



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ΝΙΚΟΛΑ ΑΙΜΙΛΙΟΥ
της 14ης Μαρτίου 2024¹

Υπόθεση C-147/23

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά**

Δημοκρατίας της Πολωνίας

«Παράβαση κράτους μέλους – Άρθρο 258 ΣΛΕΕ – Προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης – Οδηγία (ΕΕ) 2019/1937 – Παράλειψη μεταφοράς της οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη – Άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ – Οικονομικές κυρώσεις – Κατ' αποκοπήν ποσό – Μέθοδος υπολογισμού που εφάρμοσε η Επιτροπή κατά την πρόταση οικονομικών κυρώσεων στο Δικαστήριο – Συντελεστής σοβαρότητας – Ολοσχερής παράλειψη ανακοίνωσης μέτρων μεταφοράς οδηγίας – Συστηματική εφαρμογή συντελεστή "10" – Ικανότητα πληρωμής του κράτους μέλους – Συντελεστής "n" – Συνεκτίμηση του μεγέθους του πληθυσμού του κράτους μέλους»

I. Εισαγωγή

1. Οδηγός αυτοκινήτου στον οποίο επιβάλλεται πρόστιμο λόγω υπέρβασης του ορίου ταχύτητας θεωρεί κατά πάσα πιθανότητα ότι το ύψος του προστίμου αντικατοπτρίζει τη σοβαρότητα της παράβασης και ότι είναι, επομένως, ανάλογο προς τον αριθμό των χιλιομέτρων ανά ώρα κατά τα οποία υπερέβη το όριο ταχύτητας. Σε διαφορετική περίπτωση, εταιρία στην οποία επιβάλλεται πρόστιμο λόγω παράβασης των κανόνων του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης περί ανταγωνισμού ή περί προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα αναμένει κατά πάσα πιθανότητα (όπως απαιτεί το δίκαιο της Ένωσης)² ότι το ύψος του προστίμου λαμβάνει υπόψη, μεταξύ άλλων, τη σοβαρότητα και τη διάρκεια της παράβασης καθώς και την ικανότητα πληρωμής του προστίμου βάσει του συνολικού κύκλου εργασιών της. Εντούτοις, ούτε ο οδηγός ούτε η εταιρία, στα ανωτέρω παραδείγματα, θα μπορούσαν να φανταστούν ότι το ύψος του επιβαλλόμενου προστίμου αυξάνεται διότι ο αριθμός των μελών του νοικοκυριού τους ή ο αριθμός των υπαλλήλων που απασχολούν κατά τον χρόνο της παράβασης είναι υψηλότερος από εκείνον του μέσου οδηγού ή άλλης εταιρίας.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

² Βλ., συναφώς, άρθρο 23 του κανονισμού (ΕΚ) 1/2003 του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2002, για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού που προβλέπονται στα άρθρα [101] και [102] [ΣΛΕΕ] (ΕΕ 2003, L 1, σ. 1), και άρθρο 83 του κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων) (ΕΕ 2016, L 119, σ. 1) (στο εξής: ΓΚΠΔ).

2. Πρέπει να εφαρμόζεται διαφορετική συλλογιστική όταν επιβάλλονται οικονομικές κυρώσεις σε κράτος μέλος λόγω παράλειψης ανακοίνωσης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή των μέτρων που είναι αναγκαία για τη μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη οδηγίας; Μπορεί το ύψος των εν λόγω κυρώσεων να εξαρτάται από το μέγεθος του πληθυσμού του κράτους μέλους;

3. Αυτό είναι, κατ' ουσίαν, ένα από τα κύρια ζητήματα στην υπό κρίση υπόθεση.

4. Ειδικότερα, το ζήτημα ανακύπτει στο πλαίσιο διαδικασίας λόγω παραβάσεως την οποία η Επιτροπή κίνησε, δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, κατά της Δημοκρατίας της Πολωνίας, διότι το εν λόγω κράτος μέλος δεν έλαβε και δεν ανακοίνωσε στην Επιτροπή τα μέτρα που είναι αναγκαία για τη μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη της οδηγίας (ΕΕ) 2019/1937 σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης³ (στο εξής: οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος). Η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν αρνείται την παράβαση. Διαφωνεί, εντούτοις, με το ύψος των οικονομικών κυρώσεων που η Επιτροπή προτείνει στο Δικαστήριο να επιβάλει. Συναφώς, θέτει υπό αμφισβήτηση δύο στοιχεία των μεθόδων υπολογισμού που εφάρμοσε η Επιτροπή. Κατά την άποψη της Δημοκρατίας της Πολωνίας, ένα από τα εν λόγω στοιχεία έχει συστηματικά ως αποτέλεσμα την επιβολή υψηλότερων οικονομικών κυρώσεων σε κράτη μέλη, όπως η Πολωνία, τα οποία έχουν μεγαλύτερο πληθυσμό από άλλα.

5. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο καλείται να ερμηνεύσει το άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, το πρώτο εδάφιο του οποίου παρέχει στην Επιτροπή το δικαίωμα να προσδιορίσει το ύψος των οικονομικών κυρώσεων που κρίνει κατάλληλο όταν κινεί διαδικασία κατά κράτους μέλους, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, λόγω παράλειψης ανακοίνωσης των αναγκαίων μέτρων για τη μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη οδηγίας εκδοθείσας σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία.

II. Νομικό πλαίσιο

1. Η οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος

6. Το άρθρο 26 της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος ορίζει τα εξής:

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

2. Κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 1, όσον αφορά νομικές οντότητες του ιδιωτικού τομέα με 50 έως 249 εργαζομένους, τα κράτη μέλη έως τις 17 Δεκεμβρίου 2023 θέτουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που απαιτούνται για τη συμμόρφωση προς την υποχρέωση θέσπισης εσωτερικού διαύλου αναφοράς βάσει του άρθρου 8 παράγραφος 3.

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

³ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2019 (ΕΕ 2019, L 305, σ. 17).

2. Η ανακοίνωση του 2023⁴

7. Η ανακοίνωση του 2023 περιέχει τις μεθόδους υπολογισμού που εφαρμόζει η Επιτροπή όταν προτείνει στο Δικαστήριο την επιβολή οικονομικών κυρώσεων στο πλαίσιο διαδικασίας λόγω παραβάσεως. Οι εν λόγω οικονομικές κυρώσεις μπορεί να συνίστανται σε χρηματική ποινή ή σε κατ' αποκοπήν ποσό ή σε αμφότερες τις κυρώσεις.

8. Στο τμήμα της ανακοίνωσης που επιγράφεται «Γενικές αρχές», η Επιτροπή επισημαίνει ότι «θεωρεί ότι οι οικονομικές κυρώσεις που επιβάλλονται θα πρέπει να βασίζονται σε τρία θεμελιώδη κριτήρια [...]:

- σοβαρότητα της παράβασης·
- τη διάρκεια της παράβασης,
- την αναγκαιότητα να διασφαλιστεί η αποτρεπτική λειτουργία της ίδιας της οικονομικής κύρωσης ώστε να αποφευχθούν περαιτέρω παραβάσεις.»

9. Το σημείο 3.2.2 της ανακοίνωσης του 2023 φέρει τον τίτλο «Μη ανακοίνωση μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο (άρθρο 260 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ)». Η πρώτη παράγραφος του άρθρου αυτού προβλέπει τα εξής:

«Για προσφυγές που ασκούνται βάσει του άρθρου 260 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ, η Επιτροπή εφαρμόζει συστηματικά συντελεστή σοβαρότητας “10” σε περίπτωση ολοσχερούς παράλειψης ανακοίνωσης μέτρων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο Σε μια Ένωση που βασίζεται στον σεβασμό του κράτους δικαίου, όλες οι νομοθετικές οδηγίες πρέπει να θεωρούνται ίσης σημασίας και να απαιτείται πλήρης μεταφορά στο εθνικό δίκαιο από τα κράτη μέλη εντός των προθεσμιών που καθορίζονται στις εν λόγω οδηγίες.»

10. Το σημείο 3.4 της ανακοίνωσης του 2023, το οποίο αφορά τις χρηματικές ποινές, φέρει τον τίτλο «Ικανότητα πληρωμής του κράτους μέλους». Διαλαμβάνει τα ακόλουθα.

«Το ποσό της χρηματικής ποινής θα πρέπει να διασφαλίζει ότι ο χαρακτήρας της κύρωσης είναι τόσο αναλογικός όσο και αποτρεπτικός. Το αποτρεπτικό αποτέλεσμα της χρηματικής ποινής έχει δύο πτυχές. Το ποσό της κύρωσης πρέπει να είναι αρκετά υψηλό ώστε να διασφαλιστεί ότι:

- το κράτος μέλος θα θέσει τέλος στην παράβαση (πρέπει συνεπώς να είναι μεγαλύτερο από το όφελος που αποκομίζει το κράτος μέλος διαπράττοντας την παράβαση),
- το κράτος μέλος δεν θα επαναλάβει την παράβαση.

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

⁴ Ανακοίνωση της Επιτροπής – Οικονομικές κυρώσεις στις διαδικασίες επί παραβάσει (ΕΕ 2023, C 2, σ. 1).

μέσο όρο των πληθυσμών των κρατών μελών, με συντελεστή στάθμισης ένα. Ο εν λόγω μέσος όρος αντιστοιχεί στην ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους σε σχέση με την ικανότητα πληρωμής των άλλων κρατών μελών:

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

[...]

[...] [Η μέθοδος] υπολογισμού του συντελεστή n [...] βασίζεται πλέον κυρίως στο ΑΕΠ των κρατών μελών και, δευτερευόντως, στον πληθυσμό τους ως δημογραφικό κριτήριο που δίνει τη δυνατότητα να διατηρείται εύλογη απόκλιση μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών. Λαμβάνοντας υπόψη τον πληθυσμό των κρατών μελών για το ένα τρίτο του υπολογισμού του συντελεστή n , μειώνεται σε εύλογο βαθμό η διακύμανση των συντελεστών n των κρατών μελών, σε σύγκριση με τον υπολογισμό που βασίζεται αποκλειστικά στο ΑΕΠ των κρατών μελών. Προστίθεται επίσης ένα στοιχείο σταθερότητας στον υπολογισμό του συντελεστή n , δεδομένου ότι ο πληθυσμός δεν είναι πιθανό να παρουσιάζει σημαντικές διαφορές σε ετήσια βάση. Αντιθέτως, το ΑΕΠ κράτους μέλους ενδέχεται να παρουσιάζει υψηλότερες ετήσιες διακυμάνσεις, ιδίως σε περιόδους οικονομικής κρίσης. Ταυτόχρονα, δεδομένου ότι το ΑΕΠ του κράτους μέλους αντιστοιχεί ακόμη στα δύο τρίτα του υπολογισμού, εξακολουθεί να αποτελεί τον πρωταρχικό παράγοντα στην εκτίμηση της ικανότητας πληρωμής του εν λόγω κράτους μέλους.»

11. Το σημείο 4.2.2 της ανακοίνωσης του 2023, το οποίο αφορά τα κατ' αποκοπήν ποσά, επιγράφεται «Άλλα στοιχεία της μεθόδου υπολογισμού του κατ' αποκοπή ποσού». Σε αυτό επισημαίνεται ότι «[γ]ια τον υπολογισμό του κατ' αποκοπή ποσού, η Επιτροπή εφαρμόζει τον ίδιο συντελεστή σοβαρότητας και τον ίδιο σταθερό συντελεστή n , όπως και για τον υπολογισμό της χρηματικής ποινής».

12. Οι συντελεστές n για κάθε κράτος μέλος καθορίζονται στο σημείο 3 του παραρτήματος I της ανακοίνωσης του 2023.

III. Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

13. Στις 27 Ιανουαρίου 2022 η Επιτροπή απηύθυνε προειδοποιητική επιστολή στη Δημοκρατία της Πολωνίας σχετικά με την παράλειψη ανακοίνωσης από το κράτος μέλος των μέτρων που έλαβε για τη μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος. Με την από 23 Μαρτίου 2022 απάντηση στην προειδοποιητική επιστολή η Δημοκρατία της Πολωνίας επισήμανε απλώς και μόνον ότι τα σχετικά μέτρα τελούσαν υπό θέσπιση σε εθνικό επίπεδο.

14. Στις 15 Ιουλίου 2022 η Επιτροπή απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη στη Δημοκρατία της Πολωνίας με την οποία κάλεσε το κράτος μέλος να συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος εντός προθεσμίας δύο μηνών, αρχής γενομένης από την ημερομηνία επίσημης κοινοποίησης της αιτιολογημένης γνώμης.

15. Με την από 15 Σεπτεμβρίου 2022 απάντησή της η Δημοκρατία της Πολωνίας επισήμανε ότι, λόγω της αναγκαιότητας διεξοδικής διυπουργικής διαβούλευσης επί των ζητημάτων που καλύπτει η οδηγία, ανέμενε ότι οι τρέχουσες κοινοβουλευτικές εργασίες σε εθνικό επίπεδο θα περατώνονταν στο τέλος του 2022. Εν συνεχεία, η Δημοκρατία της Πολωνίας ανακοίνωσε στην Επιτροπή ότι επροτίθετο να δημοσιεύσει τα μέτρα για τη μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος τον Αύγουστο του 2023.

16. Στις 15 Φεβρουαρίου 2023 η Επιτροπή αποφάσισε να κινήσει ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία λόγω παραβάσεως κατά της Δημοκρατίας της Πολωνίας, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 258, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

IV. Διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου και αιτήματα της προσφυγής

17. Με το δικόγραφο της προσφυγής της, το οποίο κατατέθηκε στις 10 Μαρτίου 2023, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

- να διαπιστώσει ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος, παραλείποντας να θεσπίσει τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη της εν λόγω οδηγίας και παραλείποντας να ανακοινώσει τις εν λόγω διατάξεις στην Επιτροπή·
- να υποχρεώσει τη Δημοκρατία της Πολωνίας να καταβάλει στην Επιτροπή:

α) κατ' αποκοπήν ποσό αντίστοιχο προς το υψηλότερο από τα δύο ακόλουθα ποσά:

- ποσό ύψους 13 700 ευρώ ανά ημέρα από την ημερομηνία λήξης της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος έως την ημερομηνία παύσης της εικαζόμενης παράβασης ή, σε περίπτωση εξακολούθησης της παράβασης, έως την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης στην παρούσα διαδικασία,
- ελάχιστο κατ' αποκοπήν ποσό ύψους 3 836 000 ευρώ·

β) σε περίπτωση εξακολούθησης της εικαζόμενης παράβασης έως την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης στην παρούσα διαδικασία, χρηματική ποινή ύψους 53 430 ευρώ ανά ημέρα καθυστέρησης συμμόρφωσης προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος, από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης στην παρούσα διαδικασία έως την ημερομηνία συμμόρφωσης προς τις εν λόγω υποχρεώσεις·

- να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Πολωνίας στα δικαστικά έξοδα.

18. Η Δημοκρατία της Πολωνίας, στην οποία το εισαγωγικό δικόγραφο της προσφυγής επιδόθηκε δεόντως, υπέβαλε υπόμνημα αντικρούσεως την 31η Μαΐου 2023. Με αυτό η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητεί από το Δικαστήριο:

- να απορρίψει την προσφυγή στο σύνολό της·

- επικουρικώς, να μην επιβάλει στη Δημοκρατία της Πολωνίας υποχρέωση καταβολής κατ' αποκοπήν ποσού και χρηματικής ποινής·
- όλως επικουρικώς, να μειώσει σημαντικά τα ποσά που πρότεινε η Επιτροπή για τις ως άνω οικονομικές κυρώσεις·
- να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

19. Το Δικαστήριο κάλεσε τους διαδίκους να υποβάλουν εκ νέου γραπτές παρατηρήσεις. Τα υπομνήματα απαντήσεως και ανταπαντήσεως κατατέθηκαν, αντιστοίχως, στις 3 Ιουλίου 2023 και στις 9 Αυγούστου 2023.

20. Δεν διεξήχθη επ' ακροατηρίου συζήτηση.

V. Ανάλυση

21. Ο νομοθέτης της Ένωσης εξέδωσε την οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος το 2019, όταν σειρά αποκαλύψεων σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση (κυρίως δε των σχετικών με το «σκάνδαλο Lux Leaks»)⁵ προκάλεσε το αυξημένο ενδιαφέρον του κοινού και των μέσων ενημέρωσης, καταδεικνύοντας την αναγκαιότητα για ενωσιακή νομοθεσία στον συγκεκριμένο τομέα. Στόχος της εν λόγω οδηγίας είναι η διασφάλιση «ισορροπημένης και αποτελεσματικής προστασίας» των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης, για τις οποίες απέκτησαν πληροφορίες στο πλαίσιο της εργασίας τους και οι οποίες είναι «επιβλαβείς για το δημόσιο συμφέρον»⁶. Όπως ορίζει το άρθρο 1 της οδηγίας, σκοπός της είναι «η ενίσχυση της επιβολής του δικαίου και των πολιτικών της Ένωσης» σε ορισμένους συγκεκριμένους τομείς που έχουν σημασία για το δημόσιο συμφέρον, μέσω της θέσπισης κοινών ελάχιστων προτύπων που θα διασφαλίζουν «υψηλό επίπεδο προστασίας» των εν λόγω προσώπων⁷.

22. Κατά το άρθρο 26, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να θεσπίσουν τις «νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις» που απαιτούνται για τη συμμόρφωση προς την εν λόγω οδηγία έως τις 17 Δεκεμβρίου 2021⁸. Δυνάμει του άρθρου 26, παράγραφος 3, τα κράτη μέλη υποχρεούνται επίσης να περιλάβουν, στα εν λόγω μέτρα μεταφοράς, αναφορά στην οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος. Επιπλέον, όφειλαν να ανακοινώσουν στην Επιτροπή τα εν λόγω μέτρα (όπως οφείλουν να πράττουν, γενικά, για όλες τις οδηγίες).

⁵ Το «σκάνδαλο Lux Leaks» αφορά τις αποκαλύψεις, το 2014, σχετικά με περισσότερες από 300 φορολογικές συμφωνίες τύπου «tax ruling» μεταξύ της λουξεμβουργιανής φορολογικής αρχής και επιχειρήσεων και εταιριών και τις επακόλουθες δικαστικές διαδικασίες που κινήθηκαν κατά ορισμένων εκ των προσώπων που αφορούσαν οι εν λόγω αποκαλύψεις.

⁶ Βλ. αιτιολογική σκέψη 1 και άρθρο 4, το οποίο επιγράφεται «Προσωπικό πεδίο εφαρμογής», της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος.

⁷ Οι κανόνες της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος καλύπτουν ευρύ φάσμα τομέων και εκτείνονται τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Περιλαμβάνουν αυστηρή απαγόρευση κάθε είδους αντιποίνων κατά των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος. Για γενικό σχολιασμό της οδηγίας, βλ. Abazi, V., «The European Union Whistleblower Directive: A “game changer” for whistleblowing protection?», *Industrial Law Journal*, τόμος 49, τεύχος 4, 2020, σ. 640 έως 656.

⁸ Πλην των μέτρων συμμόρφωσης προς την υποχρέωση θέσπισης εσωτερικού διαύλου αναφοράς κατά το άρθρο 8, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος, όσον αφορά νομικές οντότητες του ιδιωτικού τομέα με 50 έως 249 εργαζομένους, για τη θέσπιση των οποίων τα κράτη μέλη είχαν στη διάθεσή τους δύο ακόμη έτη (έως τις 17 Δεκεμβρίου 2023) (βλ. άρθρο 26, παράγραφος 2, της οδηγίας).

23. Η υπό κρίση υπόθεση είναι μία από τις έξι υποθέσεις⁹ που αφορούν την εικαζόμενη παράβαση ορισμένων κρατών μελών να συμμορφωθούν προς τις ως άνω υποχρεώσεις.

24. Όπως εξέθεσα στην εισαγωγή, η παρούσα δίκη αφορά, κατ' ουσίαν, μια «μη αμφισβητούμενη παράβαση» (manquement non contesté). Συγκεκριμένα, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν αρνείται ότι δεν έχει μεταφέρει την οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος στο πολωνικό δίκαιο. Κατά μείζονα λόγο, δεν αρνείται επίσης ότι δεν ανακοίνωσε στην Επιτροπή οποιοδήποτε μέτρο μεταφοράς. Προβάλλει, εντούτοις, πλείονες λόγους προς δικαιολόγηση της παράλειψης μεταφοράς. Επιπλέον, η Δημοκρατία της Πολωνίας αμφισβητεί το ύψος των οικονομικών κυρώσεων που η Επιτροπή προτείνει στο Δικαστήριο να επιβάλει.

25. Θα εκθέσω κατ' αρχάς τους λόγους για τους οποίους φρονώ ότι οι δικαιολογητικοί λόγοι που προέβαλε η Δημοκρατία της Πολωνίας μπορούν να απορριφθούν ευχερώς από το Δικαστήριο (Α). Εν συνεχεία, θα εξετάσω την αιτίαση που προβάλλει το καθού κράτος μέλος σε σχέση με το ύψος των οικονομικών κυρώσεων που η Επιτροπή πρότεινε στην υπό κρίση υπόθεση και, συγκεκριμένα, τις μεθόδους που η Επιτροπή εφάρμοσε για τον υπολογισμό του συγκεκριμένου ύψους, όπως εκτίθενται αναλυτικά στην ανακοίνωση του 2023 (Β). Το συγκεκριμένο ζήτημα έχει σημασία και για τις έξι υποθέσεις που μνημονεύθηκαν στο σημείο 23 ανωτέρω καθώς και, γενικότερα, για όλες τις υποθέσεις στις οποίες η Επιτροπή προσδιορίζει το ύψος των οικονομικών κυρώσεων που προτείνει στο Δικαστήριο να επιβάλει στο πλαίσιο διαδικασίας λόγω παραβάσεως.

Α. Οι δικαιολογητικοί λόγοι που προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας για την παράλειψη μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος

1. Τα επιχειρήματα των διαδίκων

26. Η Δημοκρατία της Πολωνίας προβάλλει, κατ' ουσίαν, τρεις δικαιολογητικούς λόγους για την παράλειψη μεταφοράς και, κατά συνέπεια, την παράλειψη ανακοίνωση των μέτρων που είναι αναγκαία για τη μεταφορά στο πολωνικό δίκαιο της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος εντός της προθεσμίας που τάσσεται με το άρθρο 26, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας.

27. Πρώτον, η Δημοκρατία της Πολωνίας εκθέτει ότι, λόγω του ευρέος αντικειμένου της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος και του σημαντικού αντικτύπου της σε ευρύ φάσμα τομέων, απαιτήθηκε μεγαλύτερης διάρκειας διαδικασία διαβούλευσης σε εθνικό επίπεδο. Πολλά ενδιαφερόμενα μέρη παροτρύνθηκαν ή ζήτησαν να υποβάλουν παρατηρήσεις κατά τη διάρκεια της διαδικασίας διαβούλευσης. Ορισμένες από τις αμφιβολίες που διατύπωσαν τα ενδιαφερόμενα μέρη με τις παρατηρήσεις τους απαίτησαν περαιτέρω διεξοδική ανάλυση με αποτέλεσμα την καθυστέρηση της λήψης μέτρων για τη μεταφορά της επίμαχης οδηγίας.

28. Ο δεύτερος και ο τρίτος δικαιολογητικός λόγος που προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας σχετίζεται με την πανδημία COVID-19 και τη συνεχιζόμενη στρατιωτική σύρραξη στην Ουκρανία. Αφενός, η Δημοκρατία της Πολωνίας εκθέτει ότι η πανδημία COVID-19 δυσχέρανε τη

⁹ Βλ. υποθέσεις C-149/23, Επιτροπή κατά Γερμανίας· C-150/23, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου· C-152/23, Επιτροπή κατά Τσεχικής Δημοκρατίας· C-154/23, Επιτροπή κατά Εσθονίας, και C-155/23, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας. Όλες αυτές οι υποθέσεις εκκρεμούν επί του παρόντος ενώπιον του Δικαστηρίου.

διοργάνωση διά ζώσης συναντήσεων και τη διεξαγωγή της διαδικασίας διαβούλευσης. Επισημαίνει, επίσης, ότι έπρεπε να έχει δοθεί προτεραιότητα σε άλλη, πιο επείγουσα, νομοθεσία σχετικά με τη διαχείριση και την ανάσχεση της πανδημίας COVID-19.

29. Αφετέρου, η Δημοκρατία της Πολωνίας επισημαίνει ότι το Υπουργείο Οικογένειας και Κοινωνικής Πολιτικής (το οποίο ήταν αρμόδιο για τη μεταφορά στο πολωνικό δίκαιο της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος) κλήθηκε να διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο στη θέσπιση εθνικών διατάξεων για την ένταξη Ουκρανών προσφύγων στο πολωνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και τις συνθήκες υποδοχής τους στην Πολωνία, μετά την έναρξη του πολέμου στην Ουκρανία. Η ανάγκη ταχείας λήψης μέτρων και κινητοποίησης πόρων στους συγκεκριμένους τομείς καθυστέρησε περαιτέρω τη μεταφορά στο πολωνικό δίκαιο της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος.

30. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω στοιχείων, η Δημοκρατία της Πολωνίας ισχυρίζεται ότι η παράλειψη μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος δεν οφείλεται σε ελάττωμα της νομοθετικής διαδικασίας της, αλλά στην αναγκαιότητα να δοθεί προτεραιότητα σε άλλα επείγοντα ζητήματα δημόσιας υγείας, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας τάξης.

31. Η Επιτροπή δεν αποδέχεται τους δικαιολογητικούς λόγους που προέβαλε η Δημοκρατία της Πολωνίας.

32. Πρώτον, η Επιτροπή εκτιμά ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν μπορεί να επικαλεστεί την πολυπλοκότητα της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος ως δικαιολογητικό λόγο για την καθυστέρηση μεταφοράς της στο εθνικό δίκαιο. Η πολυπλοκότητα νομοθετήματος της Ένωσης δεν είναι «ασύνηθες ή απρόβλεπτο» εμπόδιο στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων των κρατών μελών όσον αφορά τη μεταφορά των οδηγιών στην έννομη τάξη τους. Τα κράτη μέλη δεν μπορούν επίσης να επικαλούνται τις δυσχέρειες τις οποίες αντιμετώπισαν κατά τη διαδικασία διαβούλευσης σε εθνικό επίπεδο ως δικαιολογητικό λόγο για την παράλειψη μεταφοράς οδηγίας στην έννομη τάξη τους.

33. Δεύτερον, η Επιτροπή εκτιμά ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν μπορεί να ισχυριστεί ότι η παράλειψη μεταφοράς της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος εντός της προθεσμίας που τάσσει το άρθρο της 26, παράγραφος 1, οφείλεται στην πανδημία COVID-19. Η πανδημία μπορεί να προβληθεί ως δικαιολογητικός λόγος σε δύο μόνον περιπτώσεις: πρώτον, εάν η σχετική πράξη της Ένωσης προβλέπει παρεκκλίσεις ή εξαιρέσεις λόγω δυσχερειών που σχετίζονται με την πανδημία ή, δεύτερον, εάν πληρούνται οι προϋποθέσεις για την επίκληση ανωτέρας βίας (ανυπέρβλητων δυσχερειών). Κατά την Επιτροπή, καμία από τις ανωτέρω περιπτώσεις δεν συντρέχει εν προκειμένω.

34. Τέλος, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η συνεχιζόμενη στρατιωτική σύρραξη στην Ουκρανία άρχισε στις 24 Φεβρουαρίου 2022, ήτοι μετά τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν μπορεί να επικαλεστεί τις συνέπειες της εν λόγω σύρραξης ως δικαιολογητικό λόγο για την παράλειψη μεταφοράς της οδηγίας εντός της προθεσμίας που τάσσει το άρθρο της 26, παράγραφος 1. Εν πάση περιπτώσει, οι εν λόγω συνέπειες θα ήταν υπέρμετρα έμμεσες ή απομακρυσμένες ώστε να είναι δυνατή η επίκληση ανωτέρας βίας.

2. Εκτίμηση

35. Οι τρεις δικαιολογητικοί λόγοι που η Δημοκρατία της Πολωνίας προέβαλε στην υπό κρίση υπόθεση δεν είναι, σε καμία περίπτωση, καινοφανείς ή ασυνήθεις. Κατά τη γνώμη μου, μπορούν να απορριφθούν ευχερώς.

36. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί, επανειλημμένως, ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται διατάξεις, την ακολουθούμενη πρακτική ή καταστάσεις της εσωτερικής έννομης τάξης του (ήτοι εσωτερικές δυσχέρειες), προκειμένου να δικαιολογήσει τη μη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις και τις προθεσμίες που τάσσει μια οδηγία¹⁰. Ειδικότερα, δεν ασκεί επιρροή το γεγονός ότι η παράλειψη του κράτους μέλους είναι αποτέλεσμα πολιτικών συζητήσεων¹¹ ή αποδίδεται στην ανάγκη διεξαγωγής διαδικασιών διαβούλευσης σε εθνικό επίπεδο¹².

37. Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως απορρίψει δικαιολογητικούς λόγους βασισμένους στην προβαλλόμενη πολυπλοκότητα της επίμαχης νομοθεσίας¹³. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει υπογραμμίσει ότι, εάν η προθεσμία για την εφαρμογή μιας οδηγίας αποδεικνύεται υπερβολικά βραχεία, το μόνο μέσο που συμβιβάζεται με το δίκαιο της Ένωσης συνίσταται στην εκ μέρους του ενδιαφερομένου κράτους μέλους επίτευξη της χορήγησης παράτασης της προθεσμίας από το αρμόδιο θεσμικό όργανο της Ένωσης¹⁴.

38. Λαμβανομένης υπόψη της προμνησθείσας νομολογίας, είναι πασίδηλο ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν μπορεί να επικαλεστεί δυσχέρειες που απορρέουν από το ευρύ αντικείμενο της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος, την πολυπλοκότητά της ή τις αμφιβολίες που διατύπωσαν ορισμένα ενδιαφερόμενα μέρη και τον αντίκτυπό τους στη διάρκεια της διαδικασίας διαβούλευσης σε εθνικό επίπεδο ως δικαιολογητικό λόγο για την παράλειψη μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη της συγκεκριμένης πράξης (πρώτος δικαιολογητικός λόγος).

39. Όσον αφορά τον δεύτερο δικαιολογητικό λόγο που προέβαλε η Δημοκρατία της Πολωνίας, υποστηρίζοντας, κατ' ουσίαν, ότι η σχετική με την πανδημία COVID-19 δυσμενής κατάσταση την εμπόδισε να μεταφέρει στο εθνικό δίκαιο την οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος εντός της ταχθείσας προθεσμίας, παρατηρώ ότι ο νομοθέτης της Ένωσης εξέδωσε τη συγκεκριμένη οδηγία μερικούς μήνες πριν από την εμφάνιση των πρώτων κρουσμάτων της νόσου COVID-19.

40. Μπορώ βεβαίως να δεχθώ, όπως έχει πράξει το Δικαστήριο σε άλλες περιπτώσεις¹⁵, ότι υγειονομική κρίση τόσο μεγάλης κλίμακας όπως αυτή της πανδημίας της νόσου COVID-19 είναι ξένη προς τα κράτη μέλη και είναι τόσο ασυνήθης όσο και απρόβλεπτη. Εντούτοις, κατά τη γνώμη μου, τούτο δεν σημαίνει ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας μπορεί να επικαλεστεί την εμφάνιση της πανδημίας COVID-19 για να προβάλλει την ύπαρξη ανωτέρας βίας στην υπό κρίση υπόθεση, η οποία την απαλλάσσει από τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 26 της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος.

¹⁰ Πρβλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-468/00, EU:C:2001:482, σκέψη 10).

¹¹ Πρβλ. απόφαση της 30ής Μαΐου 2013, Επιτροπή κατά Σουηδίας (C-270/11, EU:C:2013:339, σκέψη 54).

¹² Πρβλ. αποφάσεις της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-468/00, EU:C:2001:482, σκέψεις 8 έως 10), και της 26ης Φεβρουαρίου 2008, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (C-273/07, EU:C:2008:122, σκέψεις 8 έως 10).

¹³ Βλ. απόφαση της 17ης Ιουλίου 1997, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-52/96, EU:C:1997:382, σκέψεις 8 έως 11).

¹⁴ Βλ. απόφαση της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες) (C-550/18, EU:C:2020:564, σκέψη 46).

¹⁵ Βλ. απόφαση της 8ης Ιουνίου 2023, Επιτροπή κατά Σλοβακίας (Δικαίωμα καταγγελίας σύμβασης χωρίς χρέωση) (C-540/21, EU:C:2023:450, σκέψη 83).

41. Είναι αληθές ότι το Δικαστήριο έχει δεχθεί, κατ' αρχήν, την ανωτέρα βία ως αμυντικό επιχειρήμα, μεταξύ άλλων, σε υποθέσεις που αφορούν την παράλειψη μεταφοράς οδηγίας στο εθνικό δίκαιο¹⁶. Εντούτοις, το επιχειρήμα αυτό μπορεί να γίνει δεκτό μόνον εάν συντρέχουν «εξωτερικές περιστάσεις» που «καθιστούν αδύνατη» τη λήψη των σχετικών μέτρων μεταφοράς. Μολονότι ο κανόνας αυτός δεν προϋποθέτει «απόλυτη αδυναμία», απαιτεί εντούτοις «ασυνήθεις δυσχέρειες» που παρίστανται «αναπόφευκτες, έστω και αν καταβληθεί κάθε δυνατή επιμέλεια»¹⁷. Ο πήχης τίθεται ψηλά με αποτέλεσμα να περιορίζονται σαφώς οι περιπτώσεις στις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να προβάλλουν επιτυχώς το αμυντικό επιχειρήμα της ανωτέρας βίας. Επιπλέον, το κράτος μέλος δεν μπορεί να προβάλλει πλέον το αμυντικό αυτό επιχειρήμα εάν το χρονικό διάστημα της παράλειψής του βαίνει πέραν του σημείου κατά το οποίο τα αποτελέσματα των προμνησθεισών εξωτερικών περιστάσεων έπαυσαν να υφίστανται¹⁸.

42. Συναφώς, φρονώ ότι το γεγονός ότι έπρεπε να δοθεί προτεραιότητα σε νομοθετικές προτάσεις σχετικά με τη διαχείριση και την ανάσχεση της πανδημίας COVID-19 και ότι η διοργάνωση διά ζώσης συναντήσεων για τη μεταφορά της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος κατέστη απλώς δυσχερέστερη κατά το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα δεν δημιούργησε «ασυνήθεις δυσχέρειες» για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων μεταφοράς της εν λόγω οδηγίας, οι οποίες δεν μπορούσαν να έχουν αποφευχθεί ακόμη και αν είχε επιδειχθεί κάθε δέουσα επιμέλεια, αν μη τι άλλο όχι καθ' όλο το επίμαχο χρονικό διάστημα.

43. Υπενθυμίζω ότι το άρθρο 26, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος υποχρέωνε τα κράτη μέλη να θεσπίσουν τις «νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις» που απαιτούνται για τη συμμόρφωση προς την εν λόγω οδηγία έως τις 17 Δεκεμβρίου 2021, ήτοι περίπου ένα έτος και εννέα μήνες πριν από την έναρξη της πανδημίας COVID-19. Η Δημοκρατία της Πολωνίας είχε στη διάθεσή της εννέα ακόμη μήνες (που αντιστοιχούν στο χρονικό διάστημα από τη λήξη της ως άνω προθεσμίας έως τη λήξη της δίμηνης προθεσμίας που η Επιτροπή έταξε με την αιτιολογημένη γνώμη της) προκειμένου να συμμορφωθεί με την επίμαχη υποχρέωση, πλην όμως δεν το έπραξε. Κατά την ημερομηνία άσκησης της υπό κρίση προσφυγής από την Επιτροπή, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν είχε λάβει ακόμη τα αναγκαία μέτρα για τη μεταφορά της συγκεκριμένης πράξης στο εθνικό δίκαιο.

44. Δεν απαιτείται να είναι κάποιος ειδικός στις εσωτερικές διεργασίες των κυβερνήσεων για να διαπιστώσει ότι οι μεταβολές στις προτεραιότητες του νομοθετικού προγράμματος ή του προγράμματος των υπουργείων δεν είναι ασυνήθεις. Αυτή η διαπίστωση ισχύει ακόμη και όταν τα γεγονότα που συνεπάγονται τις εν λόγω μεταβολές (όπως η έξαρση ενός ιού) είναι, από την πλευρά τους, απρόβλεπτα. Εφαρμόζοντας τη συλλογιστική της απόφασης στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας¹⁹, με την οποία το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι το αμυντικό επιχειρήμα της ανωτέρας βίας απαιτεί η μη πραγματοποίηση της επίμαχης πράξης να αποδίδεται σε ασυνήθεις και απρόβλεπτες περιστάσεις (και, κατά συνέπεια, δεν μπορεί να προβληθεί εάν ένα επιμελές και συνετό πρόσωπο μπορούσε να έχει λάβει τα αναγκαία μέτρα για την αποφυγή των συνεπειών που απορρέουν από τις εν λόγω περιστάσεις), φρονώ ότι, πριν ακόμη από τη λήξη της προθεσμίας που τάσσεται με το άρθρο 26, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος, η Δημοκρατία της Πολωνίας μπορούσε να έχει μετριάσει τις διαταραχές που

¹⁶ Βλ. απόφαση της 6ης Ιουλίου 2000, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-236/99, EU:C:2000:374, σκέψεις 21 έως 24).

¹⁷ Βλ., συναφώς, αποφάσεις της 17ης Σεπτεμβρίου 1987, Επιτροπή κατά Ελλάδας (70/86, EU:C:1987:374, σκέψη 8), και της 8ης Ιουλίου 2010, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-334/08, EU:C:2010:414, σκέψεις 46 και 47).

¹⁸ Πρβλ. αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1985, Επιτροπή κατά Ιταλίας (101/84, EU:C:1985:330, σκέψη 16), και της 8ης Ιουνίου 2023, Επιτροπή κατά Σλοβακίας (Δικαίωμα καταγγελίας σύμβασης χωρίς χρέωση) (C-540/21, EU:C:2023:450, σκέψη 81 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Βλ. επίσης προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Wahl στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-527/12, EU:C:2014:90, σημεία 47 έως 53).

¹⁹ Απόφαση της 4ης Μαρτίου 2010 (C-297/08, EU:C:2010:115, σκέψεις 80 έως 86).

προκάλεσε η πανδημία COVID-19 και να έχει λάβει τις αναγκαίες προφυλάξεις ώστε να διασφαλίσει ότι θα συνέχιζε να αντιμετωπίζεται το ζήτημα της μεταφοράς της επίμαχης οδηγίας στο εθνικό δίκαιο. Επιπλέον, η Δημοκρατία της Πολωνίας μπορούσε να έχει αναζητήσει εναλλακτικές δυνατότητες στις διά ζώσης συναντήσεις.

45. Υπό τις συνθήκες αυτές, φρονώ ότι οι περιστάσεις που επικαλέστηκε η Δημοκρατία της Πολωνίας είναι μάλλον αποτέλεσμα «εσωτερικών δυσχερειών» και όχι περίπτωση ανωτέρας βίας²⁰. Το αντίθετο συμπέρασμα, το οποίο, κατά τη γνώμη μου, δεν ευσταθεί, θα συνεπαγόταν ότι τα κράτη μέλη θα απαλλάσσονταν, κατ' ουσίαν, από την υποχρέωση λήψης μέτρων μεταφοράς για κάθε οδηγία η προθεσμία μεταφοράς της οποίας στο εθνικό δίκαιο συνέπιπτε σε κάποιο μέτρο με το χρονικό διάστημα της πανδημίας COVID-19.

46. Ο τρίτος δικαιολογητικός λόγος που προέβαλε η Δημοκρατία της Πολωνίας, ο οποίος αφορά τον αντίκτυπο του πολέμου στην Ουκρανία, επίσης δεν με πείθει. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, ο πόλεμος στην Ουκρανία ξεκίνησε τον Φεβρουάριο του 2022, η δε προθεσμία που τάσσεται με το άρθρο 26, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος έληξε στις 17 Δεκεμβρίου 2021 (πριν από την έναρξη του πολέμου). Κατά τη γνώμη μου, επομένως, η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν μπορεί να δικαιολογήσει την παράλειψη μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος εντός της προθεσμίας που τίθεται με την ανωτέρω διάταξη επικαλούμενη τον αντίκτυπο της σύρραξης αυτής.

47. Βεβαίως, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο ο πόλεμος στην Ουκρανία να είχε επακόλουθο αντίκτυπο στην ικανότητα της Δημοκρατίας της Πολωνίας να συμμορφωθεί προς την υποχρέωση μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος και να ανακοινώσει στην Επιτροπή τα σχετικά μέτρα μεταφοράς. Εντούτοις, ακόμη και σε σχέση με το χρονικό διάστημα εκείνο που έπεται της έναρξης της σύρραξης, δεν μπορώ να αποδεχθώ τον τρίτο δικαιολογητικό λόγο που προβάλλει η Δημοκρατία της Πολωνίας.

48. Συγκεκριμένα, τα επιχειρήματα της Δημοκρατίας της Πολωνίας προς στήριξη του συγκεκριμένου δικαιολογητικού λόγου είναι, αν μη τι άλλο, μάλλον σαθρά. Ειδικότερα, το κράτος μέλος δεν προβάλλει κανένα επιχείρημα πέραν του ότι η λήψη των μέτρων μεταφοράς καθυστέρησε διότι το Υπουργείο Οικογένειας και Κοινωνικής Πολιτικής έπρεπε να δώσει προτεραιότητα σε προτάσεις σχετικά με την ένταξη Ουκρανών προσφύγων στο πολωνικό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και τις συνθήκες υποδοχής τους στην Πολωνία. Κατά τη γνώμη μου, το συγκεκριμένο επιχείρημα πρέπει να απορριφθεί για τους ίδιους λόγους με εκείνους που προεκτέθηκαν στα σημεία 44 και 45. Συναφώς, παρατηρώ ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν επεξηγεί, για παράδειγμα, τους λόγους για τους οποίους ένα άλλο υπουργείο δεν θα μπορούσε να διασφαλίσει τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της επίμαχης οδηγίας, σε περίπτωση αδυναμίας του Υπουργείου Οικογένειας και Κοινωνικής Πολιτικής να το πράξει.

49. Υπό τις συνθήκες αυτές, κανένας από τους τρεις δικαιολογητικούς λόγους που προέβαλε η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν είναι πειστικός.

²⁰ Βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 6ης Ιουλίου 2000, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-236/99, EU:C:2000:374, σκέψεις 21 έως 24).

B. Το ύψος των οικονομικών κυρώσεων και οι μέθοδοι υπολογισμού που εφάρμοσε η Επιτροπή

50. Κύριο ζήτημα στην υπό κρίση υπόθεση είναι η ερμηνεία του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ και των μεθόδων υπολογισμού που εφάρμοσε η Επιτροπή για να προσδιορίσει το ύψος των οικονομικών κυρώσεων που προτείνει να επιβάλει το Δικαστήριο κατ' εφαρμογήν της εν λόγω διάταξης.

51. Η Επιτροπή έχει χαρακτηρίσει το άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ ως «καινοτόμο μηχανισμό» τον οποίο η Συνθήκη ΛΕΕ θέσπισε «με στόχο να δοθεί μια αποτελεσματική απάντηση στο διαδεδομένο φαινόμενο της καθυστερημένης μεταφοράς των οδηγιών»²¹. Κατά το πρώτο εδάφιο της εν λόγω διάταξης, «[ό]ταν η Επιτροπή υποβάλλει στο Δικαστήριο προσφυγή βάσει του άρθρου 258 [ΣΛΕΕ], θεωρώντας ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος παρέβη την υποχρέωσή του να ανακοινώσει τα μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο μιας οδηγίας που εκδόθηκε σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία, μπορεί, εάν το κρίνει πρόσφορο, να υποδείξει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το εν λόγω κράτος και που η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση»²².

52. Κατά το άρθρο 260, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, εάν διαπιστώσει ότι υφίσταται τέτοια παράβαση, το Δικαστήριο δύναται να επιβάλει στο οικείο κράτος μέλος υποχρέωση καταβολής κατ' αποκοπήν ποσού ή/και χρηματικής ποινής.

53. Όπως έχει αποφανθεί το Δικαστήριο, η συγκεκριμένη διάταξη έχει, κατ' ουσίαν, διττή λειτουργία. Αφενός, αποσκοπεί στην απονομή συγκεκριμένων προνομίων στην Επιτροπή για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Αφετέρου, επιδιώκει να παρέχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να ασκεί τη δικαιοδοτική λειτουργία του που συνίσταται στο να εκτιμά, στο πλαίσιο μίας και μόνης διαδικασίας, αν το οικείο κράτος μέλος έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του σε θέματα ανακοίνωσης των μέτρων μεταφοράς της επίμαχης οδηγίας και, εφόσον παρίσταται ανάγκη, να επιβάλλει τις οικονομικές κυρώσεις που κρίνει ως τις πλέον αρμόζουσες²³.

54. Κατά τη γνώμη μου, δύο χαρακτηριστικά του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ χρήζουν περαιτέρω προσοχής.

55. Πρώτον, το Δικαστήριο έχει καταστήσει σαφές ότι η εφαρμογή του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ δεν πρέπει να εξετάζεται μεμονωμένα, αλλά πρέπει να συνδέεται με την κίνηση διαδικασίας λόγω παραβάσεως από την Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ²⁴. Με άλλα λόγια, η «προστιθέμενη αξία» του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ είναι ότι, εν αντιθέσει προς τις παραβάσεις που εμπíπτουν αποκλειστικά και μόνον στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, οι παραβάσεις στις οποίες εφαρμόζονται αμφότερες οι διατάξεις δεν απαιτούν

²¹ Βλ. σημείο 11 της ανακοίνωσης της Επιτροπής – Εφαρμογή του άρθρου 260 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ 2011, C 12, σ. 1).

²² Όπως διευκρινίζεται στο άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, η επίμαχη οδηγία πρέπει να «εκδόθηκε σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία». Η διάταξη δεν εφαρμόζεται σε μη νομοθετικές οδηγίες.

²³ Πρβλ. απόφαση της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες) (C-550/18, ΕΥ:C:2020:564, σκέψη 55 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

²⁴ Τούτο συμβαίνει διότι η επιβολή οικονομικών κυρώσεων δυνάμει του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ αποτελεί απλώς και μόνον στοιχείο παρεπόμενο σε σχέση με τη διαδικασία λόγω παραβάσεως, την αποτελεσματικότητα της οποίας οφείλει να διασφαλίζει [πρβλ. απόφαση της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ρουμανίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες), C-549/18, ΕΥ:C:2020:563, σκέψη 49 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

δεύτερη, χωριστή, διαδικασία για την επιβολή οικονομικών κυρώσεων²⁵. Συγκεκριμένα, το άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ παρέχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να επιβάλει υποχρέωση καταβολής κατ' αποκοπήν ποσού ή/και χρηματικής ποινής με την ίδια απόφαση με την οποία καταλήγει στην ύπαρξη μη εκπλήρωσης της υποχρέωσης κοινοποίησης μέτρων μεταφοράς. Τούτος είναι ο λόγος για τον οποίο το Δικαστήριο εξέθεσε ότι σκοπός του συστήματος που θεσπίστηκε με το άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ δεν είναι μόνον να παρακινηθούν τα κράτη μέλη να παύσουν την παράβαση της υποχρέωσης αυτής το συντομότερο δυνατόν, αλλά και να καταστεί πιο ευέλικτη και ταχεία η διαδικασία για την επιβολή οικονομικών κυρώσεων²⁶.

56. Δεύτερον, η Επιτροπή έχει επισημάνει ότι οι μέθοδοι υπολογισμού που εφαρμόζει στο συγκεκριμένο πλαίσιο είναι, κατ' ουσίαν, πανομοιότυπες με εκείνες του άρθρου 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Η εν λόγω διάταξη εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να προτείνει, και το Δικαστήριο να διατάσσει, οικονομικές κυρώσεις σε διαφορετική περίπτωση, συγκεκριμένα όταν κράτος μέλος δεν λαμβάνει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου²⁷. Εντούτοις, δεδομένου ότι δυνάμει των δύο διατάξεων μπορούν, κατ' ουσίαν, να επιβληθούν τα ίδια είδη κυρώσεων, η δε εκτίμηση συναφώς πρέπει να καθοδηγείται από τις ίδιες αρχές, το Δικαστήριο έχει επικυρώσει την προσέγγιση της Επιτροπής και έχει αποφανθεί ότι η νομολογία επί του άρθρου 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ εφαρμόζεται κατ' αναλογία στο άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ²⁸.

57. Εντούτοις, η ως άνω κρίση τελεί υπό επιφύλαξη: η εξουσία εκτίμησης του Δικαστηρίου δυνάμει του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ τελεί υπό περιορισμό ο οποίος δεν έχει αντίστοιχο στο άρθρο 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα, μολονότι, δυνάμει αμφοτέρων των διατάξεων, το Δικαστήριο μπορεί να αποστεί από τις προτάσεις της Επιτροπής, το άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ προβλέπει (εν αντιθέσει προς το άρθρο 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ) ότι το ύψος των οικονομικών κυρώσεων που αποφασίζει τελικώς το Δικαστήριο δεν μπορεί να υπερβαίνει αυτό που προσδιόρισε η Επιτροπή²⁹.

58. Μετά τις ανωτέρω διευκρινίσεις, υπενθυμίζω ότι η Επιτροπή εκθέτει δύο διακριτές μεθόδους υπολογισμού στην ανακοίνωση του 2023: μία για τα κατ' αποκοπήν ποσά και μία για τις χρηματικές ποινές. Χρηματικές ποινές επιβάλλονται ως κύρωση για την εξακολούθηση της παράβασης του κράτους μέλους έως την έκδοση της απόφασης του Δικαστηρίου ή έως την πλήρη συμμόρφωση, εάν επέλθει νωρίτερα. Σκοπός των κατ' αποκοπήν ποσών, από την πλευρά τους,

²⁵ Χάριν πληρότητας, επισημαίνω ότι, μολονότι το άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ δεν προσδιορίζει αν η υποχρέωση του οικείου κράτους μέλους να συμμορφωθεί προς τις κυρώσεις εκκινεί από την ημερομηνία έκδοσης της δικαστικής απόφασης (χωρίς οποιαδήποτε επακόλουθη περίοδο χάριτος), το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως διατάξει την επιβολή των κυρώσεων με άμεση ισχύ [βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 8ης Ιουλίου 2019, Επιτροπή κατά Βελγίου (Άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ – Υψίρρυθμα δίκτυα), C-543/17, EU:C:2019:573]. Για τη θεωρητική συζήτηση επί του ζητήματος αυτού, βλ. Materne, T., *La Procédure en Manquement d'État – Guide Pratique*, 2η έκδ., Bruylant, σ. 483.

²⁶ Πρβλ. απόφαση της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες) (C-550/18, EU:C:2020:564, σκέψη 74 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

²⁷ Επ' αυτού, επισημαίνω επίσης ότι, μολονότι το άρθρο 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ στοχεύει μια, κατ' ουσίαν, «σύνθετη παράβαση» ή «διττή παράβαση» (την αρχική παράβαση του κράτους μέλους και τη μη συμμόρφωση προς τη δικαστική απόφαση του άρθρου 258 ΣΛΕΕ), το άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ εφαρμόζεται στο πλαίσιο ενιαίας παράβασης (συγκεκριμένα, την παράλειψη μεταφοράς οδηγίας στο εθνικό δίκαιο) [βλ. Wahl, N. και Prete, L., «Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU», *European Law Reporter*, τεύχος 6, 2014, σ. 170 έως 189, ιδίως σ. 173].

²⁸ Βλ. απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο) (C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 56 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

²⁹ Ο συγκεκριμένος περιορισμός αφορά όχι μόνον το ύψος της κύρωσης, αλλά και την επιλογή του Δικαστηρίου όσον αφορά το είδος της κύρωσης (κατ' αποκοπήν ποσό ή χρηματική ποινή ή αμφότερες τις κυρώσεις) που κρίνει πρόσφορο [βλ. απόφαση της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ρουμανίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες), C-549/18, EU:C:2020:563, σκέψη 52]. Τούτου λεχθέντος, παρατηρώ ότι, όπως επισημαίνεται στην ανακοίνωση του 2023, η Επιτροπή «προτείνει συστηματικά στο Δικαστήριο την επιβολή τόσο κατ' αποκοπήν ποσού όσο και χρηματικής ποινής».

είναι να παρακινήσουν το κράτος μέλος να παύσει την παράβαση το ταχύτερο δυνατόν μετά την έκδοση της απόφασης του Δικαστηρίου και, κατ' αρχήν, δικαιολογούνται μόνον εάν η παράβαση εξακολουθεί να υφίσταται κατά τον χρόνο εξέτασης των πραγματικών περιστατικών από το Δικαστήριο³⁰.

59. Αμφότερες οι μέθοδοι βασίζονται στο πολλαπλασιασμό ενός βασικού κατ' αποκοπήν ποσού επί τρία στοιχεία. Τα δύο πρώτα στοιχεία αντιπροσωπεύουν τη σοβαρότητα (η οποία αντικατοπτρίζεται στον συντελεστή σοβαρότητας) και τη διάρκεια (η οποία αντικατοπτρίζεται στον συντελεστή διάρκειας ή αριθμού ημερών κατά τις οποίες η παράβαση εξακολούθησε ή εξακολουθεί) της παράβασης. Το τρίτο στοιχείο χαρακτηρίζεται από την Επιτροπή ως ο «συντελεστής “n” που αντικατοπτρίζει την ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους».

60. Όπως προεκτέθηκε στο σημείο 17, στην υπό κρίση υπόθεση η Επιτροπή υπολόγισε το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ως το υψηλότερο από τα δύο ακόλουθα ποσά: ποσό 13 700 ευρώ ανά ημέρα από την ημερομηνία λήξης της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος έως την ημερομηνία παύσης της εικαζόμενης παράβασης ή, σε περίπτωση εξακολούθησης της παράβασης, έως την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης στην παρούσα διαδικασία, ή ελάχιστο ποσό 3 836 000 ευρώ. Το εν λόγω θεσμικό όργανο ζητεί επίσης από το Δικαστήριο να υποχρεώσει τη Δημοκρατία της Πολωνίας να καταβάλει χρηματική ποινή ύψους 53 430 ευρώ ανά ημέρα καθυστέρησης συμμόρφωσης προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος, από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης στην παρούσα διαδικασία έως την ημερομηνία συμμόρφωσης προς τις εν λόγω υποχρεώσεις.

61. Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι οι ανωτέρω κυρώσεις είναι υπέρμετρες και δυσανάλογες. Ειδικότερα, διαφωνεί με δύο στοιχεία της μεθόδου υπολογισμού που εφάρμοσε η Επιτροπή τα οποία εκτίθενται στην ανακοίνωση του 2023: πρώτον, τον συντελεστή σοβαρότητας, ο οποίος, κατά τις κατευθυντήριες γραμμές της εν λόγω ανακοίνωσης, είναι ίδιος σε όλες τις περιπτώσεις ολοσχερούς παράλειψης ανακοίνωσης, εκ μέρους του οικείου κράτους μέλους, των μέτρων μεταφοράς οδηγίας στο εθνικό δίκαιο (1) και, δεύτερον, τον συντελεστή «n», ο οποίος βασίζεται, εν μέρει, στο μέγεθος του πληθυσμού του κράτους μέλους (2). Τα ζητήματα που θέτει η Δημοκρατία της Πολωνίας σε σχέση με τα δύο ανωτέρω στοιχεία δεν αφορούν μόνον την υπό κρίση υπόθεση, αλλά θέτουν υπό αμφισβήτηση τον πρόσφορο χαρακτήρα των μεθόδων υπολογισμού που εκτίθενται στην ανακοίνωση της Επιτροπής του 2023 στο σύνολό τους. Θα εξετάσω πρώτα τα γενικότερα αυτά ζητήματα και θα σχολιάσω, εν συνεχεία, τον υπέρμετρο ή δυσανάλογο χαρακτήρα του ύψους των οικονομικών κυρώσεων που προσδιόρισε η Επιτροπή στην παρούσα διαδικασία (3).

1. Γενικό ζήτημα (i): Ο συντελεστής σοβαρότητας που εφάρμοσε η Επιτροπή

α) Τα επιχειρήματα των διαδίκων

62. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η τιμή του συντελεστή σοβαρότητας, ο οποίος αντικατοπτρίζει τη σοβαρότητα της παράβασης, κυμαίνεται από 1 έως 20. Διευκρινίζει επίσης ότι, όπως επισημαίνεται στην ανακοίνωση του 2023, εφαρμόζει «συστηματικά» συντελεστή «10» σε

³⁰ Βλ., συναφώς, απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο) (C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 55 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

περιπτώσεις ολοσχερούς παράλειψης ανακοίνωσης μέτρων μεταφοράς. Η υπό κρίση υπόθεση αφορά τέτοια περίπτωση ολοσχερούς παράλειψης ανακοίνωσης. Επομένως, η Επιτροπή εφάρμοσε συντελεστή σοβαρότητας «10».

63. Η Επιτροπή εκθέτει ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου³¹, η υποχρέωση μεταφοράς οδηγιών στο εθνικό δίκαιο και ανακοίνωσης στην Επιτροπή των μέτρων μεταφοράς είναι «ουσιώδης υποχρέωση», η οποία συμβάλλει στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης. Οι περιπτώσεις παράβασης της εν λόγω υποχρέωσης πρέπει να θεωρούνται ως «αρκετά σοβαρές». Κατά την Επιτροπή, τούτο δικαιολογεί τη συστηματική εφαρμογή συντελεστή σοβαρότητας «10» σε όλες τις περιπτώσεις του είδους αυτού.

64. Η Επιτροπή επισημαίνει περαιτέρω ότι όλες οι οδηγίες που εκδίδονται σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία πρέπει να θεωρούνται ίσης σημασίας και να απαιτείται πλήρης μεταφορά στο εθνικό δίκαιο από τα κράτη μέλη εντός των προθεσμιών που καθορίζονται στις εν λόγω οδηγίες. Κατά την Επιτροπή, η φύση της επίμαχης οδηγίας δεν θα πρέπει να ασκεί οποιαδήποτε επιρροή στον προσδιορισμό του συντελεστή σοβαρότητας.

65. Η Επιτροπή υποστηρίζει περαιτέρω ότι η συστηματική εφαρμογή συντελεστή σοβαρότητας «10» σε όλες τις περιπτώσεις ολοσχερούς παράλειψης ανακοίνωσης μέτρων μεταφοράς ενισχύει την ασφάλεια δικαίου. Η συστηματική αυτή εφαρμογή του συντελεστή «10» καθιστά επίσης πιο προβλέψιμες τις οικονομικές κυρώσεις που προτείνει η Επιτροπή και διασφαλίζει την ίση μεταχείριση των κρατών μελών.

66. Επιπλέον, κατά την Επιτροπή, η εφαρμογή του συγκεκριμένου συντελεστή είναι, εν πάση περιπτώσει, δικαιολογημένη στην υπό κρίση υπόθεση. Συναφώς, η Επιτροπή υποστηρίζει, πρώτον, ότι η οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στη διευκόλυνση της αποτελεσματικής εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης σε ορισμένους σημαντικούς τομείς και ότι η παράλειψη μεταφοράς της εν λόγω οδηγίας μπορεί, επομένως, να έχει συνέπειες για άλλες πράξεις του δικαίου της Ένωσης (εκείνες που εκδίδονται στους τομείς που εμπίπτουν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της ως άνω οδηγίας). Δεύτερον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η έλλειψη αποτελεσματικής προστασίας των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος σε ένα κράτος μέλος θα μπορούσε να θίγει την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους, τούτο δε επιτείνει τη σοβαρότητα της παράβασης. Τρίτον, η Επιτροπή δεν γνωρίζει την ύπαρξη διατάξεων του πολωνικού δικαίου οι οποίες επιδιώκουν τους ίδιους σκοπούς με την οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος ή αντικατοπτρίζουν το περιεχόμενο της εν λόγω οδηγίας. Τέταρτον, το γεγονός ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας συνεργάστηκε με την Επιτροπή κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία δεν μετριάζει τη σοβαρότητα της παράβασης του κράτους μέλους.

67. Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι η συστηματική εφαρμογή συντελεστή σοβαρότητας «10» σε όλες τις περιπτώσεις ολοσχερούς παράλειψης ανακοίνωσης μέτρων μεταφοράς παρέχει στην Επιτροπή το δικαίωμα να καταστρατηγεί την υποχρέωσή της να διενεργεί, σε κάθε περίπτωση, διεξοδική εκτίμηση της σοβαρότητας της εικαζόμενης παράβασης.

68. Ειδικότερα, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη το γεγονός ότι το πολωνικό δίκαιο παρέχει ήδη κάποιου είδους προστασία σε πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος και ότι, κατά συνέπεια, η παράλειψη μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας σχετικά με την προστασία αυτών των προσώπων έχει

³¹ Βλ. απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Σλοβενίας (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, σκέψη 75).

περιορισμένο αντίκτυπο στα συμφέροντα η προστασία των οποίων επιδιώκεται με τη συγκεκριμένη πράξη. Κατά τη Δημοκρατία της Πολωνίας, το γεγονός αυτό θα πρέπει να θεωρηθεί ελαφρυντική περίσταση κατά τον καθορισμό του συντελεστή σοβαρότητας· άλλως, ο συντελεστής που εφαρμόζει η Επιτροπή θα βασίζεται αποκλειστικά και μόνον στα δυνητικά αποτελέσματα της παράβασης (κατ' αντιδιαστολή προς τα πραγματικά αποτελέσματά της).

69. Η Δημοκρατία της Πολωνίας επισημαίνει, επίσης, ότι το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος συνεργάζεται καλόπιστα (όπως έπραξε η ίδια) με την Επιτροπή κατά τη διάρκεια της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας συνιστά επίσης ελαφρυντική περίσταση³².

β) Εκτίμηση

70. Το Δικαστήριο έχει αποσαφηνίσει ότι οι οικονομικές κυρώσεις που επιβάλλονται στα κράτη μέλη για την παράλειψη συμμόρφωσης προς τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το δίκαιο της Ένωσης πρέπει να είναι τόσο «προσαρμοσμέν[ες] στις περιστάσεις» όσο και «ανάλογ[ες] τόσο προς τη διαπιστωθείσα παράβαση όσο και προς την ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους»³³. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι έλαβε δεόντως υπόψη τις ως άνω απαιτήσεις στην ανακοίνωση του 2023³⁴.

71. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω στοιχείων, αντιλαμβανόμαστε ότι σκοπός του συντελεστή σοβαρότητας που εφαρμόζει η Επιτροπή είναι, ειδικότερα, να διασφαλίζεται ότι το ύψος των κατ' αποκοπήν ποσών ή/και των χρηματικών ποινών που η Επιτροπή προσδιορίζει δυνάμει του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ είναι ανάλογο προς τη σοβαρότητα της παράβασης, εκτιμώμενης λαμβανομένων υπόψη των σχετικών περιστάσεων. Συγκεκριμένα, τούτο είναι το μόνο στοιχείο των μεθόδων υπολογισμού που εκτίθενται στην ανακοίνωση του 2023 το οποίο μπορεί να αντικατοπτρίζει τη σοβαρότητα της παράβασης³⁵.

72. Τούτο είναι το πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα του αν η Επιτροπή μπορεί να εφαρμόζει συστηματικά συντελεστή σοβαρότητας «10» οσάκις η εικαζόμενη παράβαση, βάσει της οποίας προτείνει στο Δικαστήριο να επιβάλει οικονομικές κυρώσεις κατ' εφαρμογήν του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, συνίσταται σε ολοσχερή παράλειψη ανακοίνωσης μέτρων μεταφοράς. Το Δικαστήριο δεν έχει εξετάσει ποτέ το συγκεκριμένο ζήτημα. Συγκεκριμένα, πριν από την ανακοίνωση του 2023, η Επιτροπή δεν εφάρμοζε συστηματικά τον ίδιο συντελεστή σε τέτοιες περιπτώσεις³⁶.

73. Χάριν σαφήνειας, υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ εφαρμόζεται όταν «συγκεκριμένο κράτος μέλος παρέβη την υποχρέωσή του να ανακοινώσει τα μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο μιας οδηγίας που εκδόθηκε σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία». Επομένως,

³² Συναφώς, η Δημοκρατία της Πολωνίας επικαλείται τις αποφάσεις της 25ης Ιουνίου 2013, Επιτροπή κατά Τσεχικής Δημοκρατίας (C-241/11, EU:C:2013:423), και της 17ης Οκτωβρίου 2013, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-533/11, EU:C:2013:659).

³³ Βλ., όσον αφορά τις χρηματικές ποινές, αποφάσεις της 4ης Ιουλίου 2000, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-387/97, EU:C:2000:356, σκέψη 90), και της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο) (C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 62)· όσον αφορά τα κατ' αποκοπήν ποσά, αποφάσεις της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες) (C-550/18, EU:C:2020:564, σκέψη 81), και της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο) (C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 73).

³⁴ Βλ. σημείο 2 της ανακοίνωσης του 2023.

³⁵ Πράγματι, τα λοιπά στοιχεία των μεθόδων υπολογισμού που εφαρμόζει η Επιτροπή (συγκεκριμένα, το βασικό κατ' αποκοπήν ποσό, ο συντελεστής διάρκειας ή αριθμού ημερών κατά τις οποίες η παράβαση εξακολούθησε ή εξακολουθεί και ο συντελεστής «n») δεν βασίζονται στη σοβαρότητα της παράβασης.

³⁶ Βλ. σημείο 25 της ανακοίνωσης της Επιτροπής – Εφαρμογή του άρθρου 260 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ 2011, C 12, σ. 1).

το πεδίο εφαρμογής της συγκεκριμένης διάταξης δεν περιορίζεται σε περιπτώσεις ολοσχερούς παράλειψης «ανακοίνωσης», αλλά επεκτείνεται σε περιπτώσεις στις οποίες το κράτος μέλος ανακοινώνει μέτρα που συνιστούν μερική ή πλημμελή μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο. Εντούτοις, μολονότι, στην ανακοίνωση του 2023, η Επιτροπή δεν διευκρινίζει τον συντελεστή σοβαρότητας που πρέπει να εφαρμόζεται στη δεύτερη περίπτωση³⁷, επισημαίνει ότι εφαρμόζει συστηματικά συντελεστή «10» στην πρώτη περίπτωση.

74. Όπως θα εκθέσω κατωτέρω, φρονώ ότι μια τέτοια προσέγγιση είναι πρόσφορη (και συμβατή προς την αρχή της αναλογικότητας) αποκλειστικά και μόνον εάν μπορεί να θεωρηθεί ότι οι παραβάσεις στις οποίες εφαρμόζεται είναι εξίσου σοβαρές σε σύγκριση, πρώτον, με άλλα είδη παραβάσεων και, δεύτερον, μεταξύ τους. Εντούτοις, κατά τη γνώμη μου, τούτο δεν συμβαίνει σε αυτήν την περίπτωση.

1) Πρώτος λόγος: οι παραβάσεις της υποχρέωσης λήψης και, επομένως, ανακοίνωσης οποιωνδήποτε μέτρων μεταφοράς δεν είναι κατ' ανάγκην σοβαρότερες από άλλα είδη παραβάσεων

75. Θεωρητικά, η προσέγγιση της Επιτροπής (που είναι η συστηματική εφαρμογή συντελεστή βαρύτητας 10) θα μπορούσε να καλύψει δύο είδη περιπτώσεων: πρώτον, όταν το οικείο κράτος μέλος έχει θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα μεταφοράς (πλήρως ή μερικώς), αλλά παρέλειψε απλώς και μόνον να τα ανακοινώσει και, δεύτερον, όταν το κράτος μέλος ουδόλως μετέφερε την επίμαχη οδηγία στο εθνικό δίκαιο.

76. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας M. Szpunar, η υποχρέωση στην οποία αναφέρεται το άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ δεν είναι αυτή της θέσπισης μέτρων μεταφοράς, αλλά αυτή της ανακοίνωσής τους³⁸. Επομένως, η παράλειψη «ανακοίνωσης» μέτρων μεταφοράς από ένα κράτος μέλος (κατ' αντιδιαστολή προς την ολοσχερή παράλειψη θέσπισης τέτοιων μέτρων) επαρκεί για την εφαρμογή του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

77. Τούτου λεχθέντος, μπορώ να δεχθώ (όπως και η Επιτροπή) ότι το πρώτο ως άνω ενδεχόμενο δεν είναι πιθανό να επέλθει στην πράξη. Συγκεκριμένα, στις περισσότερες (εάν όχι σε όλες τις) περιπτώσεις, ο λόγος για τον οποίο ένα κράτος μέλος δεν ανακοινώνει μέτρα μεταφοράς είναι ότι δεν θέσπισε επίσης τέτοια μέτρα. Πράγματι, δεν είναι αντιληπτός ο λόγος για τον οποίο ένα κράτος μέλος το οποίο εκπλήρωσε ορθά την υποχρέωσή του και έλαβε τα μέτρα που είναι αναγκαία για τη μεταφορά οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη του δεν θα ανακοινώσει στην Επιτροπή τα εν λόγω μέτρα. Επομένως, φρονώ ότι είναι σαφές ότι, όταν το εν λόγω θεσμικό όργανο κάνει λόγο για περιπτώσεις ολοσχερούς παράλειψης «ανακοίνωσης», παραπέμπει σε ολοσχερή παράλειψη μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο (και όχι, απλώς και μόνον, σε ολοσχερή παράλειψη ανακοίνωσης των μέτρων μεταφοράς), σύμφωνα με τη θεώρηση του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ ως διάταξης που θεσπίζει έναν μηχανισμό που αποσκοπεί στο να δοθεί «αποτελεσματική απάντηση στο διαδεδομένο φαινόμενο της καθυστερημένης μεταφοράς των οδηγιών»³⁹.

78. Σε τέτοιες περιπτώσεις, το οικείο κράτος μέλος διαπράττει, στην πραγματικότητα, διττή παράβαση. Όχι μόνο δεν ανακοίνωσε τα μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, αλλά παρέλειψε επίσης να λάβει τέτοια μέτρα (η πρώτη παράβαση αποτελεί συνέπεια της δεύτερης).

³⁷ Βλ. αναλυτικότερα σημείο 85 κατωτέρω.

³⁸ Βλ., συναφώς, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Szpunar στην υπόθεση Επιτροπή κατά Βελγίου (Άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ – Υψίρρυθμα δίκτυα) (C-543/17, EU:C:2019:322, σημείο 69).

³⁹ Βλ. σημείο 51 ανωτέρω.

79. Εκ πρώτης όψεως, η ύπαρξη της διττής ως άνω παράβασης μπορεί, όντως, να φαίνεται, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, αρκετά σοβαρή. Εντούτοις, στην περίπτωση αυτή αναδεικνύεται η αδυναμία της ενιαίας λύσης που εφαρμόζει η Επιτροπή: είναι σαφώς υπεραπλουστευτική. Με τη συγκεκριμένη προσέγγιση, η Επιτροπή «ξεχωρίζει» ένα είδος παράβασης (την ολοσχερή παράλειψη λήψης και, επομένως, ανακοίνωσης μέτρων μεταφοράς) ως εγγενώς σοβαρότερη από άλλα είδη παραβάσεων, ειδικότερα πολλές από εκείνες που εμπίπτουν στο άρθρο 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Πράττοντας αυτό, παραβλέπει το γεγονός ότι κάτι τέτοιο δεν ισχύει απαραίτητα⁴⁰.

80. Χαρακτηριστικό παράδειγμα των προεκτεθέντων συνιστά η παράλειψη μεταφοράς, από την Τσεχική Δημοκρατία, ορισμένων διατάξεων της οδηγίας 2003/41/ΕΚ για τις δραστηριότητες και την εποπτεία των ιδρυμάτων που προσφέρουν υπηρεσίες επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών⁴¹, την οποία το Δικαστήριο εξέτασε με την απόφαση Επιτροπή κατά Τσεχικής Δημοκρατίας⁴². Πέραν του ότι η παράλειψη μεταφοράς είχε μερικό χαρακτήρα, δεν ήταν επίσης σοβαρή. Συγκεκριμένα, η δραστηριότητα την οποία ρύθμιζαν οι διατάξεις που δεν μεταφέρθηκαν στην εθνική έννομη τάξη (στην υπόθεση εκείνη, υπηρεσίες επαγγελματικών συνταξιοδοτικών παροχών) δεν υφίστατο στην Τσεχική Δημοκρατία. Αντιστρόφως, η παράβαση που διαπίστωσε το Δικαστήριο με την απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας⁴³, η οποία αφορούσε τη συμμόρφωση της Γαλλικής Δημοκρατίας προς ορισμένες υποχρεώσεις ελέγχου των αλιευτικών δραστηριοτήτων γαλλικών σκαφών (παράβαση η οποία εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του νυν άρθρου 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ), ήταν πολύ πιο σοβαρή όσον αφορά τις συνέπειες που είχε επί των θιγόμενων δημόσιων και ιδιωτικών συμφερόντων⁴⁴.

2) Δεύτερος λόγος: οι παραβάσεις της υποχρέωσης λήψης και, επομένως, ανακοίνωσης οποιωνδήποτε μέτρων μεταφοράς εμφανίζουν διαφορετικούς βαθμούς σοβαρότητας

81. Ο δεύτερος λόγος για τον οποίο φρονώ ότι η προσέγγιση της Επιτροπής είναι απρόσφορη είναι δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι όλες οι περιπτώσεις ολοσχερούς παράλειψης λήψης και, επομένως, ανακοίνωσης μέτρων μεταφοράς, που εμπίπτουν στο άρθρο 260 παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, εμφανίζουν τον ίδιο βαθμό σοβαρότητας.

82. Λίγο μετά τη θέσπιση της νέας διάταξης με τη Συνθήκη ΛΕΕ, η Επιτροπή εξέθεσε ότι σκοπός της ήταν να παροτρύνει τη μεταφορά των οδηγιών από τα κράτη μέλη εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών, στοιχείο που έχει «καθοριστική σημασία», όχι μόνο για τη «διασφάλιση των γενικών συμφερόντων» που επιδιώκει η νομοθεσία της Ένωσης, αλλά επίσης και πρωτίστως για την προστασία των Ευρωπαίων πολιτών που έλκουν τα δικαιώματά τους από την εν λόγω νομοθεσία⁴⁵.

⁴⁰ Βλ., συναφώς, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Szpunar στην υπόθεση Επιτροπή κατά Βελγίου (Άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ – Υψίρρυθμα δίκτυα) (C-543/17, EU:C:2019:322, σημείο 56). Βλ., επίσης, Wahl, N. και Prete, L., «Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU», *European Law Reporter*, τεύχος 6, 2014, σ. 170 έως 189, ιδίως σ. 173.

⁴¹ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Ιουνίου 2003 (ΕΕ 2003, L 235, σ. 10).

⁴² Βλ. απόφαση της 25ης Ιουνίου 2013 (C-241/11, EU:C:2013:423, σκέψη 53).

⁴³ Απόφαση της 12ης Ιουλίου 2005 (C-304/02, EU:C:2005:444).

⁴⁴ Βλ., συναφώς, Wahl, N. και Prete, L., «Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU», *European Law Reporter*, τεύχος 6, 2014, σ. 170 έως 189, ιδίως σ. 173.

⁴⁵ Βλ. σημείο 7 της ανακοίνωσης της Επιτροπής – Εφαρμογή του άρθρου 260 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ 2011, C 12, σ. 1).

83. Εν συνεχεία, το Δικαστήριο αναγνώρισε ρητώς ότι, στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, η επιβολή υποχρέωσης καταβολής κατ' αποκοπήν ποσού πρέπει να βασίζεται (όπως συμβαίνει επίσης δυνάμει του άρθρου 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ) στην αποτίμηση των συνεπειών της μη εκτέλεσης των υποχρεώσεων του οικείου κράτους μέλους «επί των ιδιωτικών και δημοσίων συμφερόντων»⁴⁶. Οι ίδιες παρατηρήσεις (καθώς και ο βαθμός επείγοντος της συμμόρφωσης του οικείου κράτους μέλους προς τις υποχρεώσεις του) είναι λυσιτελείς για τον σκοπό του προσδιορισμού του ύψους της χρηματικής ποινής⁴⁷.

84. Φρονώ ότι η επιλογή της Επιτροπής, με την ανακοίνωση του 2023, να εφαρμόζει συστηματικά τον ίδιο συντελεστή σοβαρότητας «10» σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες ένα κράτος μέλος δεν εκδίδει και, επομένως, δεν «ανακοινώνει» οποιοδήποτε μέτρο μεταφοράς στην Επιτροπή δεν συνάδει με την ως άνω προηγούμενη προσέγγιση και με την ως άνω νομολογία. Θα εξηγήσω αυτή την παρατήρηση.

85. Στο προμνησθέν έγγραφο, η Επιτροπή δικαιολογεί τη νέα προσέγγιση επισημαίνοντας ότι «όλες οι νομοθετικές οδηγίες πρέπει να θεωρούνται ίσης σημασίας και να απαιτείται πλήρης μεταφορά στο εθνικό δίκαιο από τα κράτη μέλη εντός των προθεσμιών που καθορίζονται στις εν λόγω οδηγίες»⁴⁸. Διευκρινίζει επιπλέον ότι η «διασφάλιση της μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο νομοθετικών οδηγιών από τα κράτη μέλη εντός των προθεσμιών που ορίζονται στις εν λόγω οδηγίες είναι εξίσου σημαντική για όλες τις νομοθετικές οδηγίες»⁴⁹. Αντιθέτως, η Επιτροπή εκθέτει ότι, σε περίπτωση μερικής (και όχι πλήρους) παράλειψης ανακοίνωσης μέτρων μεταφοράς, ο συντελεστής σοβαρότητας καθορίζεται σε επίπεδο κάτω του «10», μπορούν δε να λαμβάνονται υπόψη οι επιπτώσεις της παράβασης στα «γενικά και τα ειδικά συμφέροντα».

86. Από τις ανωτέρω επεξηγήσεις συνάγεται ότι η Επιτροπή θεωρεί ότι, στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, το ζήτημα των συγκεκριμένων συμφερόντων και δικαιωμάτων που θίγονται από την παράβαση έχει σημασία μόνο σε υποθέσεις άλλες από εκείνες που αφορούν ολοσχερή παράλειψη ανακοίνωσης μέτρου μεταφοράς.

87. Επομένως, παραμένει αναπάντητο το εξής ερώτημα: εάν, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, απώτερος σκοπός των οικονομικών κυρώσεων που μπορεί να προτείνει στο Δικαστήριο να επιβάλει κατ' εφαρμογήν του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ είναι η «διασφάλιση των γενικών συμφερόντων» που επιδιώκει η νομοθεσία της Ένωσης και των «δικαιωμάτων των Ευρωπαϊκών πολιτών», πώς είναι δυνατόν το ύψος των εν λόγω κυρώσεων να προσαρμόζεται στον βαθμό στον οποίο τα εν λόγω συμφέροντα και δικαιώματα θίγονται, ή θα μπορούσαν δυνητικώς να θιγούν, από τις παραβάσεις σε όλες τις περιπτώσεις που καλύπτονται από τη διάταξη αυτή;

88. Συναφώς, όπως προεξέθεσα στο σημείο 21, γίνεται γενικώς δεκτό (όπως καταδεικνύει, για παράδειγμα, το καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της ίδιας της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος) ότι ορισμένοι τομείς του δικαίου της Ένωσης έχουν μεγαλύτερη σημασία για το δημόσιο συμφέρον από άλλους. Η ολοσχερής παράλειψη μεταφοράς από ένα κράτος μέλος

⁴⁶ Βλ. απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο) (C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 54 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

⁴⁷ Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 20ής Ιανουαρίου 2022, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων – Σιδηρονικέλιο) (C-51/20, EU:C:2022:36, σκέψη 96).

⁴⁸ Βλ. σημείο 3.2.2 της ανακοίνωσης του 2023.

⁴⁹ Βλ. σημείο 2.2 της προμνησθείσας ανακοίνωσης.

οδηγίας σε έναν από τους τομείς είναι, κατ' αρχήν, και ιδίως εάν σκοπός της οδηγίας είναι η αναγνώριση δικαιωμάτων στους πολίτες της Ένωσης, πιο σοβαρή παράβαση από την παράλειψη μεταφοράς από το ίδιο κράτος μέλος οδηγίας σε διαφορετικό τομέα⁵⁰.

89. Κατά τη γνώμη μου, δεν ευσταθεί ο ισχυρισμός, επομένως, ότι όλες οι οδηγίες που εκδίδονται σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία είναι ίσης σημασίας. Αναγνωρίζω ότι η υποχρέωση των κρατών μελών να λαμβάνουν εμπροθέσμως μέτρα μεταφοράς ισχύει «εξίσου» για όλες τις οδηγίες. Εντούτοις, είναι διαφορετικό ζήτημα ο ισχυρισμός της Επιτροπής ότι οι εν λόγω πράξεις πρέπει να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο καθότι είναι όλες ίσης σημασίας⁵¹. Το γεγονός ότι μια παράβαση είναι εγγενώς σοβαρή δεν σημαίνει ότι η σοβαρότητά της δεν μπορεί να διαφέρει από τη μια περίπτωση στην άλλη.

90. Στο σημείο αυτό, θα ήθελα να διατυπώσω δύο ακόμη παρατηρήσεις.

91. Πρώτον, η πρόταση αυτή δεν επηρεάζεται από το γεγονός ότι το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι «η υποχρέωση λήψης των εθνικών μέτρων για τη διασφάλιση της πλήρους μεταφοράς οδηγίας και η υποχρέωση ανακοίνωσης των μέτρων αυτών στην Επιτροπή αποτελούν ουσιώδεις υποχρεώσεις»⁵². Ως προς αυτό, αναφέρομαι στις παρατηρήσεις που μόλις εξέθεσα παραπάνω.

92. Επισημαίνω επίσης ότι ο δικαιολογητικός λόγος που η Επιτροπή προέβαλε στην υπό κρίση υπόθεση, ήτοι ότι η συστηματική εφαρμογή συντελεστή σοβαρότητας «10» διασφαλίζει την ίση μεταχείριση των κρατών μελών, ουδόλως με πείθει. Δεν αντιλαμβάνομαι με ποιον τρόπο η προσαρμογή του συντελεστή σοβαρότητας ώστε να λαμβάνονται υπόψη παράγοντες όπως η σημασία της επίμαχης οδηγίας θα μπορούσε να θέτει σε κίνδυνο την ίση μεταχείριση των κρατών μελών.

93. Δεύτερον, στην ανακοίνωση του 2023, η Επιτροπή επισημαίνει ότι, σε σχέση με το άρθρο 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η σημασία της επίμαχης παράβασης πρέπει να προσδιοριστεί λαμβάνοντας υπόψη «τη φύση και την έκταση των οικείων [νομικών] διατάξεων». Η Επιτροπή διευκρινίζει επιπλέον ότι «κάθε προσβολή των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των τεσσάρων θεμελιωδών ελευθεριών (...) επιβάλλεται να θεωρείται ως σοβαρή και να συνεπάγεται την επιβολή της ενδεδειγμένης για τον εκάστοτε βαθμό σοβαρότητας χρηματικής κύρωσης»⁵³. Επιπλέον, η Επιτροπή εκθέτει ότι οι επιπτώσεις των παραβάσεων επί των γενικών και των ειδικών συμφερόντων θα πρέπει να αξιολογούνται κατά περίπτωση, αφού συνεκτιμηθούν, για παράδειγμα, η απώλεια ιδίων πόρων της Ένωσης, η σοβαρότητα της ζημίας στα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, ο αντίκτυπος της παράβασης στον τρόπο λειτουργίας της Ένωσης, η σοβαρή ή ανεπανόρθωτη βλάβη στην ανθρώπινη υγεία ή στο περιβάλλον, κάθε πιθανό οικονομικό πλεονέκτημα που αποκομίζει το κράτος μέλος από τη μη συμμόρφωση και το μέγεθος του πληθυσμού που επηρεάζεται από την παράβαση.

⁵⁰ Κατόπιν αυτού, αναγνωρίζω ότι, ακόμη και σε τομέα ο οποίος θεωρείται γενικά ως σημαντικός για το δημόσιο συμφέρον, ο νομοθέτης της Ένωσης μπορεί να εκδώσει οδηγία επί ζητήματος που έχει σχετικά μικρή σημασία (για παράδειγμα, ένα πολύ τεχνικό ζήτημα), και το αντίστροφο. Επομένως, η σοβαρότητα της παράβασης πρέπει να εκτιμάται κατά περίπτωση.

⁵¹ Μπορεί να υποστηριχθεί ότι, βασιζόμενη σε παρόμοιους συλλογισμούς, η Επιτροπή επισήμανε, με την πρώτη ανακοίνωσή της σχετικά με το άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, ότι οι γενικοί κανόνες και τα κριτήρια που έχει διατυπώσει σε σχέση με τη συγκεκριμένη διάταξη πρέπει να εφαρμόζονται κατά περίπτωση και ότι κάθε χρηματική κύρωση πρέπει πάντοτε να ανταποκρίνεται στις περιστάσεις της συγκεκριμένης υπόθεσης [βλ. σημείο 10 της ανακοίνωσης της Επιτροπής – Εφαρμογή του άρθρου 260 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ 2011, C 12, σ. 1)].

⁵² Βλ. απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Σλοβενίας (MiFID II) (C-628/18, ΕU:C:2021:1, σκέψη 75).

⁵³ Βλ. σημείο 3.2.1.1 της ανακοίνωσης του 2023.

94. Δεν αντιλαμβάνομαι τον λόγο για τον οποίο οι ίδιες κατευθυντήριες αρχές και οι ίδιοι παράγοντες δεν θα μπορούσαν να λαμβάνονται υπόψη κατά τον προσδιορισμό του συντελεστή σοβαρότητας όταν η παράβαση συνίσταται σε ολοσχερή παράλειψη λήψης και, επομένως, ανακοίνωσης μέτρων μεταφοράς κατά την έννοια του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

95. Συναφώς, επισημαίνεται επίσης ότι, με την πρώτη ανακοίνωσή της σχετικά με το άρθρο 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι ο συντελεστής σοβαρότητας έπρεπε να προσδιορίζεται σύμφωνα με τους κανόνες και τα κριτήρια που εφαρμόζονται στις παραβάσεις που εμπίπτουν στο άρθρο 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, στοιχείο από το οποίο μπορούσε να συναχθεί ότι ο συντελεστής έπρεπε απλούστατα να κυμαίνεται μεταξύ 1 και 20⁵⁴. Οι λόγοι της απόκλισης από την προσέγγιση αυτή (πλην αυτού της ίσης σημασίας όλων των οδηγιών που εκδίδονται σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία) δεν εκτίθενται στην ανακοίνωση του 2023.

96. Παρατηρώ ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι θα πρέπει να ληφθούν υπόψη δύο ελαφρυντικές περιστάσεις: πρώτον, το γεγονός ότι οι πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος προστατεύονται από το πολωνικό δίκαιο και, δεύτερον, το γεγονός ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας συνεργάστηκε καλόπιστα με την Επιτροπή κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία.

97. Επιφυλάσσομαι να εκθέσω την εκτίμησή μου όσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση σε επόμενο στάδιο της παρούσας ανάλυσης (βλ. ενότητα 3 κατωτέρω). Επί του παρόντος, υπογραμμίζω απλώς ότι φρονώ ότι η Επιτροπή θα πρέπει να διατηρεί, σε κάθε περίπτωση, τη δυνατότητα προσαρμογής του συντελεστή σοβαρότητας λαμβανομένων υπόψη των σχετικών επιβαρυντικών ή/και ελαφρυντικών περιστάσεων.

3) Συμπέρασμα

98. Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι, κατά τη γνώμη μου, το Δικαστήριο θα πρέπει να αποφανθεί ότι η συστηματική εφαρμογή συντελεστή σοβαρότητας «10» σε όλες τις περιπτώσεις ολοσχερούς παράλειψης ανακοίνωσης των μέτρων που είναι αναγκαία για τη μεταφορά οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, η οποία εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, είναι απρόσφορη για τον καθορισμό οικονομικών κυρώσεων αρκούντως αποτρεπτικών και ανάλογων προς τη σχετική παράβαση.

2. Γενικό ζήτημα (ii): η μέθοδος υπολογισμού του συντελεστή «n»

α) Τα επιχειρήματα των διαδίκων

99. Κατά την Επιτροπή, σκοπός του συντελεστή «n» είναι να λαμβάνεται υπόψη η ικανότητα πληρωμής των κρατών μελών διασφαλίζοντας, με τον τρόπο αυτόν, ότι οι οικονομικές κυρώσεις που επιβάλλονται κατ' εφαρμογήν του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ έχουν αποτρεπτικό αποτέλεσμα. Τα δύο τρίτα του εν λόγω συντελεστή αντιπροσωπεύουν το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ) του κράτους μέλους (σε σύγκριση με τον μέσο όρο των ΑΕΠ όλων των κρατών μελών) και το ένα τρίτο αντιπροσωπεύει τον πληθυσμό του (σε σύγκριση με τον μέσο όρο των πληθυσμών όλων των κρατών μελών).

⁵⁴ Βλ. σημείο 25 της ανακοίνωσης της Επιτροπής – Εφαρμογή του άρθρου 260 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ 2011, C 12, σ. 1), όπου γίνεται παραπομπή στο σημείο 16.6 της ανακοίνωσης της Επιτροπής – Εφαρμογή του άρθρου 228 της [Σ]υνθήκης ΕΚ (SEC/2005/1658).

100. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι, βάσει του σημείου 3 του παραρτήματος I της ανακοίνωσης του 2023, εφάρμοσε στην υπό κρίση υπόθεση συντελεστή «n» 1,37.

101. Η Επιτροπή διευκρινίζει επιπλέον ότι, κατά τον προσδιορισμό της μεθόδου υπολογισμού του συντελεστή «n» στην εν λόγω ανακοίνωση, έλαβε υπόψη την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ελλάδας (Ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων – Σιδηρονικέλιο)⁵⁵. Από τη σκέψη 116 της εν λόγω απόφασης η Επιτροπή συνάγει ότι, μολονότι το ΑΕΠ πρέπει να είναι κυριότερο στοιχείο για την εκτίμηση της ικανότητας πληρωμής των κρατών μελών, τούτο ισχύει με την επιφύλαξη της δυνατότητας της Επιτροπής να προτείνει οικονομικές κυρώσεις στηριζόμενες σε πλείονα κριτήρια, ιδίως εάν τέτοια άλλα κριτήρια καθιστούν δυνατή τη διατήρηση εύλογης απόκλισης μεταξύ των κρατών μελών.

102. Η Επιτροπή εκτιμά ότι η ενσωμάτωση, στη μέθοδο υπολογισμού του συντελεστή «n», στοιχείου βασισμένου στο μέγεθος του πληθυσμού των κρατών μελών εξυπηρετεί ακριβώς τον ως άνω σκοπό. Κατ' αυτήν, το δημογραφικό κριτήριο διασφαλίζει επίσης τη σταθερότητα του συντελεστή «n» σε βάθος χρόνου, καθότι σημαντική μεταβολή, σε ετήσια βάση, του μεγέθους του πληθυσμού ενός κράτους μέλους είναι λιγότερο πιθανή από αντίστοιχη μεταβολή του ΑΕΠ του.

103. Επιπλέον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, με τη μέθοδο υπολογισμού του συντελεστή «n» που καθιερώθηκε με την ανακοίνωση του 2023, εφαρμόζει τις υποδείξεις του γενικού εισαγγελέα G. Pitruzzella με τις προτάσεις του στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ελλάδας (Ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων – Σιδηρονικέλιο)⁵⁶, με τις οποίες επισήμανε ότι «ο σκοπός της διατήρησης συγκεκριμένης αναλογίας μεταξύ των συντελεστών που εφαρμόζονται στα διάφορα κράτη μέλη» θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσω «δημογραφικού κριτηρίου βάσει του οποίου μπορούν να σχετικοποιηθούν τα αποτελέσματα που απορρέουν από τη συνεκτίμηση του απλού ή του συγκριτικού ΑΕΠ».

104. Η Δημοκρατία της Πολωνίας διαφωνεί με την άποψη της Επιτροπής. Εκτιμά ότι το δημογραφικό κριτήριο που χρησιμοποιείται κατά τον υπολογισμό του συντελεστή «n» δεν είναι συμβατό με τον γενικότερο σκοπό του συγκεκριμένου συντελεστή, ο οποίος είναι να λαμβάνεται υπόψη η ικανότητα πληρωμής των κρατών μελών, διασφαλίζοντας παράλληλα ότι οι οικονομικές κυρώσεις που επιβάλλονται σε αυτά είναι αρκούντως αποτρεπτικές.

105. Η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει περαιτέρω ότι η μέθοδος της Επιτροπής για τον υπολογισμό του συντελεστή «n» καταλήγει σε ανακόλουθα αποτελέσματα, δεδομένου ότι η ικανότητα πληρωμής των κρατών μελών μπορεί να υπερεκτιμάται ή να υποτιμάται, ανάλογα με το μέγεθος του αντίστοιχου πληθυσμού τους, κάτι το οποίο δεν θα συνέβαινε εάν ο συντελεστής «n» βασιζόταν αποκλειστικά και μόνον στο ΑΕΠ τους.

106. Η Δημοκρατία της Πολωνίας επισημαίνει επίσης ότι πρέπει να αναμένονται διακυμάνσεις του συντελεστή «n» των κρατών μελών, δεδομένου ότι δεν έχουν όλα τα κράτη μέλη την ίδια ικανότητα πληρωμής. Συνολικά, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι η προσέγγιση της Επιτροπής έχει ως αποτέλεσμα την επιβολή δυσανάλογων οικονομικών κυρώσεων σε κράτη μέλη με χαμηλότερο ΑΕΠ αλλά μεγαλύτερο πληθυσμό.

⁵⁵ Βλ. απόφαση της 20ής Ιανουαρίου 2022 (C-51/20, EU:C:2022:36).

⁵⁶ Υπόθεση C-51/20 (EU:C:2021:534, σημείο 37).

107. Τέλος, η Δημοκρατία της Πολωνίας επισημαίνει ότι, με τις προτάσεις του στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ελλάδα⁵⁷, ο γενικός εισαγγελέας M. Wathelet υπογράμμισε ότι «δεν αποκλείεται ορισμένα κράτη μέλη με συγκεκριμένο πληθυσμό να έχουν μικρότερη ικανότητα πληρωμής από άλλα κράτη μέλη με λιγότερο πληθυσμό» και ότι, ως εκ τούτου, το συγκεκριμένο κριτήριο «είναι επίσης άνευ σημασίας για τον υπολογισμό της χρηματικής ποινής».

108. Συναφώς, η Δημοκρατία της Πολωνίας επισημαίνει ότι, από το 2017 (μετά τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Wathelet στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ελλάδα), το Δικαστήριο δεν έλαβε ποτέ υπόψη άλλα στοιχεία, πλην του ΑΕΠ, κατά τον προσδιορισμό της ικανότητας πληρωμής ενός κράτους μέλους. Επιπλέον, η παραπομπή σε «δημογραφικό κριτήριο» με τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα G. Pitruzzella στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ελλάδα (Ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων – Σιδηρονικέλιο) θα πρέπει να θεωρηθεί απλώς και μόνον ως ένδειξη ότι η διαίρεση του ΑΕΠ των κρατών μελών διά του μεγέθους του πληθυσμού τους μπορεί να είναι πιο πρόσφορη για τη διαμόρφωση ακριβέστερης εικόνας της ικανότητάς τους πληρωμής.

109. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, η Δημοκρατία της Πολωνίας υποστηρίζει ότι ο συντελεστής «n» που εφαρμόζει η Επιτροπή θα πρέπει να βασίζεται στην ικανότητα πληρωμής των κρατών μελών, όπως αντικατοπτρίζεται αποκλειστικά και μόνον από το ΑΕΠ τους.

β) Εκτίμηση

110. Η Επιτροπή εφαρμόζει για τον υπολογισμό του συντελεστή «n» την ίδια μέθοδο τόσο για τις παραβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ όσο και για εκείνες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

111. Αρχικώς, η εν λόγω μέθοδος βασιζόταν σε δύο στοιχεία: αφενός, στο ΑΕΠ του οικείου κράτους μέλους και, αφετέρου, στον αριθμό των ψήφων που διέθετε το οικείο κράτος μέλος στο Συμβούλιο στις ψηφοφορίες με ειδική πλειοψηφία⁵⁸. Εντούτοις, οι κανόνες για τις ψηφοφορίες με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο μεταβλήθηκαν μετά την έναρξη ισχύος, την 1η Απριλίου 2017, του νέου «κανόνα της διπλής πλειοψηφίας» που θεσπίστηκε με το άρθρο 16, παράγραφος 4, ΣΕΕ. Το Δικαστήριο εξέτασε τις συνέπειες της εν λόγω εξέλιξης με την απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Ελλάδα⁵⁹, με την οποία έκρινε ότι το νέο σύστημα δεν παρέχει επαρκή κριτήρια για τον ορθό προσδιορισμό της ικανότητας πληρωμής των κρατών μελών και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να αντικαταστήσει αποτελεσματικά το παλαιό σύστημα των σταθμισμένων ψήφων. Το Δικαστήριο διευκρίνισε επίσης ότι, εν πάση περιπτώσει, από την 1η Απριλίου 2017, λαμβάνει υπόψη για τους σκοπούς της εκτίμησης της ικανότητας πληρωμής των κρατών μελών μόνον το ΑΕΠ του οικείου κράτους μέλους.

⁵⁷ Υπόθεση C-93/17 (EU:C:2018:315, σημείο 139).

⁵⁸ Βλ. τμήμα Δ, το οποίο επιγράφεται «Συνεκτίμηση της ικανότητας πληρωμής του εμπλεκόμενου κράτους μέλους» της ανακοίνωσης της Επιτροπής – Εφαρμογή του άρθρου 228 της [Σ]υνθήκης ΕΚ (SEC/2005/1658). Χάριν πληρότητας, επισημαίνω επίσης ότι ο συντελεστής «n» μνημονεύεται για πρώτη φορά στο έγγραφο με τίτλο «Ανακοίνωση της Επιτροπής – Μέθοδος υπολογισμού της χρηματικής ποινής που προβλέπεται από το άρθρο 171 της [Σ]υνθήκης ΕΚ», της 28ης Φεβρουαρίου 1997 (ΕΕ 1997, C 63, σ. 2), αλλά άρχισε να εφαρμόζεται επίσης για τον υπολογισμό κατ' αποκοπήν ποσών μόλις το 2005.

⁵⁹ Απόφαση C-93/17 (EU:C:2018:903, σκέψεις 139 έως 141).

112. Η Επιτροπή εξέδωσε νέα ανακοίνωση το 2019 (στο εξής: ανακοίνωση του 2019)⁶⁰, στην οποία περιέλαβε αναθεωρημένη μέθοδο υπολογισμού του συντελεστή «n». Η νέα μέθοδος περιελάμβανε επίσης μια συνιστώσα μη συνδεδεμένη με το ΑΕΠ του οικείου κράτους μέλους. Εντούτοις, η εν λόγω συνιστώσα δεν βασιζόταν πλέον στον αριθμό των ψήφων στο Συμβούλιο, αλλά στον αριθμό των εδρών για τους αντιπροσώπους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

113. Με την απόφαση της 20ής Ιανουαρίου 2022, Επιτροπή κατά Ελλάδα (Ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων – Σιδηρονικέλιο)⁶¹, το Δικαστήριο έκρινε εκ νέου ότι το ΑΕΠ του οικείου κράτους μέλους πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ως το κυριότερο στοιχείο για την εκτίμηση της ικανότητας πληρωμής του συγκεκριμένου κράτους μέλους και ότι ο σκοπός του καθορισμού οικονομικών κυρώσεων που είναι αρκούντως αποτρεπτικές δεν απαιτεί κατ' ανάγκην να συνεκτιμάται η θεσμική βαρύτητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση του οικείου κράτους μέλους, δεδομένου ότι το συγκεκριμένο στοιχείο δεν συνδέεται με τα χαρακτηριστικά της επίμαχης παράβασης.

114. Η ανακοίνωση του 2023 εκδόθηκε μετά την ως άνω απόφαση.

115. Στην εν λόγω ανακοίνωση, η Επιτροπή ορίζει τον συντελεστή «n» ως σταθμισμένο γεωμετρικό μέσο όρο, ο οποίος βασίζεται «κυρίως» στο ΑΕΠ των κρατών μελών και «δευτερευόντως» στον πληθυσμό τους «ως δημογραφικό κριτήριο που δίνει τη δυνατότητα να διατηρείται εύλογη απόκλιση μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών».

116. Συντάσσομαι με την άποψη της Δημοκρατίας της Πολωνίας ότι το «δημογραφικό κριτήριο» δεν είναι πρόσφορο για τον προσδιορισμό της σχετικής ικανότητας πληρωμής των κρατών μελών. Τρεις βασικοί λόγοι με οδηγούν στο συμπέρασμα αυτό.

117. Πρώτον, μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι τα στοιχεία που εκτέθηκαν στο σημείο 113 ανωτέρω δεν αποκλείουν τη δυνατότητα της Επιτροπής να συνεκτιμήσει άλλους παράγοντες ή άλλες παραμέτρους κατά τον καθορισμό της μεθόδου υπολογισμού του συντελεστή «n». Συγκεκριμένα, όπως επισημαίνει η Επιτροπή στην ανακοίνωση του 2023, το Δικαστήριο δέχθηκε, όντως, με την απόφαση της 20ής Ιανουαρίου 2022, Επιτροπή κατά Ελλάδα (Ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων – Σιδηρονικέλιο)⁶² (απόφαση που οδήγησε την Επιτροπή να αναθεωρήσει τη μέθοδο υπολογισμού του εν λόγω συντελεστή και να εκδώσει την προμνησθείσα ανακοίνωση), ότι το γεγονός ότι το ΑΕΠ του οικείου κράτους μέλους είναι το κυριότερο στοιχείο για την εκτίμηση της ικανότητας πληρωμής του συγκεκριμένου κράτους μέλους τελεί υπό την «επιφύλαξη» της δυνατότητας της Επιτροπής να προτείνει οικονομικές κυρώσεις «στηριζόμενες σε πλείονα κριτήρια, ώστε να καταστεί δυνατή, ιδίως, η διατήρηση εύλογης απόκλισης μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών».

⁶⁰ Ανακοίνωση της Επιτροπής – Τροποποίηση της μεθόδου υπολογισμού για τα κατ' αποκοπήν ποσά και τις ημερήσιες χρηματικές ποινές που προτείνει η Επιτροπή στις διαδικασίες επί παραβάσει ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ 2019, C 70, σ. 1).

⁶¹ Απόφαση C-51/20 (ΕΥ:C:2022:36, σκέψεις 113 έως 115).

⁶² Απόφαση C-51/20 (ΕΥ:C:2022:36, σκέψη 116).

118. Εντούτοις, τα ως άνω στοιχεία καταδεικνύουν, κατά τη γνώμη μου, ότι το Δικαστήριο απαιτεί την ύπαρξη συσχέτισης μεταξύ του ΑΕΠ των κρατών μελών και των συντελεστών «n» που τους αποδίδονται αντιστοίχως⁶³. Συγκεκριμένα, εάν σε κράτος μέλος με συγκριτικά χαμηλότερο ΑΕΠ από έτερο κράτος μέλος αποδοθεί υψηλότερος συντελεστής «n» από εκείνον του ετέρου κράτους μέλους, και το αντίστροφο, δεν μπορεί πλέον να θεωρηθεί απλώς ότι ο συγκεκριμένος συντελεστής είναι αντιπροσωπευτικός της αντίστοιχης ικανότητας πληρωμής των κρατών μελών.

119. Τούτο είναι ακριβώς το σημείο στο οποίο καθίσταται πρόδηλο το ελάττωμα στη μέθοδο υπολογισμού του συντελεστή «n» που η Επιτροπή επέλεξε με την ανακοίνωση του 2023. Στο παράρτημα I της ανακοίνωσης του 2023 διευκρινίζεται ότι οι συντελεστές «n» που παρατίθενται σε αυτό υπολογίστηκαν βάσει του ΑΕΠ των κρατών μελών το 2020. Από την εξέταση του ΑΕΠ των κρατών μελών το συγκεκριμένο έτος⁶⁴ και των συντελεστών «n» που η Επιτροπή απέδωσε σε έκαστο εξ αυτών διαπιστώνεται ότι:

- το ΑΕΠ του Λουξεμβούργου είναι υψηλότερο αυτού της Βουλγαρίας, της Κροατίας, της Λιθουανίας και της Σλοβενίας, πλην όμως ο συντελεστής «n» τον οποίο η Επιτροπή εφαρμόζει στο Λουξεμβούργο είναι χαμηλότερος εκείνου που εφαρμόζει στα προμνησθέντα άλλα κράτη μέλη·
- το ΑΕΠ των Κάτω Χωρών είναι σημαντικά υψηλότερο αυτού της Πολωνίας, πλην όμως έχουν ουσιαστικά πανομοιότυπους συντελεστές «n» (1,39 έναντι 1,37)·
- αντιθέτως, το ΑΕΠ της Πολωνίας είναι ελάχιστα υψηλότερο αυτού της Σουηδίας, πλην όμως οι συντελεστές τους «n» διαφέρουν σημαντικά (1,37 έναντι 0,83).

120. Επιπλέον, εάν οι συντελεστές «n» που καθορίζονται στην ανακοίνωση του 2023 αναλυθούν υπό το πρίσμα του κατά κεφαλήν ΑΕΠ των κρατών μελών το 2020⁶⁵, αντί του ΑΕΠ τους (δεδομένου ότι μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι το κατά κεφαλήν ΑΕΠ καθιστά δυνατή καλύτερη σύγκριση της αντίστοιχης ικανότητας πληρωμής των κρατών μελών), τα προκύπτοντα αποτελέσματα είναι ακόμη πιο ανακόλουθα.

- Το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Δανίας είναι υψηλότερο αυτού της Γερμανίας, πλην όμως ο συντελεστής «n» της Γερμανίας είναι σχεδόν 12πλάσιος αυτού της Δανίας (6,16 έναντι 0,52)·
- αντιθέτως, στην Ιρλανδία και στη Δανία έχουν αποδοθεί παρόμοιοι συντελεστές «n» (0,55 έναντι 0,52), μολονότι το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ιρλανδίας είναι σχεδόν 1,5 φορά μεγαλύτερο από αυτό της Δανίας·

⁶³ Επ' αυτού, επισημαίνω επιπλέον ότι το Δικαστήριο έχει τονίσει, με πλείονες αποφάσεις, ότι, όσον αφορά την ικανότητα πληρωμής του οικείου κράτους μέλους, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η πρόσφατη εξέλιξη του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ) του κράτους μέλους αυτού, ως έχει κατά τον χρόνο της εξέτασης των πραγματικών περιστατικών από το Δικαστήριο [βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ρουμανίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες) (C-549/18, EU:C:2020:563, σκέψη 85), και της 16ης Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες) (C-550/18, EU:C:2020:564, σκέψη 97)]. Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το ύψος των οικονομικών κυρώσεων πρέπει να μειώνεται σε περιπτώσεις στις οποίες το οικείο κράτος μέλος διανύει περίοδο οικονομικής κρίσης (και το ΑΕΠ του έχει μειωθεί σημαντικά) [βλ. απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, C-374/11, EU:C:2012:827, σκέψη 44].

⁶⁴ Βάσει των τιμών που η Eurostat δημοσιεύει στην ακόλουθη διεύθυνση:
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP__custom_1799513/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=d8b13929-28c2-478f-8c40-492f2c166c77.

⁶⁵ Βάσει των τιμών που η Eurostat δημοσιεύει στην ακόλουθη διεύθυνση:
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en.

- ομοίως, οι Κάτω Χώρες και η Πολωνία έχουν παρόμοιους συντελεστές «n» (1,39 και 1,37), όμως υπάρχει σημαντική διαφορά μεταξύ των κατά κεφαλήν ΑΕΠ τους (το κατά κεφαλήν ΑΕΠ των Κάτω Χωρών είναι σχεδόν τετραπλάσιο αυτού της Πολωνίας)·
- η Ιταλία και η Κύπρος έχουν παρόμοιο κατά κεφαλήν ΑΕΠ, πλην όμως ο συντελεστής «n» της Ιταλίας είναι 3,41, ενώ ο συντελεστής «n» της Κύπρου είναι 0,05 (ήτοι ο συντελεστής «n» της Ιταλίας είναι περίπου 68 φορές μεγαλύτερος από αυτόν της Κύπρου)·
- το Λουξεμβούργο έχει έναν από τους χαμηλότερους συντελεστές «n», αλλά το υψηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ όλων των κρατών μελών.

121. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω στοιχείων, είναι σαφές ότι οι συντελεστές «n» που παρατίθενται στην ανακοίνωση του 2023 δεν είναι αντιπροσωπευτικοί των αντίστοιχων ικανοτήτων πληρωμής των κρατών μελών (ανεξαρτήτως του αν η εν λόγω ικανότητα προσδιορίζεται με γνώμονα το ΑΕΠ ή το κατά κεφαλήν ΑΕΠ). Κατά τη γνώμη μου, το επιχείρημα που είχαν προβάλει ορισμένοι συγγραφείς⁶⁶ και ορισμένα κράτη μέλη⁶⁷, όταν η μέθοδος υπολογισμού του συντελεστή «n» βασιζόταν ακόμη στα δικαιώματα ψήφου στο Συμβούλιο ή στον αριθμό αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ότι ο συγκεκριμένος συντελεστής δεν παρέχει κατ' ανάγκην ακριβή εικόνα της ικανότητας πληρωμής των κρατών μελών, δεδομένου ότι υπερεκτιμά ή υποτιμά την ικανότητα πληρωμής ορισμένων κρατών μελών, παραμένει αναμφίβολα ορθό⁶⁸.

122. Η ανωτέρω παρατήρηση με οδηγεί στον δεύτερο λόγο για τον οποίο θεωρώ ότι η μέθοδος υπολογισμού του συντελεστή «n» που εκτίθεται στην ανακοίνωση του 2023 είναι απρόσφορη. Κατά τη γνώμη μου, είναι σαφές ότι, κατά τον καθορισμό της εν λόγω μεθόδου, η Επιτροπή είχε την πρόθεση όχι μόνον να υλοποιήσει την απόφαση του Δικαστηρίου της 20ής Ιανουαρίου 2022, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων – Σιδηρονικέλιο)⁶⁹, με την οποία το Δικαστήριο επέκρινε την προηγούμενη μέθοδο υπολογισμού (συγκεκριμένα, αυτήν που εκτίθετο στην ανακοίνωση του 2019), αλλά και να διασφαλίσει ότι τα ποσά των οικονομικών κυρώσεων που θα προτείνει στο Δικαστήριο θα παραμείνουν όσο το δυνατόν εγγύτερα στις τιμές που προέκυπταν από την εφαρμογή της προηγούμενης μεθόδου.

123. Συγκεκριμένα, ακόμη και κατά την έκδοση της ανακοίνωσης του 2019, η Επιτροπή είχε επισημάνει ότι η χρήση του ΑΕΠ των κρατών μελών ως μόνου κριτηρίου θα είχε ως αποτέλεσμα διαφορά μεταξύ του υψηλότερου και του χαμηλότερου συντελεστή «n», κάτι το οποίο δεν μπορούσε, κατά τη γνώμη της, να γίνει αποδεκτό⁷⁰. Πιθανολογώ με ευκολία ότι οι ίδιες ανησυχίες οδήγησαν την Επιτροπή να προτείνει τη συμπερίληψη δημογραφικού κριτηρίου στη νέα μέθοδο υπολογισμού με την ανακοίνωση του 2023, αντί να στηριχθεί αποκλειστικά και μόνον στο ΑΕΠ ή στο κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Συγκεκριμένα, η σύγκριση των συντελεστών «n» που παρατίθενται στο παράρτημα Ι της ανακοίνωσης του 2023 με εκείνους που παρατίθενται στο παράρτημα Ι της ανακοίνωσης του 2019 δεν αναδεικνύει μεγάλες διαφορές.

⁶⁶ Βλ., συναφώς, Kornezov, A. «Imposing the right amount of sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. predictability, or how to “bridge the gaps”», τόμος 20, αριθ. 3, *Columbia Journal of European Law*, 2014, σ. 307 έως 331, ιδίως σ. 329.

⁶⁷ Βλ., συναφώς, υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Οδηγία για τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα – Ποινικό δίκαιο) (C-658/19, EU:C:2021:138, σκέψη 49), στην οποία το Βασιλείο της Ισπανίας υποστήριξε ότι ο συντελεστής «n» που του αποδόθηκε με την ανακοίνωση του 2019 το κατέτασσε στην τέταρτη θέση μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την ικανότητα πληρωμής, μολοντί, σε περίπτωση υπολογισμού του εν λόγω συντελεστή βάσει του ΑΕΠ και μόνον, η Ισπανία θα κατατάσσόταν στη δέκατη τέταρτη θέση.

⁶⁸ Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Fennelly στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-197/98, EU:C:1999:597, σημεία 39 έως 43).

⁶⁹ Απόφαση C-51/20 (EU:C:2022:36).

⁷⁰ Βλ. ανακοίνωση του 2019, σημείο 2.

124. Στο πλαίσιο αυτό, συμφωνώ με την Επιτροπή ότι η διατήρηση του συντελεστή «n» εντός παρόμοιου εύρους τιμών μεταξύ μεθόδων υπολογισμού καθώς και η διατήρηση κάποιου βαθμού σταθερότητας σε βάθος χρόνου είναι θεμιτός σκοπός. Εντούτοις, φρονώ ότι η σταθερότητα θα μπορούσε να επιτευχθεί ευχερώς με άλλους, πιο πρόσφορους, τρόπους. Κατ' αρχάς, η Επιτροπή θα μπορούσε να λάβει υπόψη το ΑΕΠ ή το κατά κεφαλήν ΑΕΠ των κρατών μελών επί πλείονα έτη και να στηριχθεί στον μέσο όρο τους σε περίοδο, για παράδειγμα, πέντε ετών. Επιπλέον, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι αποκλίσεις μεταξύ των συντελεστών «n» των διαφόρων κρατών μελών δεν θα είναι υπέρμετρα μεγάλες και ότι οι συντελεστές θα παραμείνουν σε κάποιον βαθμό εντός του τρέχοντος εύρους τιμών (ήτοι μεταξύ 0,03 και 6,16), η Επιτροπή θα μπορούσε να μειώσει τις τιμές που προκύπτουν βάσει του μέσου όρου των ΑΕΠ ή των κατά κεφαλήν ΑΕΠ ώστε να εμπίπτουν, ακριβώς, εντός του εύρους αυτού.

125. Επιτρέψτε μου να δώσω ένα παράδειγμα. Βάσει της προσέγγισης που προτείνω, στο κράτος μέλος με το υψηλότερο ΑΕΠ ή κατά κεφαλήν ΑΕΠ θα αποδοθεί συντελεστής «n» 6,16. Σε όλα τα λοιπά κράτη μέλη θα αποδοθεί συντελεστής «n» ο οποίος θα αντικατοπτρίζει μεν το συγκριτικό ΑΕΠ ή κατά κεφαλήν ΑΕΠ τους, πλην όμως θα παραμείνει κάτω της ανωτέρω τιμής. Για παράδειγμα, εάν το Λουξεμβούργο έχει το υψηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ, ο συντελεστής «n» του συγκεκριμένου κράτους μέλους θα μπορούσε να είναι 6,16. Για τις Κάτω Χώρες, των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕΠ ήταν (το 2020) περίπου το ήμισυ αυτού του Λουξεμβούργου, ο συντελεστής «n» θα είναι σχεδόν 3.

126. Κατά τη γνώμη μου, και εν αντιθέσει προς όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, ο γενικός εισαγγελέας G. Pitruzzella είχε κάτι παρόμοιο κατά νου όταν επισήμανε, με τις προτάσεις του στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ελλάδας (Ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων – Σιδηρονικέλιο)⁷¹, ότι «ο σκοπός της διατήρησης συγκεκριμένης αναλογίας μεταξύ των συντελεστών που εφαρμόζονται στα διάφορα κράτη μέλη» θα μπορούσε να επιτευχθεί με άλλες μεθόδους, όπως με τη χρήση «ενός δημογραφικού κριτηρίου βάσει του οποίου μπορούν να σχετικοποιηθούν τα αποτελέσματα που απορρέουν από τη συνεκτίμηση του απλού ή του συγκριτικού ΑΕΠ». Συγκεκριμένα, δεν αντιλαμβάνομαι πώς το ως άνω χωρίο θα μπορούσε να ερμηνευθεί όπως προτείνει η Επιτροπή, λαμβανομένου υπόψη ότι, στο σημείο 35 των ίδιων προτάσεων, ο γενικός εισαγγελέας G. Pitruzzella επισημαίνει ότι, κατά τη γνώμη του, «[το ΑΕΠ (απλό, κατά κεφαλήν ή συγκριτικό)] [...] είναι καθεαυτό ικανό να παράσχει κατάλληλη ένδειξη της ικανότητας πληρωμής του οικείου κράτους μέλους».

127. Ο τρίτος λόγος για τον οποίο θεωρώ ότι η μέθοδος της Επιτροπής για τον υπολογισμό του συντελεστή «n» είναι απρόσφορη συνδέεται με ορισμένες γενικότερες παρατηρήσεις σχετικά με τη λυσιτέλεια του μεγέθους του πληθυσμού του οικείου κράτους μέλους κατά τον προσδιορισμό της ικανότητας του πληρωμής οικονομικών κυρώσεων.

128. Όπως προεκτέθηκε, φρονώ (όπως και ο γενικός εισαγγελέας G. Pitruzzella) ότι μπορεί να είναι σκόπιμο, και ενδεχομένως προτιμότερο, για τη διαμόρφωση ακριβούς εικόνας της ικανότητας πληρωμής του οικείου κράτους μέλους, να λαμβάνεται υπόψη το κατά κεφαλήν ΑΕΠ του (το οποίο, όπως είναι αυτονόητο, προϋποθέτει ότι λαμβάνεται υπόψη το μέγεθος του πληθυσμού του). Εντούτοις, η Επιτροπή δεν πράττει κάτι τέτοιο με την ανακοίνωση του 2023. Συγκεκριμένα, όπως προεξέθεσα, στην εν λόγω ανακοίνωση, η Επιτροπή δεν διαιρεί το ΑΕΠ του οικείου κράτους μέλους διά του πληθυσμού του, προκειμένου να υπολογίσει το κατά κεφαλήν ΑΕΠ του οικείου κράτους μέλους. Αντ' αυτού, η Επιτροπή θεωρεί ότι ο σχετικός πλούτος του οικείου κράτους μέλους (το ΑΕΠ του εκτιμώμενο σε σύγκριση με τον μέσο όρο των ΑΕΠ όλων

⁷¹ Υπόθεση C-51/20 (EU:C:2021:534, σημείο 37).

των κρατών μελών) πρέπει να πολλαπλασιαστεί επί τον πληθυσμό του συγκεκριμένου κράτους μέλους (επίσης εκτιμώμενο σε σύγκριση με τον μέσο όρο των πληθυσμών όλων των κρατών μελών).

129. Όπως ορθώς υποστηρίζει η Δημοκρατία της Πολωνίας, το αποτέλεσμα της προεκτεθείσας προσέγγισης είναι ότι ένα κράτος μέλος με συγκριτικά μεγαλύτερο πληθυσμό θεωρείται συστηματικά ότι έχει μεγαλύτερη ικανότητα πληρωμής από ένα κράτος μέλος με τον ίδιο συνολικό πλούτο (ΑΕΠ) και συγκριτικά μικρότερο πληθυσμό. Τούτο δεν μπορεί να συνάδει με την αρχή της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών.

130. Επιπλέον, φρονώ ότι η προσέγγιση της Επιτροπής καταλήγει τελικώς σε ένα ιδιαίτερος ατυχές αποτέλεσμα, όπου το μέγεθος του πληθυσμού του οικείου κράτους μέλους αντιμετωπίζεται στην πραγματικότητα είτε ως επιβαρυντική είτε ως ελαφρυντική περίπτωση (αναλόγως του αν το μέγεθος του πληθυσμού είναι μεγάλο ή μικρό) κατά τον προσδιορισμό του συντελεστή «n». Κατά τη γνώμη μου, τέτοιο στοιχείο δεν έχει θέση στην εκτίμηση της σχετικής *ικανότητας πληρωμής* των κρατών μελών. Συγκεκριμένα, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας M. Wathelet, «δεν αποκλείεται ορισμένα κράτη μέλη με συγκεκριμένο πληθυσμό να έχουν [στην πραγματικότητα] μικρότερη ικανότητα πληρωμής από άλλα κράτη μέλη με λιγότερο πληθυσμό»⁷².

131. Τούτο με οδηγεί στην τελευταία παρατήρησή μου. Αναγνωρίζω ότι οι υποχρεώσεις που τα κράτη μέλη υπέχουν από το δίκαιο της Ένωσης, ειδικότερα αυτές που συνδέονται με τη μεταφορά οδηγιών στο εθνικό δίκαιο, είναι, τρόπον τινά, υποχρεώσεις των κρατών μελών προς τους πολίτες τους. Όταν ένα κράτος μέλος δεν μεταφέρει οδηγία στο εθνικό δίκαιο, μπορεί να είναι σημαντικό να ληφθεί υπόψη ο αριθμός των πολιτών της Ένωσης που ζουν στο έδαφός του και θίγονται από τη συγκεκριμένη παράλειψη μεταφοράς. Αυτή είναι, κατά τη γνώμη μου, η κύρια διαφορά μεταξύ της μη συμμόρφωσης κράτους μέλους προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από το δίκαιο της Ένωσης και των παραβάσεων του οδηγού αυτοκινήτου ή της εταιρίας, που χρησιμοποίησα ως παραδείγματα στην εισαγωγή των παρουσών προτάσεων. Συγκεκριμένα, ο οδηγός ή η εταιρία δεν θα μπορούσαν ποτέ να φανταστούν ότι το ύψος του προστίμου που θα τους επιβληθεί μπορεί να εξαρτάται από τον αριθμό των προσώπων που ζουν στο νοικοκυριό τους ή των αριθμό των προσώπων που απασχολούν κατά τον χρόνο της παράβασης, για τον απλούστατο λόγο ότι οι κανόνες τους οποίους παραβαίνουν (ανεξαρτήτως του αν αφορούν τη ρύθμιση της κυκλοφορίας, τον ανταγωνισμό στην ΕΕ ή την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα) δεν ενέχουν υποχρεώσεις προς τα εν λόγω πρόσωπα.

132. Αντιθέτως, κατά τη γνώμη μου, το γεγονός ότι σε ένα κράτος μέλος επιβάλλεται βαρύτερη κύρωση διότι έχει μεγαλύτερο πληθυσμό από ένα άλλο κράτος μέλος μπορεί να δικαιολογείται σε κάποιον βαθμό στο πλαίσιο διαδικασίας λόγω παραβάσεως η οποία κινείται δυνάμει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ. Εκτιμώ, εντούτοις, ότι το στοιχείο αυτό σχετίζεται με τη σοβαρότητα της παράβασης και όχι με την ικανότητα πληρωμής των κρατών μελών. Για τον λόγο αυτόν, κατά τη γνώμη μου, το μέγεθος του πληθυσμού του οικείου κράτους μέλους δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως επιβαρυντική ή ελαφρυντική περίπτωση κατά τον προσδιορισμό του συντελεστή «n». Αντ' αυτού, το στοιχείο αυτό μπορεί, όπου συντρέχει περίπτωση, να περιλαμβάνεται στις επιβαρυντικές ή ελαφρυντικές περιστάσεις οι οποίες είναι λυσιτελείς για τον προσδιορισμό του συντελεστή σοβαρότητας σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Συναφώς, παρατηρώ ότι, όπως προεκτέθηκε στο σημείο 93, η Επιτροπή καθιστά δυνατό κάτι τέτοιο για τις παραβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 260, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

⁷² Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Wathelet στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-93/17, EU:C:2018:315, σημείο 139).

3. Η υπό κρίση υπόθεση

133. Στις προηγούμενες ενότητες, εξέθεσα τους λόγους για τους οποίους φρονώ ότι είναι απρόσφορο, πρώτον, να εφαρμόζεται «συστηματικά» ο ίδιος συντελεστής σοβαρότητας «10», σε όλες τις περιπτώσεις ολοσχερούς παράλειψης ανακοίνωσης μέτρων μεταφοράς, και δεύτερον, για τον προσδιορισμό της ικανότητας πληρωμής του οικείου κράτους μέλους, να χρησιμοποιείται δημογραφικό κριτήριο το οποίο αποβαίνει συστηματικά εις βάρος κρατών μελών που, όπως η Πολωνία, έχουν μεγαλύτερο πληθυσμό.

134. Εν συνεχεία, θα εξετάσω το εναπομένον ζήτημα των οικονομικών κυρώσεων τις οποίες θα πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να επιβάλει το Δικαστήριο στην υπό κρίση υπόθεση.

135. Συναφώς, υπενθυμίζεται, αφενός, ότι το συνολικό ποσό των οικονομικών κυρώσεων που το Δικαστήριο επιβάλλει κατ' εφαρμογήν του άρθρου 260, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ δεν πρέπει, όπως προεκτέθηκε στο σημείο 57, να βαίνει πέραν αυτού που προσδιόρισε η Επιτροπή.

136. Αφετέρου, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως αποφανθεί ότι, στο πλαίσιο διαδικασίας λόγω παραβάσεως, δεν δεσμεύεται, γενικώς, από τις κατευθυντήριες γραμμές που περιέχονται στις ανακοινώσεις της Επιτροπής, σκοπός των οποίων είναι να συμβάλουν στην εξασφάλιση της διαφάνειας, της προβλεψιμότητας και της ασφάλειας δικαίου στη δράση του εν λόγω θεσμικού οργάνου, όταν διατυπώνει προτάσεις προς το Δικαστήριο. Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει επισημάνει ότι οι μαθηματικές μεταβλητές που χρησιμοποιεί η Επιτροπή για τον υπολογισμό του ύψους των οικονομικών κυρώσεων συνιστούν «χρήσιμη βάση αναφοράς». Με άλλα λόγια, πρόκειται περί ενδεικτικών κανόνων οι οποίοι ορίζουν απλώς και μόνον τις κατευθυντήριες γραμμές που προτίθεται να εφαρμόζει η Επιτροπή⁷³.

137. Στην υπό κρίση υπόθεση, προκύπτει ότι, μολονότι οι προτάσεις της Επιτροπής διατυπώθηκαν δυνάμει των κατευθυντήριων γραμμών που περιέχονται στην ανακοίνωση του 2023 και πάσχουν, επομένως, δύο ελαττώματα τα οποία προσδιόρισα στο σημείο 133 ανωτέρω, τα εν λόγω ελαττώματα δεν εμποδίζουν το Δικαστήριο να επιβάλει οικονομικές κυρώσεις ύψους χαμηλότερου από εκείνο που προσδιόρισε η Επιτροπή, μη λαμβάνοντας υπόψη τις μεθόδους υπολογισμού που εκτίθενται στην εν λόγω ανακοίνωση.

138. Συγχρόνως, δεδομένου ότι οι εν λόγω προτάσεις θέτουν γενικώς ένα «ανώτατο όριο» στο ποσό την καταβολή του οποίου το Δικαστήριο μπορεί να διατάξει κατ' εφαρμογήν της ως άνω διάταξης, δεν αποκλείεται ότι θα μπορούσαν, σε περίπτωση στην οποία το Δικαστήριο κρίνει πρόσφορο να προκρίνει την επιβολή οικονομικών κυρώσεων ύψους μεγαλύτερου από εκείνο που προσδιόρισε η Επιτροπή (ζήτημα το οποίο, ευτυχώς, κατά τη γνώμη μου, δεν τίθεται στην υπό κρίση υπόθεση), να στερήσουν από το Δικαστήριο τη δυνατότητα αυτή. Για τον λόγο αυτόν, προτείνω στο Δικαστήριο να επισημάνει ρητώς, με την απόφασή του στην υπό κρίση υπόθεση, τα ελαττώματα στις μεθόδους υπολογισμού της Επιτροπής (όπως έπραξε παλαιότερα με τις αποφάσεις της 14ης Νοεμβρίου 2018, Επιτροπή κατά Ελλάδας⁷⁴, και της 20ής Ιανουαρίου 2022, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων – Σιδηρονικέλιο)⁷⁵).

⁷³ Βλ. απόφαση της 20ής Ιανουαρίου 2022, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Ανάκτηση κρατικών ενισχύσεων – Σιδηρονικέλιο) (C-51/20, EU:C:2022:36, σκέψεις 95, 109 και 110).

⁷⁴ Απόφαση C-93/17 (EU:C:2018:903).

⁷⁵ Απόφαση C-51/20 (EU:C:2022:36).

139. Μετά τις ανωτέρω διευκρινίσεις, παρατηρώ ότι, μέχρι σήμερα, η Δημοκρατία της Πολωνίας εξακολουθεί να μην έχει ανακοινώσει στην Επιτροπή τα μέτρα που είναι αναγκαία για τη μεταφορά στην εθνική έννομη τάξη της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος.

140. Υπό τις συνθήκες αυτές, φρονώ ότι ενδείκνυται η επιβολή υποχρέωσης καταβολής τόσο κατ' αποκοπήν ποσού όσο και χρηματικής ποινής στη Δημοκρατία της Πολωνίας, ώστε να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να παύσει τη διαπιστωθείσα παράβαση.

141. Ωστόσο, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού και της χρηματικής ποινής είναι τόσο «προσαρμοσμένο στις περιστάσεις» όσο και «ανάλογο τόσο προς τη διαπιστωθείσα παράβαση όσο και προς την ικανότητα πληρωμής» της Δημοκρατίας της Πολωνίας⁷⁶, φρονώ ότι το Δικαστήριο πρέπει να λάβει υπόψη το γεγονός ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας έχει ικανότητα πληρωμής χαμηλότερη από εκείνη που αντικατοπτρίζεται στον συντελεστή «n» στον οποίο στηρίχθηκε η Επιτροπή⁷⁷.

142. Επιπλέον, κατά την εκτίμηση της σοβαρότητας της επίμαχης παράβασης, φρονώ ότι το Δικαστήριο πρέπει να λάβει υπόψη όλες τις σχετικές ελαφρυντικές ή επιβαρυντικές περιστάσεις (όπως αυτές που παρατέθηκαν στο σημείο 93 ανωτέρω). Τέτοιες περιστάσεις είναι το γεγονός ότι η παράλειψη μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, εκ μέρους της Δημοκρατίας της Πολωνίας, της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος μπορεί να θίγει τα δικαιώματα μεγάλου αριθμού πολιτών της ΕΕ, λαμβανομένου υπόψη του σχετικά μεγάλου μεγέθους του πληθυσμού του εν λόγω κράτους μέλους, και το γεγονός ότι η επίμαχη οδηγία επιδιώκει ακριβώς να αναγνωρίσει δικαιώματα σε πρόσωπα που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης.

143. Όσον αφορά τις συνέπειες της παράλειψης της Δημοκρατίας της Πολωνίας επί των δημόσιων και ιδιωτικών συμφερόντων, υπενθυμίζω ότι, όπως προεκτέθηκε στο σημείο 21, σκοπός της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος είναι η διασφάλιση «ισορροπημένης και αποτελεσματικής» προστασίας των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης για τις οποίες απέκτησαν πληροφορίες στο πλαίσιο της εργασίας τους και η «ενίσχυση της επιβολής του δικαίου και των πολιτικών της Ένωσης» σε ορισμένους συγκεκριμένους τομείς που έχουν σημασία για το δημόσιο συμφέρον. Επομένως, η παράλειψη μεταφοράς της συγκεκριμένης πράξης πρέπει να θεωρηθεί ιδιαίτερος σοβαρή παράβαση καθότι έχει σημαντικές συνέπειες για τέτοιους «τομείς που έχουν σημασία για το δημόσιο συμφέρον» καθώς και για την προστασία των δικαιωμάτων των πληροφοριοδοτών δημοσίου συμφέροντος.

144. Εντούτοις, φρονώ ότι οι ως άνω σημαντικές συνέπειες μετριάζονται σε κάποιον βαθμό από το γεγονός ότι οι πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος προστατεύονται από το πολωνικό δίκαιο (και, επομένως, η άσκηση των δικαιωμάτων τους δεν θίγεται από την παράλειψη μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, εκ μέρους της Δημοκρατίας της Πολωνίας, της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος στον βαθμό που θα μπορούσε κανείς να υποθέσει αρχικώς). Συναφώς, υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι η σοβαρότητα της παράβασης μπορεί να εξαρτάται από τις πρακτικές συνέπειές της, ειδικότερα, το γεγονός ότι οι εν λόγω συνέπειες παραμένουν σχετικά περιορισμένες⁷⁸. Επομένως, κατ' αρχήν, συντάσσομαι με

⁷⁶ Βλ. νομολογία που υπομνήσθηκε στο σημείο 70 των παρούσων προτάσεων.

⁷⁷ Εφαρμόζοντας τη μέθοδο που εξέθεσα στο σημείο 125 ανωτέρω, ο συντελεστής «n» της Δημοκρατίας της Πολωνίας θα μπορούσε, για παράδειγμα, να είναι 0,97, δεδομένου ότι το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της, στο διάστημα από το 2018 έως το 2022, ήταν κατά μέσο όρο 13 354 ευρώ (σε σύγκριση με 84 280 ευρώ για το Λουξεμβούργο) (βάσει των τιμών που η Eurostat δημοσιεύει στην ακόλουθη διεύθυνση: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en).

⁷⁸ Βλ. απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2021, Επιτροπή κατά Σλοβενίας (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, σκέψη 80).

την άποψη της Δημοκρατίας της Πολωνίας ότι το επίπεδο προστασίας που παρέχεται στους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος δυνάμει του πολωνικού δικαίου μπορεί να θεωρηθεί ελαφρυντική περίπτωση.

145. Επιπλέον, συντάσσομαι με την άποψη της Δημοκρατίας της Πολωνίας ότι το γεγονός ότι συνεργάστηκε καλόπιστα με την Επιτροπή κατά τη διαδικασία προ της ασκήσεως της προσφυγής λόγω παραβάσεως ενώπιον του Δικαστηρίου θα μπορούσε επίσης να θεωρηθεί ελαφρυντική περίπτωση⁷⁹.

146. Συνολικά, υπό το πρίσμα των σχετικών πραγματικών και νομικών περιστάσεων που προεκτέθηκαν (και, ειδικότερα, της χαμηλότερης ικανότητας πληρωμής της Δημοκρατίας της Πολωνίας), φρονώ ότι θα ενδείκνυται η επιβολή εκ μέρους του Δικαστηρίου οικονομικών κυρώσεων ύψους χαμηλότερου από αυτό που προσδιόρισε η Επιτροπή, και συγκεκριμένα κατ' αποκοπήν ποσού ύψους 8 700 ευρώ ανά ημέρα, από την ημερομηνία λήξης της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος έως την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης στην παρούσα διαδικασία, και χρηματικής ποινής ύψους 34 000 ευρώ ανά ημέρα καθυστέρησης συμμόρφωσης προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος, από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης στην παρούσα διαδικασία έως την ημερομηνία συμμόρφωσης προς τις εν λόγω υποχρεώσεις.

VI. Πρόταση

147. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο:

- να διαπιστώσει ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία (ΕΕ) 2019/1937 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2019, σχετικά με την προστασία των προσώπων που αναφέρουν παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης (στο εξής: οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος), παραλείποντας να θεσπίσει τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη μεταφορά της εν λόγω οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη ή, εν πάση περιπτώσει, παραλείποντας να ανακοινώσει τις εν λόγω διατάξεις στην Επιτροπή·
- να αποφανθεί ότι η συστηματική εφαρμογή συντελεστή σοβαρότητας «10» σε όλες τις περιπτώσεις ολοσχερούς παράλειψης ανακοίνωσης των μέτρων που είναι αναγκαία για τη μεταφορά οδηγίας στο εθνικό δίκαιο είναι απρόσφορη για τον καθορισμό οικονομικών κυρώσεων αρκούντως αποτρεπτικών και ανάλογων προς τη σχετική παράβαση·
- να αποφανθεί ότι, για τον καθορισμό τέτοιων οικονομικών κυρώσεων, η μέθοδος υπολογισμού που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χρησιμοποιεί, βάσει της ανακοίνωσής της με τίτλο «Οικονομικές κυρώσεις στις διαδικασίες επί παραβάσει», για τον προσδιορισμό του συντελεστή «n» είναι απρόσφορη για τη διαπίστωση της ικανότητας πληρωμής του οικείου κράτους μέλους·
- να διατάξει τη Δημοκρατία της Πολωνίας να καταβάλει κατ' αποκοπήν ποσό ύψους 8 700 ευρώ ανά ημέρα, από την ημερομηνία λήξης της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος έως την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης στην παρ-

⁷⁹ Βλ., συναφώς, αποφάσεις της 25ης Ιουνίου 2013, Επιτροπή κατά Τσεχικής Δημοκρατίας (C-241/11, EU:C:2013:423, σκέψη 51), και της 17ης Οκτωβρίου 2013, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-533/11, EU:C:2013:659, σκέψη 40). Εξ αντιδιαστολής, συμφωνώ με την Επιτροπή ότι η έλλειψη συνεργασίας συνιστά επιβαρυντική περίπτωση. Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη έχουν καθήκον καλόπιστης συνεργασίας με την Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ.

ούσα διαδικασία, και χρηματική ποινή ύψους 34 000 ευρώ ανά ημέρα καθυστέρησης συμμόρφωσης προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία για τους πληροφοριοδότες δημοσίου συμφέροντος, από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης στην παρούσα διαδικασία έως την ημερομηνία συμμόρφωσης προς τις εν λόγω υποχρεώσεις·

- να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Πολωνίας στα δικαστικά έξοδα.