Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 6 mars 2025*

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

I mål C-154/23,

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

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Baquero Cruz och L. Maran, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Republiken Estland, företrädd av N. Grünberg och M. Kriisa, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

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

generaladvokat: N. Emiliou,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

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

* Rättegångsspråk: estniska.

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska

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

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

  – ett standardbelopp på 600 euro per dag från och med dagen efter utgången av den tidsfrist för införlivande som föreskrivs i direktiv 2019/1937 till och med den dag då den påstådda överträdelsen upphör eller, om överträdelsen fortsätter, till och med den dag då domen meddelas i förevarande mål,

  – ett lägsta standardbelopp på 168 000 euro,

– för det fall att den i första strecksatsen angivna överträdelsen fortsätter fram till den dag då dom i förevarande mål meddelas, förplikta Republiken Estland att till kommissionen betala ett löpande vite på 2 340 euro per dags försening från och med den dag då denna dom meddelas till och med den dag då Republiken Estland fullgör sina skyldigheter enligt direktiv 2019/1937, och

– förplikta Republiken Estland att ersätta rättegångskostnaderna.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2019/1937

2 I skälen 1 och 4 i direktiv 2019/1937 anges följande:

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

…

(4) Det skydd som för närvarande erbjuds visselblåsare i unionen är fragmenterat mellan medlemsstaterna och skiljer sig åt mellan olika politikområden. Följderna av överträdelser av unionsrätten med gränsöverskridande dimension som rapporteras av visselblåsare visar hur ett otillräckligt skydd i en medlemsstat får negativa konsekvenser för unionspolitikens funktion inte enbart i den medlemsstaten utan även i andra medlemsstater och i unionen som helhet.”

3 Artikel 1 i direktivet har följande lydelse:

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

4 I artikel 26 i direktivet föreskrivs följande:

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

…

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

Meddelandet från år 2023

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

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

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

…”

7 I punkt 3.2.2 i samma meddelande föreskrivs följande:

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

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

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

”…

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

…”

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

”…

Den storlek på sanktionerna som krävs för att verka avskräckande varierar beroende på medlemsstaternas betalningsförmåga. Denna avskräckande effekt återspeglas i n-faktorn. Den definieras som ett vägt geometriskt medelvärde av den berörda medlemsstatens bruttonationalprodukt (BNP) … jämfört med medelvärdet av medlemsstaternas BNP, med vikten två, och av befolkningen i den berörda medlemsstaten jämförd med medelvärdet för medlemsstaternas befolkning med vikten ett. Det motsvarar den berörda medlemsstatens betalningsförmåga i förhållande till de andra medlemsstaternas betalningsförmåga:

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

…

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

…”

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

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

– Ett basbelopp multipliceras med en koefficient för svårighetsgrad.

– Produkten multipliceras med n-faktorn.

– Produkten multipliceras med antalet dagar överträdelsen fortsätter …

…”

11 I punkt 4.2.1 i samma meddelande föreskrivs följande:

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

…

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

…”

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

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

Storleken på standardbeloppet är lägre än för viten. …

Basbelopp för standardbelopp anges i punkt 2 i bilagan I.

…”

13 I bilaga I till meddelandet från år 2023, med rubriken ”Uppgifter som används för fastställande av ekonomiska sanktioner i domstolen”, föreskrivs i punkt 1 att det basbelopp för vite som avses i punkt 3 i nämnda meddelande fastställs till 3 000 euro per dag, i punkt 2, att det basbelopp för standardbelopp som avses i avsnitt 4.2.2 i nämnda meddelande fastställs till 1 000 euro per dag, vilket motsvarar en tredjedel av basbeloppet för vite, och i punkt 3 att n-faktorn för Republiken Estland fastställts till 0,06. I punkt 5 i bilaga I preciseras att det minsta standardbelopp som fastställts för Republiken Estland uppgår till 168 000 euro.

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

14 Den 27 januari 2022 skickade kommissionen en formell underrättelse till Republiken Estland, där kommissionen gjorde gällande att Republiken Estland inte hade underrättat den om att medlemsstaten satt i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva direktiv 2019/1937, vars införlivandeperiod gick ut den 17 december 2021. I sitt svar av den 28 mars 2022 medgav Republiken Estland de klagomål som riktats mot medlemsstaten och uppgav att det lagförslag som gjorde det möjligt att införliva detta direktiv hade överlämnats till det estniska parlamentet för behandling och att lagen om införlivande skulle träda i kraft den 1 juni 2022.

15 Eftersom kommissionen inte därefter mottog någon underrättelse om införlivandet av direktiv 2019/1937 skickade den, den 15 juli 2022, ett motiverat yttrande till Republiken Lettland, där kommissionen uppmanade den medlemsstaten att uppfylla sina skyldigheter enligt nämnda direktiv inom två månader från mottagandet av det motiverade yttrandet.

16 I sitt svar av den 13 september 2022 på det motiverade yttrandet redogjorde Republiken Estland, som inte bestred det påstådda fördragsbrottet, för hur långt lagstiftningsförfarandet för att anta lagen om införlivande av direktiv 2019/1937 hade framskridit.

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

18 Genom beslut av domstolens ordförande av den 4 januari 2024 vilandeförklarades förfarandet till dess att dom meddelats i mål C-147/23. Efter det att domen av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet) (C-147/23, EU:C:2024:346), meddelats återupptogs förfarandet i förevarande mål genom beslut av domstolens ordförande samma dag.

Prövning av talan

Huruvida det föreligger ett fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF

Parternas argument

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

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

21 I förevarande fall hade Republiken Estland varken antagit de lagar eller andra författningar som är nödvändiga för att införliva direktiv 2019/1937 eller underrättat kommissionen om att de antagits före utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022.

22 Republiken Estland har i sitt svaromål medgett att medlemsstaten gjort sig skyldig till fördragsbrott och har preciserat att granskningen av lagförslaget om införlivande av direktiv 2019/1937 sköts upp till juni 2023 på grund av parlamentsvalet den 5 mars 2023. Denna medlemsstat har vidare anfört att den befintliga nationella lagstiftningen innehåller vissa bestämmelser som på vissa områden tillåter skydd för visselblåsare, dock utan att dessa bestämmelser kan anses utgöra bestämmelser för införlivande av detta direktiv.

23 Kommissionen har i sin replik erinrat om att bestämmelser, praxis eller situationer som omfattas av den nationella rättsordningen enligt fast rättspraxis inte kan motivera att ett direktiv införlivas för sent.

Domstolens bedömning

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

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

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

27 Efter det att kommissionen i förevarande fall hade konstaterat att Republiken Estland inte hade underrättat den om de bestämmelser som var nödvändiga för att införliva direktiv 2019/1937, riktade kommissionen den 15 juli 2022 ett motiverat yttrande till denna medlemsstat och uppmanade den att inom två månader från mottagandet av yttrandet uppfylla de skyldigheter som anges i yttrandet.

28 Såsom framgår av Republiken Estlands svaromål och duplik i förevarande mål hade denna medlemsstat vid utgången av denna frist inte antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktiv 2019/1937, och hade följaktligen inte heller underrättat kommissionen om dessa bestämmelser.

29 Republiken Estland, som inte har bestritt det fördragsbrott som läggs denna medlemsstat till last, har angett att dröjsmålet med införlivandet och följaktligen med underrättelsen om införlivandeåtgärder bland annat beror på parlamentsvalet den 5 mars 2023.

30 Domstolen erinrar i detta hänseende om att en medlemsstat enligt domstolens fasta praxis inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av unionsrätten, såsom att inte införliva ett direktiv inom den föreskrivna fristen (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

31 Dessutom framgår det av själva lydelsen av artikel 26.1 i direktiv 2019/1937 att unionslagstiftaren ansåg att en frist för införlivande på två år var tillräcklig för att medlemsstaterna skulle kunna uppfylla sina skyldigheter.

32 Det finns således anledning att fastställa att Republiken Estland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 26.1 och 26.3 i direktiv 2019/1937 genom att inte, vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022, ha antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, och följaktligen genom att inte ha underrättat kommissionen om dessa bestämmelser.

Yrkandena enligt artikel 260.3 FEUF

Parternas argument

33 Kommissionen anser att det fördragsbrott som läggs Republiken Estland till last fortfarande pågick vid den tidpunkt då kommissionen väckte förevarande talan och har därför, med stöd av artikel 260.3 FEUF, yrkat att denna medlemsstat ska föreläggas att betala ett standardbelopp och ett dagligt löpande vite.

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

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

36 För det andra, vad gäller överträdelsens varaktighet, har kommissionen påpekat att koefficienten för varaktighet, enligt punkt 3.3 i meddelandet från år 2023, uttrycks som en faktor på 1–3 och sätts till 0,10 per månad från dagen efter utgången av fristen för införlivande av direktivet i fråga fram till den tidpunkt då kommissionen beslutar att väcka talan vid domstolen. Eftersom denna period i förevarande fall är 13 månader, är koefficienten för varaktighet 1,3.

37 För det tredje anger kommissionen, vad gäller kriteriet att sanktionsåtgärdens avskräckande verkan ska säkerställas med beaktande av den berörda medlemsstatens betalningsförmåga, att detta kriterium uttrycks genom den n-faktor som fastställts för varje medlemsstat i punkt 3 i

bilaga I till meddelandet från år 2023. Beräkningen grundar sig på förhållandet mellan den berörda statens BNP och unionens genomsnittliga nationella BNP multiplicerad med förhållandet mellan befolkningen i denna stat och unionens genomsnittliga nationella befolkning. Det första förhållandet ska viktas med två tredjedelar medan det andra ska viktas med en tredjedel. Enligt nämnda punkt 3 är n-faktorn för Republiken Estland 0,06.

38 Följaktligen har kommissionen gjort gällande att det, med stöd av punkt 4.2 i meddelandet från år 2023, ska fastställas en koefficient för svårighetsgrad på 10 och tillämpas en n-faktor på 0,06. Produkten av dessa båda faktorer ska multipliceras med det basbelopp för standardbelopp som fastställts i punkt 2 i bilaga I till meddelandet, nämligen 1 000 euro, vilket motsvarar beloppet 600 euro. Det senare beloppet ska sedan multipliceras med antalet dagar som fördragsbrottet pågår, i enlighet med punkt 4.2.1 i nämnda meddelande. Kommissionen har angett att detta standardbelopp ska betalas om det överstiger 168 000 euro, vilket är det lägsta standardbelopp som fastställts för Republiken Estland enligt punkt 5 i bilaga I till meddelandet från år 2023.

39 Vidare, när det gäller fastställandet av vitesbeloppet, har kommissionen gjort gällande att det basbelopp för löpande vite som fastställs i punkt 1 i bilaga I till meddelandet från år 2023, som uppgår till 3 000 euro per dag, ska multipliceras med koefficienten 10 för svårighetsgrad, koefficienten 1,3 för varaktighet och n-faktorn på 0,06. Detta leder till ett vite på 2 340 euro per dag.

40 Kommissionen har slutligen yrkat att betalningsskyldigheten ska inträda den dag då domen i förevarande mål meddelas.

41 Republiken Estland har i sitt svaromål påpekat att kommissionens förslag avseende storleken på de ekonomiska sanktionerna går utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa att dessa sanktioner är effektiva och avskräckande.

42 Vad gäller standardbeloppets storlek anser denna medlemsstat att det belopp som kommissionen har föreslagit inte tar hänsyn till fördragsbrottets faktiska inverkan på allmänna och enskilda intressen.

43 En automatisk tillämpning av en koefficient för svårighetsgrad på 10 medför inte någon möjlighet för kommissionen att beakta redan gällande lagstiftning om skydd för visselblåsare. I artikel 3 i töölepingu seadus (lagen om anställningsavtal) (RT I, 7 mars 2023) och i artikel 13 i avaliku teenistuse seadus (lagen om offentlig anställning) (RT I, 7 mars 2023) föreskrivs ett allmänt förbud mot repressalier mot visselblåsare, såsom föreskrivs i artikel 19 i direktiv 2019/1937. Dessutom säkerställs skyddet för rapporterande personer genom artikel 6.2 i korruptsioonivastane seadus (antikorruptionslagen) (RT I, 13 april 2021), artiklarna 49, 51, 52 och 52^1 i rahapesu ja terrorismi tõkestamise seadus (lagen om bekämpning av penningtvätt och terrorism) (RT I, 10 februari 2023), artiklarna 50^2 och 50^3 i finantsinspektsiooni seadus (lag om tillsynsmyndigheten och finansinspektionen) (RT I, 30 november 2022) och artiklarna 201^1, 201^2 och 237^{49} i väärtpaberituru seadus (lagen om värdepappersmarknaden (RT I, 17 mars 2023). Dessutom har flera offentliga myndigheter inrättat interna rapporteringskanaler.

44 Vidare har denna medlemsstat erinrat om de många ansträngningar som den har gjort för att införliva direktiv 2019/1937 och har anfört att behandlingen av lagförslaget om införlivande av nämnda direktivet har varat längre än vad som ursprungligen planerades på grund av att parlamentsvalet hölls den 5 mars 2023.

45 Republiken Estland har slutligen gjort gällande att det endast är i ett extremt lågt antal fall som medlemsstaten har underlåtit att införliva direktiv och att det belopp som kommissionen har yrkat därför inte kan motiveras med att framtida överträdelser ska förhindras.

46 För att uppnå målet med påtryckning och avskräckande effekt är det därför tillräckligt att tillämpa en koefficient för överträdelsens svårighetsgrad på 5 eller lägre.

47 Av samma skäl bör även det vitesbelopp som kommissionen har föreslagit sänkas.

48 Kommissionen har i sin replik påpekat att den koefficient för svårighetsgrad på 10 som den har föreslagit är måttlig och motsvarar den nivå som föreskrivs i punkt 3.2.2 i meddelandet från år 2023.

49 Kommissionen anser att de olika bestämmelserna i nationell rätt som Republiken Estland har hänvisat till i sitt svaromål inte kan beaktas vid fastställandet av denna koefficient, eftersom de inte är relevanta för att fastställa i vilken utsträckning direktiv 2019/1937 har införlivats med nationell rätt.

50 Dessa nationella bestämmelser har nämligen inte anmälts till kommissionen. De innehåller inte heller någon hänvisning till detta direktiv och utgör således inte någon konkret införlivandeakt.

51 Dessa nationella bestämmelser uppfyller därmed inte de krav på klarhet och precision som uppställs i rättspraxis för att garantera rättssäkerheten för dem som åtnjuter de rättigheter som följer av direktiv 2019/1937 och säkerställa att dess bestämmelser tillämpas fullt ut.

52 Kommissionen har följaktligen vidhållit de förslag avseende storleken på de ekonomiska sanktioner som den angav i sin ansökan.

53 Republiken Estland har i sin duplik påpekat att de nationella bestämmelser som den har hänvisat till i sitt svaromål visar att de negativa effekterna på allmänna och enskilda intressen av det påstådda fördragsbrottet ska relativiseras. Storleken på de ekonomiska sanktionerna bör anpassas efter omständigheterna och stå i proportion till den begångna överträdelsen. Dessutom ska de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall beaktas i samband med fastställandet av dessa sanktioners grad av påtryckning och avskräckande effekt.

54 I detta hänseende kan kommissionen inte motivera den automatiska tillämpningen av en koefficient för svårighetsgrad med kravet på att säkerställa likabehandlingen av medlemsstaterna. Tvärtom kräver denna princip en differentierad bedömning beroende på det normativa innehållet i varje direktiv och den särskilda situationen i varje medlemsstat.

55 I förevarande fall har Republiken Estland redan en sektorsspecifik lagstiftning som i viss mån motsvarar det skyddssystem som föreskrivs i direktiv 2019/1937. Medlemsstaten har i detta avseende hänvisat till skäl 4 i direktivet, enligt vilket direktivet syftar till att fylla luckor som kan uppstå till följd av en fragmenterad och ojämn skyddsnivå.

56 Det begränsade antalet överträdelser som denna medlemsstat har begått motiverar dessutom en nedsättning av dessa belopp, eftersom risken för upprepade överträdelser är begränsad.

57 Republiken Estland har yrkat att standardbeloppet ska fastställas genom att ett dagligt belopp på 300 euro multipliceras med antalet dagar från och med dagen efter utgången av tidsfristen för införlivande till och med den dag då den påstådda överträdelsen upphör eller, om överträdelsen fortsätter, till och med den dag då domen meddelas i förevarande mål. Republiken Estland har vidare yrkat att vitesbeloppet ska fastställas till 1 170 euro för varje dags försening från och med den dag då dom meddelas i förevarande mål till dess att direktiv 2019/1937 har införlivats fullständigt.

Domstolens bedömning

– *Yrkandet enligt artikel 260.3 FEUF*

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

59 Eftersom det, såsom framgår av punkt 32 ovan, är utrett att Republiken Estland, vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022, inte hade antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att införliva bestämmelserna i direktiv 2019/1937 med den nationella rättsordningen och följaktligen inte heller hade underrättat kommissionen om detta, omfattas det sålunda fastställda fördragsbrottet av tillämpningsområdet för artikel 260.3 FEUF.

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

61 För att uppnå detta syfte föreskrivs i artikel 260.3 FEUF att två typer av ekonomiska sanktioner får åläggas, nämligen ett standardbelopp och ett dagligt löpande vite.

62 Medan utdömandet av dagligt löpande vite framstår som särskilt lämpligt för att förmå en medlemsstat att snarast upphöra med ett fördragsbrott, grundar sig ett föreläggande att betala ett standardbelopp snarare på bedömningen av de följder som den berörda medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter får för enskilda och allmänna intressen, särskilt när fördragsbrottet har pågått under en lång period (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

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

64 I förevarande fall grundade sig kommissionen på meddelandet från år 2023 för att motivera sitt yrkande att Republiken Estland ska åläggas att betala ett löpande vite och ett standardbelopp samt för att fastställa beloppen.

65 Vad gäller lämpligheten av att ålägga sådana ekonomiska sanktioner ankommer det i varje mål på domstolen att – med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall som den har att pröva och med hänsyn till den grad av påtryckning och avskräckande effekt som anses nödvändig – besluta om lämpliga ekonomiska sanktioner, bland annat för att förhindra att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

66 För det första, vad gäller åläggandet av ett standardbelopp, finner domstolen – oberoende av det förhållandet att Republiken Estland har hållit kommissionen informerad om hur förfarandet med att införliva direktiv 2019/1937 med nationell rätt fortskred – att samtliga rättsliga och faktiska omständigheter kring det fastställda fördragsbrottet utgör en indikation på att det krävs en åtgärd med avskräckande verkan, såsom påförande av ett standardbelopp, för att på ett effektivt sätt förebygga att liknande överträdelser av unionsrätten upprepas i framtiden. Republiken Estland hade nämligen inte antagit någon bestämmelse som medförde ett införlivande av detta direktiv vid utgången av den frist som föreskrivs i artikel 26.1 i direktiv 2019/1937. Dessutom hade inte några sådana bestämmelser anmälts till kommissionen vare sig vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022 eller ens vid tidpunkten för domstolens prövning av de faktiska omständigheterna.

67 För det andra, vad gäller föreläggande av löpande vite, är en sådan sanktion i princip endast nödvändig under förutsättning att det fördragsbrott som det löpande vitet avser att beivra fortgår fram till domstolens prövning av de faktiska omständigheterna, vilken ska anses äga rum den dag då förfarandet avslutas. Det ska preciseras att det datum som ska beaktas i detta hänseende i ett fall som det förevarande, där ingen förhandling har hållits, är den dag då det skriftliga förfarandet avslutades (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 64).

68 Av detta följer att det, för att avgöra huruvida det i förevarande fall är möjligt att förelägga löpande vite, ska prövas huruvida det fördragsbrott som fastställts i punkt 32 ovan pågick fram till den dag då det skriftliga förfarandet avslutades, det vill säga den 14 augusti 2023.

69 I förevarande fall är det ostridigt att Republiken Estland, vid denna tidpunkt, varken hade antagit eller, följaktligen, underrättat kommissionen om de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att införliva direktiv 2019/1937 med den nationella rättsordningen. Domstolen konstaterar följaktligen att denna medlemsstat gjorde sig skyldig till fördragsbrott fram till domstolens prövning av de faktiska omständigheterna.

70 Under dessa omständigheter utgör ett föreläggande riktat till Republiken Estland att betala ett dagligt löpande vite – såsom det som kommissionen har yrkat – en lämplig ekonomisk åtgärd för att säkerställa att denna medlemsstat snarast upphör med det fastställda fördragsbrottet och uppfyller sina skyldigheter enligt direktiv 2019/1937. Eftersom det emellertid inte kan uteslutas att införlivandet av nämnda direktiv är fullständigt avslutat vid den tidpunkt då dom avkunnas i detta mål, ska vitet endast åläggas i den mån fördragsbrottet fortfarande pågår den dag då domen avkunnas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 66).

– *Storleken på de ekonomiska sanktionerna*

71 Vad gäller beräkningen av beloppen av de sanktioner som kommissionen har yrkat är det, enligt artikel 260.3 FEUF, endast domstolen som är behörig att ålägga en medlemsstat en ekonomisk sanktion. Inom ramen för ett förfarande som inletts med stöd av denna bestämmelse har domstolen emellertid endast ett begränsat utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom domstolen, när den fastställer att det skett en överträdelse, är bunden av kommissionens förslag vad gäller vilken typ av ekonomisk sanktion den kan ålägga och det högsta belopp som sanktionen kan uppgå till (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

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

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

74 I förevarande fall har kommissionen åberopat meddelandet från år 2023 för att fastställa beloppet för de ekonomiska sanktionerna.

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

76 Republiken Estland har bestritt storleken på denna koefficient och dess automatiska tillämpning i förevarande fall.

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

78 I förevarande fall ska det understrykas att direktiv 2019/1937 är ett viktigt unionsrättsligt instrument, eftersom det i direktivet, enligt dess artikel 1 jämförd med skäl 1, fastställs gemensamma miniminormer som tillgodoser en hög skyddsnivå med ett balanserat och effektivt skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten på områden där sådana överträdelser särskilt kan skada allmänintresset. Genom att inrätta ett system för skydd av personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten i ett arbetsrelaterat sammanhang bidrar direktivet nämligen till att förebygga skada för allmänintresset på särskilt känsliga områden, såsom offentlig upphandling, förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism, miljöskydd eller unionens ekonomiska intressen. I bestämmelserna i direktivet föreskrivs således en skyldighet för såväl enheter inom den offentliga som den privata sektorn att inrätta interna rapporteringskanaler, förfaranden för mottagande och uppföljning av rapporter, samtidigt som rättigheterna för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten och de villkor på vilka dessa kan omfattas av det föreskrivna skyddet garanteras (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 73).

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

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

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

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

83 I förevarande fall har Republiken Estland i sitt svaromål gjort gällande att det i dess lagstiftning redan fanns vissa bestämmelser, som det redogjorts för i punkt 43 ovan, avsedda att skydda personer som rapporterar om överträdelser av lagstiftningen, vilka uppfyller kraven i direktiv 2019/1937.

84 I artikel 3 i lagen om anställningsavtal och artikel 13 i lagen om offentlig anställning föreskrivs således ett allmänt förbud mot repressalier mot visselblåsare, såsom föreskrivs i artikel 19 i direktiv 2019/1937. Dessutom säkerställs skyddet för rapporterande personer genom artikel 6.2 i antikorruptionslagen, artiklarna 49, 51, 52 och 52^1 i lagen om bekämpning av penningtvätt och terrorism, artiklarna 50^2 och 50^3 i lagen om tillsynsmyndigheten och finansinspektionen och artiklarna 201^1, 201^2 och 237^{49} i lagen om värdepappersmarknaden. Dessutom har flera offentliga myndigheter inrättat interna rapporteringskanaler.

85 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att det inte har visats att följderna av den fastställda överträdelsen för enskilda och allmänna intressen var lika negativa som om medlemsstaten helt hade underlåtit att införliva direktiv 2019/1937. I den mån kommissionen har gjort gällande att denna nationella lagstiftning inte ska beaktas vid bedömningen av faktorn för svårighetsgrad, eftersom kommissionen inte har underrättats om den, räcker det att konstatera att underlåtenheten att anmäla nämnda lagstiftning inte i sig kan ändra det faktum att förekomsten av denna lagstiftning påverkar dessa intressen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 92).

86 Icke desto mindre har Republiken Estland själv i sitt svaromål medgett att bestämmelserna om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten är utspridda i den estniska rättsordningen och att de, i motsats till vad som krävs enligt artikel 26.3 i direktiv 2019/1937, inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till skyddet för dessa personer.

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

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

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

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

91 Det ska även påpekas att den omständigheten att Republiken Estland för första gången är föremål för ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 260.3 FEUF inte kan beaktas vid fastställandet av det standardbelopp som ska åläggas denna medlemsstat. En medlemsstats tidigare agerande har nämligen inte något samband med de konsekvenser som underlåtenheten att införliva direktivet i fråga får för enskilda och allmänna intressen.

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

93 Vad gäller fastställandet av vitesbeloppet ska överträdelsens varaktighet bedömas utifrån den tidpunkt då domstolen prövar de faktiska omständigheterna, och inte utifrån den tidpunkt då kommissionen väckte talan vid domstolen (dom av den 8 juli 2019, kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Bredbandsnät), C-543/17, EU:C:2019:573, punkt 87).

94 Det är utrett att Republiken Estland vid utgången av den frist för införlivande som föreskrivs i artikel 26.1 i direktiv 2019/1937, det vill säga den 17 december 2021, inte hade antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva detta direktiv och följaktligen inte heller hade underrättat kommissionen om dessa bestämmelser, tvärtemot vad som föreskrivs i artikel 26.3 i nämnda direktiv. Av detta följer att det berörda fördragsbrottet, som inte hade upphört vid den tidpunkt då domstolen prövade de faktiska omständigheterna, har pågått i mer än tre år.

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

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

97 I förevarande fall definieras n-faktorn – som motsvarar den berörda medlemsstatens betalningsförmåga i förhållande till övriga medlemsstaters betalningsförmåga, som kommissionen har tillämpat enligt punkterna 3.4 och 4.2 i meddelandet från år 2023 – som ett viktat geometriskt medelvärde av den berörda medlemsstatens BNP i förhållande till medlemsstaternas genomsnittliga BNP, vilket står för två tredjedelar av beräkningen av n-faktorn, och av befolkningen i den berörda medlemsstaten i förhållande till genomsnittet av befolkningen i medlemsstaterna, vilket står för en tredjedel av beräkningen av n-faktorn, såsom framgår av den ekvation som nämns i punkt 9 ovan. Kommissionen har motiverat denna metod

för beräkning av n-faktorn med både målet att bibehålla en rimlig spännvidd mellan medlemsstaternas n-faktorer, jämfört med en beräkning som enbart grundar sig på medlemsstaternas BNP, och målet att säkerställa en viss stabilitet i beräkningen av n-faktorn, eftersom det är föga troligt att befolkningen varierar i betydande grad från år till år (dom av den 25 april 2024, kommissionen/Polen (Visselblåsardirektivet), C-147/23, EU:C:2024:346, punkt 83 och där angiven rättspraxis).

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

99 I enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 95 ovan och i och med att kommissionen inte har anfört något relevant kriterium för att säkerställa stabilitet i beräkningen och upprätthålla en rimlig spännvidd mellan medlemsstaternas n-faktorer, ska storleken på de ekonomiska sanktionerna följaktligen fastställas med beaktande av Republiken Estlands genomsnittliga BNP under de tre senaste åren.

100 Mot bakgrund av dessa överväganden och med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som domstolen har enligt artikel 260.3 FEUF, i vilken det föreskrivs att de ekonomiska sanktioner som domstolen ålägger den berörda medlemsstaten inte får vara högre än det belopp som kommissionen har angett, finner domstolen att det krävs dels att det åläggs ett standardbelopp på 500 000 euro för att på ett effektivt sätt förhindra framtida upprepningar av överträdelser som liknar den som skett av artikel 26.1 och 26.3 i direktiv 2019/1937 och som påverkar unionsrättens fulla verkan, dels, för det fall det fördragsbrott som fastställts i punkt 32 ovan fortfarande pågår den dag då dom avkunnas i detta mål, att Republiken Estland åläggs att till kommissionen betala ett löpande vite på 1 500 euro per dag från den dag då dom avkunnas och fram till dess att denna medlemsstat har upphört med det fastställda fördragsbrottet.

Rättegångskostnader

101 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Estland ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom medlemsstaten har tappat målet, ska den förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

1) **Republiken Estland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 26.1 och 26.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, genom att, vid utgången av den frist som angetts i Europeiska kommissionens motiverade yttrande av den 15 juli 2022, inte ha antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, och följaktligen genom att inte ha underrättat kommissionen om några sådana bestämmelser.**

2) Republiken Estland har fortsatt att göra sig skyldig till fördragsbrott genom att inte, den dag då domstolen prövade de faktiska omständigheterna, ha vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att införliva bestämmelserna i direktiv 2019/1937 med den nationella rättsordningen, och följaktligen inte heller ha underrättat Europeiska kommissionen om dessa åtgärder.

3) Republiken Estland förpliktas att till Europeiska kommissionen betala

– ett standardbelopp på 500 000 euro,

– för det fall det fördragsbrott som fastställts i punkt 1 fortfarande pågår den dag då dom avkunnas i detta mål, ett löpande vite som uppgår till 1 500 euro per dag från den dagen och fram till dess att denna medlemsstat har upphört med det fastställda fördragsbrottet.

4) Republiken Estland ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.

Underskrifter