nemen van de bevolking van de lidstaten vermindert de variatie van de factor ‚n’ van de lidstaten in redelijke mate vergeleken met een berekening die uitsluitend op het bbp van de lidstaten is gebaseerd. Hiermee wordt ook een element van stabiliteit aan de berekening van de factor ‚n’ toegevoegd, aangezien het onwaarschijnlijk is dat de bevolking op jaarbasis aanzienlijk zal variëren. Het bbp van een lidstaat kan daarentegen hogere jaarlijkse fluctuaties ondergaan, met name in perioden van economische crisis. Aangezien het bbp van de lidstaat nog steeds goed is voor twee derde van de berekening, blijft de financiële draagkracht de overheersende factor voor de beoordeling.

[…]”

10 In punt 4.2 van de mededeling van 2023 wordt de methode voor de berekening van de forfaitaire som als volgt uiteengezet:

„De methode voor de berekening van de forfaitaire som vertoont grote gelijkenis met die voor de berekening van de dwangsom, namelijk:

– een forfaitair basisbedrag wordt vermenigvuldigd met een coëfficiënt voor de ernst;

– de uitkomst hiervan wordt vermenigvuldigd met de factor ‚n’,

– en die uitkomst wordt vervolgens vermenigvuldigd met het aantal dagen dat de inbreuk voortduurt.

[…]”

11 Punt 4.2.1 van die mededeling luidt:

„Voor de berekening van de forfaitaire som moet het dagelijkse bedrag worden vermenigvuldigd met het aantal dagen dat de inbreuk voortduurt. Deze laatste factor wordt als volgt gedefinieerd:

[…]

– voor beroepen op grond van artikel 260, lid 3, VWEU: het aantal dagen dat is verstreken tussen het aflopen van de termijn voor omzetting van de richtlijn in kwestie en de conformering of, bij gebreke van conformering, de uitspraak van het arrest op grond van artikel 260 VWEU.

[…]”

12 Punt 4.2.2 van de mededeling luidt als volgt:

„Voor de berekening van de forfaitaire som past de Commissie dezelfde coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk en dezelfde vaste factor ‚n’ toe als voor de berekening van de dwangsom […]. […]

Het forfaitaire basisbedrag voor forfaitaire sommen is lager dan dat voor dwangsommen. […]

Het forfaitaire basisbedrag dat van toepassing is op de dwangsom is vastgesteld in punt 2 van […] bijlage I.

[…]”

13 Bijlage I bij de mededeling van 2023, met als opschrift „Gegevens die worden gebruikt voor de vaststelling van aan het Hof voorgestelde financiële sancties”, bepaalt in punt 1 dat het in punt 3 van die mededeling vermelde forfaitaire basisbedrag voor de dwangsom wordt vastgesteld op 3 000 EUR per dag, in punt 2 dat het in punt 4.2.2 van deze mededeling vermelde forfaitaire basisbedrag voor de forfaitaire som wordt vastgesteld op 1 000 EUR per dag, zijnde een derde van dat voor de dwangsom, en in punt 3 dat de factor „n” voor de Republiek Estland is vastgesteld op 0,06. Volgens punt 5 van bijlage I bedraagt de forfaitaire minimumsom voor de Republiek Estland 168 000 EUR.

Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

14 Op 27 januari 2022 heeft de Commissie de Republiek Estland een aanmaningsbrief gestuurd, waarin zij deze lidstaat verweet haar niet op de hoogte te hebben gesteld van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig waren om te voldoen aan richtlijn 2019/1937, waarvan de omzettingstermijn was verstreken op 17 december 2021. In haar antwoord van 28 maart 2022 heeft de Republiek Estland de tegen haar geformuleerde grieven erkend en aangegeven dat het wetsontwerp ter omzetting van die richtlijn was ingediend bij het Estse Parlement en dat de omzettingswet op 1 juni 2022 in werking zou treden.

15 Daar er later geen mededeling over de omzetting van richtlijn 2019/1937 volgde, heeft de Commissie op 15 juli 2022 de Republiek Estland een met redenen omkleed advies gezonden en die lidstaat verzocht om binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van dit advies te voldoen aan de uit die richtlijn voortvloeiende verplichtingen.

16 In haar antwoord van 13 september 2022 op dat advies heeft de Republiek Estland, die de haar verweten niet-nakoming niet heeft betwist, de voortgang toegelicht van het wetgevingsproces tot vaststelling van de wet ter omzetting van richtlijn 2019/1937.

17 Daar de Commissie van mening was dat die lidstaat nog steeds niet voldeed aan zijn verplichtingen, heeft zij op 14 maart 2023 besloten het onderhavige beroep bij het Hof in te stellen.

18 Bij beslissing van de president van het Hof van 4 januari 2024 is de behandeling van de onderhavige zaak geschorst tot de uitspraak van het arrest in zaak C-147/23. Na de uitspraak van het arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn) (C-147/23, EU:C:2024:346), is de procedure in de onderhavige zaak hervat bij beslissing van de president van het Hof van diezelfde dag.

Beroep

Niet-nakoming in de zin van artikel 258 VWEU

Argumenten van partijen

19 De Commissie herinnert eraan dat de lidstaten krachtens artikel 288, derde alinea, VWEU gehouden zijn om de nodige bepalingen vast te stellen teneinde ervoor te zorgen dat richtlijnen binnen de daarin gestelde termijnen worden omgezet in hun nationale rechtsstelsel, en om deze bepalingen onverwijld te harer kennis te brengen.

20 Deze instelling verduidelijkt dat de vraag of er sprake is van niet-nakoming van deze verplichtingen moet worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.

21 In casu heeft de Republiek Estland niet vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 15 juli 2022 gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vastgesteld die nodig waren om richtlijn 2019/1937 om te zetten in nationaal recht of de Commissie in kennis gesteld van de vaststelling van dergelijke bepalingen.

22 In haar verweerschrift erkent de Republiek Estland de haar verweten niet-nakoming en stelt zij dat de behandeling van het wetsontwerp ter omzetting van richtlijn 2019/1937 wegens de parlementsverkiezingen van 5 maart 2023 werd uitgesteld tot juni 2023. Voorts legt die lidstaat uit dat de bestaande nationale wetgeving een aantal bepalingen bevat die de bescherming van klokkenluiders op specifieke gebieden mogelijk maken, maar dat deze bepalingen niet kunnen worden aangemerkt als bepalingen ter omzetting van deze richtlijn.

23 In haar repliek herinnert de Commissie eraan dat uit vaste rechtspraak volgt dat bepalingen, praktijken of situaties van de interne rechtsorde vertraging bij de omzetting van een richtlijn niet kunnen rechtvaardigen.

Beoordeling door het Hof

24 Overeenkomstig artikel 26, lid 1, van richtlijn 2019/1937 moesten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 17 december 2021 aan deze richtlijn te voldoen. Voorts is in artikel 26, lid 3, van deze richtlijn bepaald dat wanneer de lidstaten deze nationale bepalingen vaststellen, in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar de richtlijn wordt verwezen. Daarnaast dienden de lidstaten op grond van artikel 26, lid 3 de tekst van die nationale bepalingen aan de Commissie mee te delen.

25 Volgens vaste rechtspraak moet het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn en kan het Hof geen rekening houden met sindsdien opgetreden wijzigingen [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

26 Voorts heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat indien een richtlijn de lidstaten uitdrukkelijk verplicht om ervoor te zorgen dat naar deze richtlijn wordt verwezen in de bepalingen die nodig zijn voor de uitvoering daarvan, of dat naar die richtlijn wordt verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen, het hoe dan ook noodzakelijk is dat de lidstaten een positieve handeling ter omzetting van de richtlijn in kwestie vaststellen [arrest van 14 maart 2024, Commissie/Letland (Europees wetboek voor elektronische communicatie), C-454/22, EU:C:2024:235, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

27 In casu heeft de Commissie, na te hebben vastgesteld dat de Republiek Estland haar niet in kennis had gesteld van de bepalingen die nodig waren voor de omzetting van richtlijn 2019/1937 in nationaal recht, deze lidstaat op 15 juli 2022 een met redenen omkleed advies gezonden met het verzoek om binnen een termijn van twee maanden vanaf de ontvangst ervan aan de in dat advies genoemde verplichtingen te voldoen.

28 Zoals blijkt uit het verweerschrift en de dupliek die de Republiek Estland in de onderhavige procedure heeft neergelegd, had deze lidstaat bij het verstrijken van die termijn niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vastgesteld die nodig waren om aan richtlijn 2019/1937 te voldoen en had zij dus evenmin deze bepalingen ter kennis gebracht van de Commissie.

29 De Republiek Estland betwist de haar verweten niet-nakoming niet maar wijst erop dat de vertraging bij de omzetting en dus bij de mededeling van de omzettingsmaatregelen met name te wijten is aan de parlementsverkiezingen van 5 maart 2023.

30 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat een lidstaat zich volgens vaste rechtspraak van het Hof niet kan beroepen op bepalingen, praktijken of situaties van zijn interne rechtsorde ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen, zoals de niet-omzetting van een richtlijn binnen de gestelde termijn [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

31 Zoals blijkt uit de bewoordingen van artikel 26, lid 1, van richtlijn 2019/1937 volstaat voorts volgens de Uniewetgever een omzettingstermijn van twee jaar om de lidstaten in staat te stellen hun verplichtingen na te komen.

32 Derhalve moet worden vastgesteld dat de Republiek Estland door vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 15 juli 2022 gestelde termijn niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen te hebben vastgesteld die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 2019/1937 en door deze bepalingen derhalve niet ter kennis van de Commissie te hebben gebracht, de krachtens artikel 26, leden 1 en 3, van deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Verzoeken op grond van artikel 260, lid 3, VWEU

Argumenten van partijen

33 Gelet op het feit dat de aan de Republiek Estland verweten niet-nakoming nog steeds voortduurde op de datum waarop de Commissie het onderhavige beroep bij het Hof heeft ingesteld, stelt deze instelling voor om op basis van artikel 260, lid 3, VWEU aan deze lidstaat zowel een forfaitaire som als een dwangsom per dag op te leggen.

34 Voor de vaststelling van de bedragen van die financiële sancties baseert de Commissie zich op de in punt 2 van de mededeling van 2023 genoemde algemene beginselen en op de berekeningsmethode die is uiteengezet in de punten 3 en 4 van deze mededeling. In het bijzonder wijst deze instelling erop dat de vaststelling van die bedragen moet worden gebaseerd op fundamentele criteria, te weten de ernst van de inbreuk, de duur ervan en de noodzaak om zorg te dragen voor de afschrikkende werking van de sanctie teneinde herhaling van de inbreuk te voorkomen.

35 Wat in de eerste plaats de ernst van de inbreuk betreft herinnert de Commissie eraan dat de coëfficiënt die van toepassing is op grond van de mededeling van 2023 tussen 1 (minimum) en 20 (maximum) ligt. Deze instelling verduidelijkt dat zij overeenkomstig punt 3.2.2 van deze mededeling systematisch een coëfficiënt van 10 toepast voor de ernst van de inbreuk wanneer de verplichting om kennis te geven van de bepalingen waarmee een richtlijn wordt omgezet in het geheel niet is nagekomen, en dat de niet-omzetting van een richtlijn en het niet ter kennis brengen van die bepalingen als even ernstig worden beschouwd, ongeacht de aard van de bepalingen van de betrokken richtlijn.

36 Wat in de tweede plaats de duur van de inbreuk betreft, merkt de Commissie op dat volgens punt 3.3 van de mededeling van 2023 de coëfficiënt voor de duur van de inbreuk wordt uitgedrukt als vermenigvuldigingscoëfficiënt van minimaal 1 tot maximaal 3 en wordt toegepast à raison van 0,10 per maand te rekenen vanaf de dag volgend op het verstrijken van de termijn

voor omzetting van de richtlijn in kwestie tot het tijdstip waarop de Commissie de zaak bij het Hof aanhangig maakt. Aangezien de duur van deze periode in casu 13 maanden bedraagt, is de in aanmerking te nemen coëfficiënt voor de duur van de inbreuk 1,3.

37 Wat in de derde plaats het criterium betreft inzake de noodzaak om zorg te dragen voor de afschrikkende werking van de sanctie, gelet op de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat, wijst de Commissie erop dat dit criterium wordt uitgedrukt door de factor „n” die voor elke lidstaat is vastgesteld in punt 3 van bijlage I bij de mededeling van 2023. De berekening ervan is gebaseerd op de verhouding tussen het bbp van de betrokken staat en het nationale gemiddelde bbp van de Unie vermenigvuldigd met de verhouding tussen de bevolking van die staat en de gemiddelde nationale bevolking van de Unie. De eerste verhouding telt voor twee derde mee, terwijl de tweede verhouding voor een derde meetelt. Volgens punt 3 van die bijlage bij de mededeling bedraagt de factor „n” van de Republiek Estland 0,06.

38 Dientengevolge stelt de Commissie ten eerste voor om met betrekking tot de berekening van het bedrag van de forfaitaire som krachtens punt 4.2 van de mededeling van 2023 een coëfficiënt van 10 voor de ernst van de inbreuk te hanteren en de factor „n” van 0,06 toe te passen. Het resultaat van deze twee elementen moet worden vermenigvuldigd met het forfaitaire basisbedrag voor de forfaitaire som dat in punt 2 van bijlage I bij deze mededeling is vastgesteld, te weten 1 000 EUR, hetgeen overeenkomt met 600 EUR, dat vermenigvuldigd moet worden met het aantal dagen dat de niet-nakoming voortduurt, overeenkomstig punt 4.2.1 van die mededeling. De Commissie wijst erop dat de betaling van deze forfaitaire som moet worden opgelegd op voorwaarde dat deze hoger is dan 168 000 EUR, de forfaitaire minimumsom die in punt 5 van bijlage I bij de mededeling van 2023 voor de Republiek Estland is vastgesteld.

39 Ten tweede stelt de Commissie met betrekking tot de vaststelling van het bedrag van de dwangsom voor om het in punt 1 van bijlage I bij de mededeling van 2023 vastgestelde forfaitaire basisbedrag van 3 000 EUR voor de dwangsom te vermenigvuldigen met de coëfficiënt van 10 voor de ernst van de inbreuk, de coëfficiënt van 1,3 voor de duur van de inbreuk en de factor „n” van 0,06. Dit resulteert in een dwangsom van 2 340 EUR per dag.

40 Ten slotte stelt de Commissie voor om de datum van het in de onderhavige zaak te wijzen arrest te beschouwen als de datum waarop de betalingsverplichting ingaat.

41 In haar verweerschrift merkt de Republiek Estland op dat de voorstellen van de Commissie betreffende de bedragen van de financiële sancties verder gaan dan noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat deze sancties doeltreffend en afschrikkend zijn.

42 Wat het bedrag van de forfaitaire som betreft, is deze lidstaat van mening dat het door de Commissie voorgestelde bedrag geen rekening houdt met de daadwerkelijke gevolgen van de niet-nakoming voor de publieke en de particuliere belangen.

43 Ten eerste houdt de Commissie door de systematische toepassing van een coëfficiënt van 10 voor de ernst van de inbreuk geen rekening met de bestaande wetgeving inzake de bescherming van klokkenluiders. Zo voorzien artikel 3 van de töölepingu seadus (wet betreffende de arbeidsovereenkomst; RT I, 7 maart 2023) en artikel 13 van de avaliku teenistuse seadus (wet op de openbare dienst; RT I, 7 maart 2023) in een algemeen verbod op represailles tegen klokkenluiders, zoals artikel 19 van richtlijn 2019/1937 voorschrijft. Voorts wordt de bescherming van de melders gewaarborgd door artikel 6, lid 2, van de korruptsioonivastane seadus (anticorruptiewet) (RT I, 13 april 2021), de artikelen 49, 51, 52 en 52[1] van de rahapesu ja terrorismi

tõkestamise seadus (wet ter bestrijding van het witwassen van geld en terrorisme; RT I, 10 februari 2023), de artikelen 50^{2} en 50^{3} van de finantsinspektsiooni seadus (wet betreffende de toezichthoudende en financiële autoriteit) (RT I, 30 november 2022) en de artikelen 201^{1}, 201^{2} en 237^{49} van de väärtpaberituru seadus (wet op de effectenmarkt) (RT I, 17 maart 2023). Bovendien hebben verschillende overheidsinstanties kanalen voor interne melding opgezet.

44 Ten tweede herinnert de Republiek Estland aan de vele inspanningen die er zijn geleverd om richtlijn 2019/1937 om te zetten en preciseert die lidstaat dat de behandeling van het wetsontwerp ter omzetting van deze richtlijn wegens de parlementsverkiezingen op 5 maart 2023 langer heeft geduurd dan aanvankelijk was gepland.

45 Ten slotte voert de Republiek Estland aan dat, gelet op het extreem geringe aantal gevallen van niet-omzetting die haar betreffen, het door de Commissie gevraagde bedrag niet wordt gerechtvaardigd door het voorkomen van herhaling van inbreukmakend gedrag.

46 Hieruit volgt dat de toepassing van een coëfficiënt van 5 of minder voor de ernst van de inbreuk haars inziens volstaat om de doelstelling van overreding en afschrikking te bereiken.

47 Om dezelfde redenen moet volgens die lidstaat ook het bedrag van de door de Commissie voorgestelde dwangsom worden verlaagd.

48 In haar repliek merkt de Commissie op dat de door haar voorgestelde coëfficiënt van 10 voor de ernst van de inbreuk niet hoog is en overeenkomt met het niveau waarin is voorzien in punt 3.2.2 van de mededeling van 2023.

49 Zij is van mening dat de verschillende door de Republiek Estland in haar verweerschrift genoemde bepalingen van nationaal recht niet in aanmerking kunnen worden genomen bij de vaststelling van deze coëfficiënt, aangezien zij niet relevant zijn om te bepalen in hoeverre richtlijn 2019/1937 in nationaal recht is omgezet.

50 Die nationale bepalingen zijn immers niet bij de Commissie aangemeld. Bovendien bevatten zij geen verwijzing naar die richtlijn en vormen zij dus geen positieve omzettingshandeling.

51 Aldus voldoen die nationale bepalingen niet aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid die in de rechtspraak worden gesteld om de rechtszekerheid van de begunstigden van de door richtlijn 2019/1937 toegekende rechten en de volledige toepassing van de bepalingen ervan te waarborgen.

52 Bijgevolg bevestigt de Commissie de bedragen van de financiële sancties die zij in haar verzoekschrift heeft voorgesteld.

53 In haar dupliek merkt de Republiek Estland op dat de nationale bepalingen waarnaar zij in haar verweerschrift heeft verwezen, aantonen dat de negatieve gevolgen van de haar verweten niet-nakoming voor de publieke en de particuliere belangen moeten worden gerelativeerd. De bedragen van de voorgestelde financiële sancties moeten derhalve in overeenstemming zijn met de omstandigheden en evenredig zijn aan de begane inbreuk. Voorts moet bij de vaststelling van de mate van overreding en afschrikking van deze sancties rekening worden gehouden met de bijzondere omstandigheden van elk geval.

54 In dat verband kan de Commissie de automatische toepassing van een coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk niet rechtvaardigen door de noodzaak om de lidstaten gelijk te behandelen. Integendeel, het beginsel van gelijke behandeling vereist een gedifferentieerde beoordeling naargelang de normatieve inhoud van elke richtlijn en de specifieke situatie van elke lidstaat.

55 In casu beschikt de Republiek Estland naar eigen zeggen reeds over sectorale wetgeving die in zekere mate overeenkomt met de door richtlijn 2019/1937 voorgeschreven beschermingsregeling. Deze lidstaat verwijst in dit verband naar overweging 4 van deze richtlijn, volgens welke die tot doel heeft de leemten op te vullen die het gevolg kunnen zijn van een uiteenlopend en ongelijkmatig beschermingsniveau.

56 Bovendien rechtvaardigt volgens die lidstaat het beperkte aantal door die lidstaat begane inbreuken een verlaging van de betreffende bedragen, aangezien het risico van herhaling beperkt is.

57 Bijgevolg vordert de Republiek Estland dat het bedrag van de forfaitaire som wordt bepaald door een bedrag per dag van 300 EUR te vermenigvuldigen met het aantal dagen tussen de dag die volgt op het verstrijken van de in de richtlijn gestelde omzettingstermijn en de dag waarop de inbreuk is beëindigd of, indien de inbreuk voortduurt, de dag van de uitspraak van het in de onderhavige zaak gewezen arrest. Voorts vordert die lidstaat dat het bedrag van de dwangsom wordt vastgesteld op 1 170 EUR per dag vertraging, te rekenen vanaf de datum van uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak tot de datum van volledige omzetting van richtlijn 2019/1937.

Beoordeling door het Hof

– *Toepassing van artikel 260, lid 3, VWEU*

58 Artikel 260, lid 3, eerste alinea, VWEU bepaalt dat de Commissie, wanneer zij bij het Hof een zaak aanhangig maakt op grond van artikel 258 VWEU omdat zij van oordeel is dat de betrokken lidstaat zijn verplichting tot mededeling van de bepalingen die nodig zijn ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn niet is nagekomen, indien zij dit passend acht, kan aangeven wat haars inziens gezien de omstandigheden een redelijke hoogte is voor de door deze lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom. Ingevolge artikel 260, lid 3, tweede alinea, VWEU kan het Hof, indien het de niet-nakoming vaststelt, de betrokken lidstaat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen die niet hoger is dan de Commissie heeft aangegeven, waarbij de verplichting tot betaling ingaat op de door het Hof in zijn arrest bepaalde datum.

59 Aangezien vaststaat, zoals blijkt uit punt 32 van het onderhavige arrest, dat de Republiek Estland bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 15 juli 2022 gestelde termijn niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen had vastgesteld die nodig waren om de bepalingen van richtlijn 2019/1937 om te zetten in nationaal recht, en deze bepalingen dus evenmin ter kennis had gebracht aan de Commissie, valt de aldus vastgestelde niet-nakoming binnen de werkingssfeer van artikel 260, lid 3, VWEU.

60 Voorts zij eraan herinnerd dat het mechanisme van artikel 260, lid 3, VWEU niet alleen tot doel heeft de lidstaten ertoe aan te zetten om zo snel mogelijk een einde te maken aan een niet-nakoming die zonder een dergelijke bepaling wellicht zou blijven voortduren, maar ook om de procedure voor het opleggen van financiële sancties wegens niet-nakoming van de

verplichting met betrekking tot het ter kennis brengen van de nationale omzettingsbepalingen van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn te vereenvoudigen en te bespoedigen [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

61 Om dit doel te bereiken voorziet artikel 260, lid 3, VWEU in de oplegging van twee soorten financiële sancties, te weten een forfaitaire som en een dwangsom per dag.

62 De oplegging van een dwangsom per dag is bijzonder geschikt om een lidstaat ertoe aan te zetten zo snel mogelijk een einde te maken aan een niet-nakoming, terwijl de veroordeling tot de betaling van een forfaitaire som veeleer berust op de beoordeling van de consequenties die de niet-nakoming van de op de betrokken lidstaat rustende verplichtingen heeft voor de particuliere en de publieke belangen, met name wanneer de niet-nakoming lang is blijven voortbestaan [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

63 In dit verband motiveert de Commissie de aard en de hoogte van de gevorderde financiële sancties en houdt zij daarbij rekening met de door haar vastgestelde richtsnoeren, zoals die welke in haar mededelingen zijn opgenomen, die weliswaar niet bindend zijn voor het Hof, maar ertoe bijdragen dat de transparantie, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van het optreden van de Commissie worden gewaarborgd [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

64 In casu heeft de Commissie zich op de mededeling van 2023 gebaseerd om de veroordeling van de Republiek Estland tot betaling van een dwangsom per dag en een forfaitaire som te rechtvaardigen en om de bedragen ervan vast te stellen.

65 Wat de vraag betreft of het passend is om dergelijke financiële sancties op te leggen, staat het aan het Hof om in elke zaak, op basis van de omstandigheden van het geding dat aanhangig is gemaakt alsmede naargelang van de mate van overreding en afschrikking die het nodig acht, de financiële sancties vast te stellen die passend zijn, met name om een herhaling van soortgelijke inbreuken op het Unierecht te voorkomen [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

66 Wat ten eerste de oplegging van een forfaitaire som betreft, moet worden geoordeeld dat, ondanks het feit dat de Republiek Estland de diensten van de Commissie op de hoogte heeft gehouden van de vooruitgang van de procedure inzake de omzetting van de bepalingen van richtlijn 2019/1937 in nationaal recht, het geheel van juridische en feitelijke gegevens die tot de vaststelling van de niet-nakoming hebben geleid een aanwijzing vormt dat er, om daadwerkelijk te voorkomen dat vergelijkbare inbreuken op het Unierecht zich in de toekomst zullen herhalen, een afschrikkende maatregel, zoals de oplegging van een forfaitaire som, moet worden vastgesteld. De Republiek Estland had immers bij het verstrijken van de in artikel 26, lid 1, van richtlijn 2019/1937 gestelde termijn geen enkele bepaling vastgesteld ter omzetting in nationaal recht van die richtlijn. Bovendien waren er bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 15 juli 2022 gestelde termijn geen bepalingen ter kennis gebracht van de Commissie, en was dit ook op de datum van het onderzoek van de feiten door het Hof nog steeds niet het geval.

67 Wat ten tweede de oplegging van een dwangsom betreft, is een dergelijke sanctie in beginsel slechts geboden voor zover de niet-nakoming die met deze dwangsom moet worden bestraft, voortduurt tot aan het onderzoek van de feiten door het Hof, dat moet worden geacht plaats te

vinden op de datum waarop de procedure wordt afgesloten. Opgemerkt zij dat wanneer, zoals in casu, geen terechtzitting heeft plaatsgevonden, in dat verband de datum van sluiting van de schriftelijke behandeling in aanmerking moet worden genomen [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 64].

68 Hieruit volgt dat, om vast te stellen of in casu kan worden overwogen om een dwangsom op te leggen, moet worden onderzocht of de in punt 32 van het onderhavige arrest vastgestelde niet-nakoming heeft voortgeduurd tot de afsluiting van de schriftelijke behandeling op 14 augustus 2023.

69 In casu wordt niet betwist dat de Republiek Estland op die datum noch de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig waren voor de omzetting van richtlijn 2019/1937 in haar nationale recht had vastgesteld, noch derhalve die bepalingen had meegedeeld. Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de niet-nakoming door deze lidstaat heeft voortgeduurd tot aan het onderzoek van de feiten door het Hof.

70 In die omstandigheden is het Hof van oordeel dat de door de Commissie gevorderde veroordeling van de Republiek Estland tot betaling van een dwangsom per dag een passend financieel middel is om te verzekeren dat deze lidstaat op zo kort mogelijke termijn een einde maakt aan de vastgestelde niet-nakoming en de krachtens richtlijn 2019/1937 op hem rustende verplichtingen nakomt. Aangezien daarentegen niet kan worden uitgesloten dat de omzetting van deze richtlijn op de dag van de uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak zal zijn voltooid, moet deze dwangsom alleen worden opgelegd voor zover de niet-nakoming op de datum van uitspraak van dit arrest nog voortduurt [zie in die zin arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 66].

– *Hoogte van de financiële sancties*

71 Wat de berekening van de hoogte van de door de Commissie gevorderde sancties betreft, zij eraan herinnerd dat volgens artikel 260, lid 3, VWEU alleen het Hof bevoegd is om een financiële sanctie op te leggen aan een lidstaat. In het kader van een op grond van deze bepaling ingeleide procedure beschikt het Hof evenwel slechts over een beperkte beoordelingsmarge, aangezien het Hof, wanneer het een niet-nakoming vaststelt, gebonden is aan de voorstellen van de Commissie wat betreft de aard van de financiële sanctie die het kan hanteren en het maximumbedrag van de sanctie die het kan opleggen [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

72 Het staat aan het Hof om bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid op dit gebied – zoals die is afgebakend door de voorstellen van de Commissie – de financiële sancties tot de betaling waarvan een lidstaat krachtens artikel 260, lid 3, VWEU kan worden veroordeeld, op een zodanig bedrag vast te stellen dat dit bedrag in de gegeven omstandigheden passend is en daarnaast evenredig is aan de gepleegde inbreuk. Relevante factoren in dit verband zijn de ernst van de vastgestelde niet-nakoming, de duur ervan en de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

73 Tevens zij eraan herinnerd dat in het kader van deze beoordelingsbevoegdheid richtsnoeren zoals de mededelingen van de Commissie niet bindend zijn voor het Hof, maar ertoe bijdragen dat de transparantie, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van het optreden van de Commissie

worden gewaarborgd wanneer die instelling voorstellen doet aan het Hof [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

74 In casu heeft de Commissie zich op de mededeling van 2023 gebaseerd om het bedrag van de gevorderde financiële sancties vast te stellen.

75 Wat in de eerste plaats de ernst van de vastgestelde niet-nakoming betreft, volgt uit punt 3.2 van de mededeling van 2023 dat volgens de Commissie de niet-mededeling van de bepalingen die nodig zijn ter omzetting van een volgens een wetgevingsprocedure aangenomen richtlijn, altijd als ernstig wordt beschouwd. Derhalve rechtvaardigt deze niet-nakoming de automatische toepassing van een coëfficiënt van 10 voor de ernst van de inbreuk.

76 De Republiek Estland betwist de hoogte van deze coëfficiënt en de automatische toepassing ervan in deze zaak.

77 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat de verplichting om bepalingen vast te stellen teneinde een richtlijn volledig om te zetten, en de verplichting om die bepalingen ter kennis te brengen van de Commissie, voor de lidstaten kernverplichtingen zijn om de volle werking van het Unierecht te verzekeren, zodat de niet-nakoming van deze verplichtingen altijd moet worden geacht ernstig te zijn [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

78 In casu moet worden benadrukt dat richtlijn 2019/1937 een essentieel instrument van het Unierecht is, aangezien zij krachtens artikel 1 van die richtlijn, gelezen in samenhang met overweging 1 ervan, gemeenschappelijke minimumnormen vaststelt die een hoog niveau van evenwichtige en doeltreffende bescherming waarborgen van personen die inbreuken op dit recht melden op gebieden waar dergelijke inbreuken met name het algemeen belang kunnen schaden. Door een systeem in te voeren ter bescherming van personen die in een beroepsmatige context inbreuken op het Unierecht melden, draagt deze richtlijn namelijk bij tot het voorkomen van schade voor het algemeen belang op bijzonder gevoelige gebieden, zoals overheidsopdrachten, de voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering, de bescherming van het milieu en de bescherming van de financiële belangen van de Unie. De bepalingen van deze richtlijn voorzien dus in de verplichting voor zowel overheidsinstanties als particuliere entiteiten om te zorgen voor interne meldingskanalen en procedures voor de ontvangst en de follow-up van meldingen, waarbij de rechten van personen die melding maken van inbreuken op het Unierecht en de voorwaarden waaronder zij de aldus geboden bescherming kunnen genieten, worden gewaarborgd [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 73].

79 Dat de bepalingen van richtlijn 2019/1937 niet binnen de gestelde termijn zijn omgezet, doet noodzakelijkerwijs afbreuk aan het Unierecht en aan de uniforme en effectieve toepassing ervan, aangezien inbreuken op dat recht mogelijk niet worden gemeld indien de personen die van dergelijke inbreuken op de hoogte zijn, niet worden beschermd tegen eventuele represailles [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 74].

80 Zoals in punt 72 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, moet het bedrag van de krachtens artikel 260, lid 3, VWEU aan een lidstaat opgelegde financiële sancties evenwel passend zijn in de gegeven omstandigheden en evenredig zijn aan de gepleegde inbreuk [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 75].

81 Om die reden heeft het Hof geoordeeld dat de automatische toepassing van een en dezelfde coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk in alle gevallen waarin een richtlijn niet volledig is omgezet en de maatregelen ter omzetting van deze richtlijn bijgevolg niet zijn meegedeeld, er noodzakelijkerwijs aan in de weg staat dat het bedrag van de financiële sancties aangepast is aan de omstandigheden van de inbreuk en dat evenredige sancties worden opgelegd [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 76].

82 In dit verband heeft het Hof erop gewezen dat de Commissie, door ervan uit te gaan dat de niet-nakoming van de verplichting tot mededeling van de maatregelen ter omzetting van een richtlijn moet worden geacht dezelfde mate van ernst te hebben ongeacht om welke richtlijn het gaat, niet in staat is om de financiële sancties aan te passen aan de gevolgen van de niet-nakoming van die verplichting voor de particuliere en de publieke belangen, zoals bepaald in punt 3.2.2 van de mededeling van 2023 [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 77].

83 De Republiek Estland heeft in casu in haar verweerschrift aangevoerd dat haar wetgeving reeds specifieke – in punt 43 van het onderhavige arrest omschreven – bepalingen bevatte die beogen personen te beschermen die inbreuken op het recht melden en voldoen aan de vereisten van richtlijn 2019/1937.

84 Zo voorzien artikel 3 van de wet betreffende de arbeidsovereenkomst en artikel 13 van de wet op de openbare dienst in een algemeen verbod op represailles tegen klokkenluiders, zoals artikel 19 van richtlijn 2019/1937 voorschrijft. Voorts wordt de bescherming van melders van inbreuken gewaarborgd door artikel 6, lid 2, van de anticorruptiewet, de artikelen 49, 51, 52 en 52^1 van de wet ter bestrijding van het witwassen van geld en terrorisme, de artikelen 50^2 en 50^3 van de wet betreffende de toezichthoudende en financiële autoriteit, en de artikelen 201^1, 201^2 en 237^{49} van de wet op de effectenmarkt. Bovendien hebben verschillende overheidsinstanties kanalen voor interne melding opgezet.

85 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat niet is aangetoond dat de in casu vastgestelde niet-nakoming dezelfde negatieve gevolgen had voor de particuliere en de publieke belangen als in het geval van een volledige niet-omzetting van richtlijn 2019/1937. Voor zover de Commissie betoogt dat bij de beoordeling van de hoogte van de coëfficiënt voor de ernst van de inbreuk geen rekening hoeft te worden gehouden met deze nationale wettelijke regeling omdat zij er niet van op de hoogte was gesteld, volstaat de vaststelling dat het ontbreken van kennisgeving op zichzelf geen invloed heeft op de daadwerkelijke gevolgen ervan voor die belangen [zie in die zin arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 92].

86 Dit neemt niet weg dat de Republiek Estland in haar verweerschrift zelf heeft erkend dat de regels ter bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, versnipperd waren binnen de Estse rechtsorde en, anders dan artikel 26, lid 3, van richtlijn 2019/1937 vereist, niet uitdrukkelijk verwijzen naar de bescherming van deze personen.

87 Het ontbreken van specifieke en duidelijke regels inzake de in richtlijn 2019/1937 vastgelegde bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, verhindert een doeltreffende bescherming van deze personen en kan dus afbreuk doen aan de uniforme en effectieve toepassing van het Unierecht op de door deze richtlijn bestreken gebieden [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 94].

88 Zoals in punt 78 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, draagt richtlijn 2019/1937 bij tot het voorkomen van schade voor het algemeen belang op bijzonder gevoelige gebieden – zoals overheidsopdrachten, de voorkoming van witwassen van geld en terrorismefinanciering, de bescherming van het milieu en de bescherming van de financiële belangen van de Unie – door een hoge bescherming in te voeren van personen die in een beroepsmatige context inbreuken op het Unierecht melden [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 95].

89 Zoals in punt 79 van het onderhavige arrest is aangegeven kunnen personen die op de hoogte zijn van een inbreuk op het Unierecht op deze gebieden – wanneer er geen effectieve bescherming bestaat – er evenwel van worden weerhouden deze te melden, aangezien zij, wanneer zij dat wel doen, mogelijk worden blootgesteld aan represailles [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 96].

90 Gelet op de doelstelling van artikel 1 van richtlijn 2019/1937, gelezen in samenhang met overweging 1 ervan, moet de niet-vaststelling van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig zijn voor de volledige en nauwkeurige omzetting van deze richtlijn dus als bijzonder ernstig worden beschouwd [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 97].

91 Tevens moet worden opgemerkt dat het feit dat tegen de Republiek Estland pas voor de eerste keer een procedure wegens niet-nakoming op grond van artikel 260, lid 3, VWEU loopt, niet in aanmerking kan worden genomen bij de vaststelling van de hoogte van de aan haar op te leggen forfaitaire som. Het gedrag van een lidstaat in het verleden houdt namelijk geen verband met de gevolgen voor de particuliere en de publieke belangen van de niet-omzetting van de betrokken richtlijn.

92 In de tweede plaats zij er in het kader van de beoordeling van de duur van de inbreuk aan herinnerd dat, wat het begin van de periode betreft waarmee bij de vaststelling van de hoogte van de forfaitaire som rekening moet worden gehouden, de datum die in aanmerking moet worden genomen bij de beoordeling van de duur van de betrokken niet-nakoming niet de datum is van het verstrijken van de termijn die door de Commissie in het met redenen omkleed advies is gesteld, maar de datum waarop de in de betrokken richtlijn gestelde omzettingstermijn is verstreken, namelijk 17 december 2021 [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

93 Wat voorts de vaststelling van de dwangsom betreft, moet bij de beoordeling van de duur van de inbreuk rekening worden gehouden met het tijdstip waarop het Hof de feiten beoordeelt en niet met het tijdstip waarop de Commissie zich tot het Hof wendt [arrest van 8 juli 2019, Commissie/België (Artikel 260, lid 3, VWEU – Netwerken met hoge snelheid), C-543/17, EU:C:2019:573, punt 87].

94 Vast staat dat de Republiek Estland bij het verstrijken van de in artikel 26, lid 1, van richtlijn 2019/1937 gestelde omzettingstermijn, te weten op 17 december 2021, niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen had vastgesteld die nodig waren om deze richtlijn om te zetten, en deze bepalingen dus evenmin ter kennis had gebracht van de Commissie, hoewel artikel 26, lid 3, van die richtlijn dat voorschrijft. Hieruit volgt dat de aan de orde zijnde niet-nakoming, die nog niet beëindigd was op het tijdstip van het onderzoek van de feiten door het Hof, reeds drie jaar duurt.

95 Wat in de derde plaats de financiële draagkracht van de Republiek Estland betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat – onverminderd de mogelijkheid voor de Commissie om financiële sancties voor te stellen die op meerdere criteria zijn gebaseerd, met name om een redelijke differentiatie tussen de verschillende lidstaten mogelijk te maken – moet worden uitgegaan van het bbp van deze lidstaat als bepalende factor bij de beoordeling van de financiële draagkracht en bij de vaststelling van sancties die voldoende afschrikkend en evenredig zijn, teneinde daadwerkelijk te voorkomen dat zich in de toekomst opnieuw vergelijkbare inbreuken op het Unierecht voordoen [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

96 In dit verband heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat rekening moet worden gehouden met de recente ontwikkeling van het bbp van de lidstaat ten tijde van het onderzoek van de feiten door het Hof [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

97 In casu zij opgemerkt dat de door de Commissie overeenkomstig de punten 3.4 en 4.2 van de mededeling van 2023 toegepaste factor „n”, die de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat ten opzichte van de financiële draagkracht van de andere lidstaten weergeeft, is gedefinieerd als een gewogen geometrisch gemiddelde van het bbp van de betrokken lidstaat in vergelijking met het gemiddelde van de bbp's van de lidstaten (dat voor twee derde meetelt bij de berekening van de factor „n”) en van de bevolking van de betrokken lidstaat, vergeleken met het gemiddelde van de bevolking van de lidstaten (dat voor een derde meetelt bij de berekening van de factor „n”), zoals blijkt uit de in punt 9 van het onderhavige arrest weergegeven vergelijking. De Commissie motiveert deze methode voor de berekening van de factor „n” zowel met de doelstelling om een redelijke differentiatie tussen de factoren „n” van de lidstaten te handhaven in vergelijking met een berekening die uitsluitend is gebaseerd op het bbp van de lidstaten, als met de doelstelling om een zekere stabiliteit in de berekening van de factor „n” te waarborgen, aangezien het onwaarschijnlijk is dat de bevolking op jaarbasis aanzienlijk zal variëren [arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

98 Het Hof heeft echter geoordeeld dat bij de vaststelling van de financiële draagkracht van de betrokken lidstaat, in de methode voor de berekening van de factor „n” niet een demografisch criterium kan worden gehanteerd op de wijze als bedoeld in de punten 3.4 en 4.2 van de mededeling van 2023 [zie in die zin arrest van 25 april 2024, Commissie/Polen (Klokkenluidersrichtlijn), C-147/23, EU:C:2024:346, punten 84-86].

99 Overeenkomstig de in punt 95 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak moet de hoogte van de financiële sancties bij gebreke van een door de Commissie voorgesteld relevant criterium om te zorgen voor een stabiele berekening en voor het handhaven van een redelijke differentiatie tussen de factoren „n” van de lidstaten, dus worden vastgesteld op basis van het gemiddelde van het bbp van de Republiek Estland over de laatste drie jaar.

100 Gelet op een en ander en gezien de beoordelingsbevoegdheid waarover het Hof beschikt krachtens artikel 260, lid 3, VWEU – waarin is bepaald dat het geen hogere forfaitaire som mag opleggen dan door de Commissie is aangegeven – moet er ten eerste worden geoordeeld dat – om daadwerkelijk te voorkomen dat inbreuken die vergelijkbaar zijn met die op artikel 26, leden 1 en 3, van richtlijn 2019/1937 en die de volle werking van het Unierecht aantasten, zich in de toekomst zullen herhalen – een forfaitaire som moet worden opgelegd waarvan de hoogte dient te worden vastgesteld op 500 000 EUR, en ten tweede dat indien de in punt 32 vastgestelde niet-nakoming

nog voortduurt op de datum van uitspraak van dit arrest, de Republiek Estland moet worden veroordeeld tot betaling aan de Commissie van een dwangsom van 1 500 EUR per dag, te rekenen vanaf de datum van de uitspraak van dit arrest en totdat die lidstaat de niet-nakoming beëindigt.

Kosten

101 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Republiek Estland in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in haar eigen kosten en in die van de Commissie.

Het Hof (Zesde kamer) verklaart:

1) **De Republiek Estland is, door vóór het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van de Europese Commissie van 15 juli 2022 gestelde termijn niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen te hebben vastgesteld die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden, en door deze bepalingen derhalve niet ter kennis van de Commissie te hebben gebracht, de krachtens artikel 26, leden 1 en 3, van deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **De Republiek Estland heeft in haar niet-nakoming volhardt doordat zij op de datum van het onderzoek van de feiten door het Hof nog niet de maatregelen had vastgesteld die nodig waren om de bepalingen van richtlijn 2019/1937 om te zetten in haar nationale recht, en bijgevolg deze maatregelen evenmin aan de Europese Commissie had meegedeeld.**

3) **De Republiek Estland wordt veroordeeld tot betaling aan de Europese Commissie van:**

   – **een forfaitaire som van 500 000 EUR;**

   – **ingeval de in punt 1 van het dictum vastgestelde niet-nakoming voortduurt op de datum van uitspraak van het onderhavige arrest, een dwangsom van 1 500 EUR per dag vanaf die datum totdat die lidstaat deze niet-nakoming beëindigt.**

4) **De Republiek Estland wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van de Europese Commissie.**

ondertekeningen