



# Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
NICHOLASA EMILIOUJA,  
predstavljeni 14. marca 2024<sup>1</sup>

**Zadeva C-147/23**

**Evropska komisija  
proti**

**Republiki Poljski**

„Neizpolnitev obveznosti države – Člen 258 PDEU – Zaščita oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije – Direktiva (EU) 2019/1937 – Neobstoj prenosa navedene direktive – Člen 260(3) PDEU – Finančne sankcije – Periodična denarna kazen – Pavšalni znesek – Metoda izračuna, ki jo je Komisija uporabila za določitev finančnih sankcij, ki jih je predlagala Sodišču – Koeficient resnosti – Popolno neobveščanje o ukrepih za prenos direktive – Sistematična uporaba koeficienta 10 – Plačilna zmožnost države članice – Faktor ‚n‘ – Upoštevanje števila prebivalcev države članice“

## I. Uvod

1. Če je voznik avtomobila kaznovan zaradi prehitre vožnje, verjetno sklepa, da bo višina globe ustrezala teži prekrška in da bo zato sorazmerna številu kilometrov na uro, za katero je prekoratil dovoljeno hitrost. V drugem primeru podjetje, ki je zaradi kršitve pravil Evropske unije na področju konkurence ali varstva osebnih podatkov kaznovano z globo, verjetno pričakuje (kot določa pravo Unije),<sup>2</sup> da se bodo pri določitvi višine take globe med drugim upoštevali teža in trajanje kršitve ter njegova zmožnost plačila te globe, ki temelji na skupnem letnem prometu. Vendar si v nobenem od navedenih primerov niti voznik niti podjetje ne bi predstavljala, da bi bil znesek globe lahko višji, ker je število oseb, ki v času kršitve živijo v skupnem gospodinjstvu oziroma so zaposlene v tem podjetju, primerjalno gledano večje od števila oseb, ki živijo s povprečnim voznikom oziroma so zaposlene pri drugem podjetju.

2. Ali je treba v primeru države članice, ki se ji naložijo finančne sankcije, ker Evropske komisije ni obvestila o ukrepih, potrebnih za prenos direktive, uporabiti drugačno logiko? Ali je lahko višina teh sankcij odvisna od števila prebivalcev države članice?

3. To je v bistvu eno od osrednjih vprašanj v obravnavani zadevi.

<sup>1</sup> Jezik izvornika: angleščina.

<sup>2</sup> Glej v zvezi s tem člen 23 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov [101 in 102] PDEU (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205) in člen 83 Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) (UL 2016, L 119, str. 1, v nadaljevanju: SUVP).

4. Natančneje, to vprašanje se postavlja v okviru postopka za neizpolnitev obveznosti, ki ga je Komisija na podlagi člena 258 PDEU začela proti Republiki Poljski, ker ta ni sprejela ukrepov, potrebnih za prenos Direktive (EU) 2019/1937 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije<sup>3</sup> (v nadaljevanju: Direktiva o žvižgačih), in ker je o teh ukrepih ni obvestila. Republika Poljska ne zanika, da te obveznosti ni izpolnila. Nasprotuje pa znesku finančnih sankcij, ki ga Komisija predlaga Sodišču. V zvezi s tem izraža dvome glede dveh elementov metod izračuna, ki ju je uporabila Komisija. Po njenem mnenju je uporaba enega od teh elementov razlog, zaradi katerega se državam članicam, kakršna je Poljska, v katerih je število prebivalcev večje kot v ostalih državah članicah, sistematično nalagajo višje finančne sankcije.

5. V tem okviru mora Sodišče podati razlago člena 260(3) PDEU, ki v prvem stavku določa, da lahko Komisija, če proti državi članici vloži tožbo v skladu s členom 258, ker ta ni izpolnila obveznosti o obvestilu glede ukrepov, potrebnih za prenos direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, določi višino finančnih sankcij, za katero meni, da je ustrezna.

## II. Pravni okvir

### 1. Direktiva o žvižgačih

6. Člen 26 Direktive o žvižgačih določa:

„1. Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 17. decembra 2021.

2. Z odstopanjem od odstavka 1 države članice v zvezi s pravnimi subjekti v zasebnem sektorju s 50 do 249 delavci do 17. decembra 2023 sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev z obveznostjo vzpostavitve notranjih kanalov za prijavo na podlagi člena 8(3).

3. Države članice se v sprejetih predpisih iz odstavkov 1 in 2 sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja določijo države članice. Komisiji nemudoma sporočijo besedila navedenih predpisov.“

### 2. Sporočilo iz leta 2023<sup>4</sup>

7. Sporočilo iz leta 2023 vsebuje metode izračuna, ki jih Komisija uporabi, ko Sodišču v okviru postopka za ugotavljanje kršitev predlaga naložitev finančnih sankcij. Te finančne sankcije lahko zajemajo denarno kazen ali pavšalni znesek ali oboje.

8. Komisija v oddelku tega sporočila, naslovljenem „Splošna načela“, navaja, da „meni, da bi morale naložene finančne sankcije temeljiti na treh osnovnih merilih [...]:

- resnosti kršitve,
- njenem trajanju,

<sup>3</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 (UL 2019, L 305, str. 17).

<sup>4</sup> Sporočilo Komisije – Finančne sankcije v postopkih za ugotavljanje kršitev (UL 2023, C 2, str. 1).

– potrebi po zagotovitvi odvračilnega učinka same finančne sankcije, da se preprečijo ponovne kršitve.“

9. Točka 3.2.2 sporočila iz leta 2023 je naslovljena „Neizpolnitev obveznosti glede obvestitve o ukrepih za prenos (člen 260(3) PDEU)“. V prvem odstavku je navedeno:

„Komisija za tožbe, vložene na podlagi člena 260(3) PDEU, sistematično uporablja koeficient resnosti v vrednosti 10, če država članica v celoti ni izpolnila obveznosti glede obvestitve o ukrepih za prenos. Unija temelji na spoštovanju načela pravne države, zato je treba vse zakonodajne direktive šteti za enako pomembne in jih morajo države članice v celoti prenesti v rokih, ki so določeni v njih.“

10. Točka 3.4 sporočila iz leta 2023, ki se nanaša na denarno kazen, je naslovljena „Plačilna zmožnost države članice“. V njej je navedeno:

„Z zneskom denarne kazni je treba zagotoviti, da je sankcija sorazmerna in odvračilna. Odvračilni učinek denarne kazni ima dva vidika. Sankcija mora biti dovolj visoka, da:

- država članica odpravi kršitev (biti mora torej višja od koristi, ki jo ima država članica od kršitve),
- država članica ne ponovi kršitve.

Raven sankcije, ki ima odvračilni učinek, se bo razlikovala glede na plačilno zmožnost držav članic. Ta odvračilni učinek je izražen v faktorju ,n'. Ta faktor je opredeljen kot geometrijska sredina bruto domačega proizvoda (BDP) [...] zadevne države članice v primerjavi s povprečnim BDP držav članic z utežjo dve in geometrijska sredina števila prebivalcev zadevne države članice v primerjavi s povprečjem števila prebivalcev držav članic z utežjo ena. To predstavlja plačilno zmožnost zadevne države članice v primerjavi s plačilno zmožnostjo drugih držav članic:

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

[...]

[M]etod[a] za izračun faktorja ,n' [...] zdaj temelji predvsem na BDP držav članic in nato še na njihovem številu prebivalcev kot demografskem merilu, kar omogoča ohranjanje razumnega odstopanja med različnimi državami članicami. Z upoštevanjem števila prebivalcev držav članic pri eni tretjini izračuna faktorja ,n' se v razumni meri zmanjša razlika med faktorji ,n' držav članic v primerjavi z izračunom, ki bi temeljil izključno na BDP držav članic. V izračun faktorja ,n' se vnese tudi element stabilnosti, saj je malo verjetno, da bi se število prebivalcev na letni ravni bistveno spreminjalo. Nasprotno se lahko pri BDP države članice pojavijo večja letna nihanja, zlasti v obdobjih gospodarske krize. Hkrati BDP držav članic ostaja prevladujoč dejavnik za oceno plačilne zmožnosti države, saj še vedno predstavlja dve tretjini izračuna.“

11. Točka 4.2.2 sporočila iz leta 2023, ki se nanaša na pavšalne zneske, je naslovljena „Drugi elementi metode izračuna pavšalnega zneska“. V njej je navedeno, da „Komisija za izračun pavšalnega zneska uporablja isti koeficient resnosti in isti fiksni faktor ‚n‘ kot pri izračunu denarne kazni“.

12. Faktorji „n“ za vsako državo članico so določeni v točki 3 Priloge I k sporočilu iz leta 2023.

### III. Predhodni postopek

13. Komisija je 27. januarja 2022 Republiki Poljski poslala uradni opomin, v katerem ji je očitala, da je ni obvestila o ukrepih, sprejetih za prenos Direktive o žvižgačih. Republika Poljska je v odgovoru na uradni opomin z dne 23. marca 2022 navedla le, da na nacionalni ravni poteka postopek sprejetja takih ukrepov.

14. Komisija je 15. julija 2022 Republiki Poljski poslala obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj v roku dveh mesecev po vročitvi obrazloženega mnenja izpolni obveznosti iz Direktive o žvižgačih.

15. Republika Poljska je v odgovoru z dne 15. septembra 2022 navedla, da glede na to, da je treba o vprašanih, ki jih ureja ta direktiva, izvesti temeljito medresorsko posvetovanje, pričakuje, da se bodo parlamentarne dejavnosti, ki potekajo na nacionalni ravni, končale konec leta 2022. Nato je Komisiji sporočila, da namerava ukrepe za prenos Direktive o žvižgačih objaviti avgusta 2023.

16. Komisija se je 15. februarja 2023 odločila, da proti Republiki Poljski v skladu s členom 258, drugi odstavek, PDEU pri Sodišču začne postopek za ugotavljanje kršitev.

### IV. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

17. Komisija v tožbi, vloženi 10. marca 2023, Sodišču predlaga, naj:

- ugotovi, da Republika Poljska ni izpolnila obveznosti iz Direktive o žvižgačih, ker ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za njen prenos, oziroma o njih ni obvestila Komisije;
- Republiki Poljski naloži, naj Komisiji plača:

(a) pavšalni znesek, ki ustreza višjemu od naslednjih zneskov:

- 13.700 EUR na dan od datuma izteka roka za prenos Direktive o žvižgačih do datuma prenehanja očitane kršitve ali, če se kršitev nadaljuje, do datuma razglasitve sodbe v obravnavani zadevi;
- najnižji znesek v višini 3.836.000 EUR;

(b) če se očitana kršitev nadaljuje do datuma razglasitve sodbe v obravnavani zadevi, denarno kazen v višini 53.430 EUR za vsak dan zamude pri izpolnjevanju obveznosti, ki izhajajo iz Direktive o žvižgačih, od datuma razglasitve te sodbe do datuma izpolnitve teh obveznosti;

– Republiki Poljski naloži plačilo stroškov.

18. Republika Poljska, ki ji je bila tožba, s katero se je postopek začel, pravilno vročena, je 31. maja 2023 vložila odgovor na tožbo. Sodišču predlaga, naj:

- tožbo v celoti zavrne;
- podredno, ne naloži plačila pavšalnega zneska in denarne kazni;
- še bolj podredno, bistveno zniža zneske teh finančnih sankcij, ki jih je predlagala Komisija;
- Komisiji naloži plačilo stroškov.

19. Sodišče je stranki v obravnavani zadevi pozvalo, naj v okviru drugega kroga izmenjave vlog predložita pisni stališči. Replika je bila vložena 3. julija 2023, duplika pa 9. avgusta 2023.

20. Obravnave ni bilo.

## V. Analiza

21. Zakonodajalec Unije je Direktivo o žvižgačih sprejel leta 2019, to je po tem, ko je vrsta razkritij po vsej Evropski uniji (med drugim zlasti tistih, povezanih s tako imenovano afero Lux Leaks)<sup>5</sup> vzbudila izjemno pozornost javnosti in medijev, zaradi česar je postalo jasno, da je treba to področje urediti z zakonodajo Unije. Namen te direktive je zagotavljanje „uravnotežene in učinkovite“ zaščite oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije in ki informacije o teh kršitvah, ki „škodijo javnemu interesu“, pridobijo v delovnem okolju.<sup>6</sup> Kot je navedeno v členu 1 te direktive, je njen namen „izboljšati izvrševanje prava in politik Unije“ na določenih področjih, pomembnih za javni interes, z določitvijo skupnih minimalnih standardov za zagotavljanje „visoke ravni zaščite“ teh oseb.<sup>7</sup>

22. Države članice so morale v skladu s členom 26(1) Direktive o žvižgačih „zakone in druge predpise“, potrebne za uskladitev s to direktivo, sprejeti do 17. decembra 2021.<sup>8</sup> V skladu z odstavkom 3 tega člena so morale v navedenih ukrepih za prenos navesti tudi sklic na Direktivo o žvižgačih. Poleg tega so morale o teh ukrepih obvestiti Komisijo (kot morajo na splošno storiti za vse direktive).

23. Obravnavana zadeva spada v sklop šestih zadev,<sup>9</sup> ki se nanašajo na domnevno neizpolnitev teh obveznosti s strani več držav članic.

<sup>5</sup> Afera Lux Leaks se nanaša na razkritje več kot 300 „davčnih odločb“ (davčnih shem), ki so se uporabljale na podlagi dogovora med luksemburško davčno upravo ter podjetji in družbami, do katerega je prišlo leta 2014, ter na poznejše sodne postopke zoper nekatere osebe, vpletene v ta razkritja.

<sup>6</sup> Glej uvodno izjavo 1 in člen 4 Direktive o žvižgačih, naslovljen „Osebnostno področje uporabe“.

<sup>7</sup> Pravila iz Direktive o žvižgačih zajemajo številna področja in veljajo tako za javni kot zasebni sektor. Vključujejo strogo prepoved vseh oblik povračilnih ukrepov proti žvižgačem. Za splošen komentar o tej direktivi glej Abazi, V., „The European Union Whistleblower Directive: A “game changer” for whistleblowing protection?“, *Industrial Law Journal*, zvezek 49, izdaja 4, 2020, str. od 640 do 656.

<sup>8</sup> Kar pa ni veljalo za ukrepe, potrebne za izpolnitev obveznosti vzpostavitve notranjih kanalov za prijavo na podlagi člena 8(3) Direktive o žvižgačih, v zvezi s pravnimi subjekti v zasebnem sektorju s 50 do 249 delavci, za sprejetje katerih so imele države članice na voljo dodatni dve leti (to je do 17. decembra 2023) (glej člen 26(2) te direktive).

<sup>9</sup> Glej zadeve C-149/23, Komisija/Nemčija; C-150/23, Komisija/Luksemburg; C-152/23, Komisija/Češka republika; C-154/23, Komisija/Estonija, in C-155/23, Komisija/Madžarska. Vse te zadeve trenutno obravnava Sodišče.

24. Kot sem navedel že v uvodu, se ta postopek v bistvu nanaša na *manquement non contesté* (nesporna neizpolnitev obveznosti). Republika Poljska namreč ne prereka dejstva, da Direktive o žvižgačih ni prenesla v poljsko pravo. Prav tako *a fortiori* ne ugovarja temu, da Komisije ni obvestila o ukrepih za prenos. Navaja pa več razlogov, s katerimi utemeljuje, zakaj te obveznosti ni izpolnila. Poleg tega izpodbija znesek finančnih sankcij, ki ga je Komisija predlagala Sodišču.

25. Najprej bom pojasnil razloge, zaradi katerih menim, da lahko Sodišče zlahka zavrne utemeljitve, ki jih navaja Republika Poljska (A). Nato bom obravnaval očitek, ki ga ta država članica navaja v zvezi z zneskom finančnih sankcij, ki ga Komisija predlaga v obravnavani zadevi, ter natančneje metodami, ki jih je Komisija uporabila za izračun tega zneska in so podrobno predstavljene v sporočilu iz leta 2023 (B). Ta vidik je pomemben za vseh šest zadev, navedenih v točki 23 teh sklepnih predlogov, in, splošneje, za vse zadeve, v katerih Komisija določi znesek finančnih sankcij, za katerega Sodišču predlaga, naj ga naloži v okviru postopkov za ugotavljanje kršitev.

## A. Utemeljitev Republike Poljske v zvezi z neobstojem prenosa Direktive o žvižgačih

### 1. Trditve strank

26. Republika Poljska v bistvu navaja tri razloge, s katerimi utemeljuje, zakaj Direktive o žvižgačih v poljsko pravo ni prenesla v roku, ki je določen v členu 26(1) te direktive, in zakaj posledično ni izpolnila obveznosti obvestitve o ukrepih, potrebnih za njen prenos.

27. Prvič, Republika Poljska pojasnjuje, da je bilo treba na nacionalni ravni zaradi širokega področja uporabe Direktive o žvižgačih in njenega znatnega vpliva na najrazličnejše sektorje, izvesti daljši postopek posvetovanja. V tem postopku posvetovanja naj bi bili številni deležniki spodbujeni k predložitvi pripomb ali pa naj bi sami izrazili željo po tem. Zaradi nekaterih dvomov, ki so jih ti deležniki navedli v predloženih pripombah, naj bi bilo treba opraviti dodatno poglobljeno analizo, kar naj bi privedlo do zamud pri sprejetju ukrepov za prenos te direktive.

28. Drugi in tretji razlog, ki ju v utemeljitev navaja Republika Poljska, se nanašata na pandemijo COVID-19 in vojaške spopade, ki potekajo v Ukrajini. Republika Poljska na eni strani pojasnjuje, da sta bila zaradi pandemije COVID-19 otežena tako organizacija sestankov v živo kot tudi vodenje postopka posvetovanja. Prav tako navaja, da je bilo treba dati prednost drugim, nujnejšim zakonodajnim aktom, povezanim z obvladovanjem in zajezitvijo pandemije COVID-19.

29. Na drugi strani pa Republika Poljska navaja, da je moralo ministrstvo za družino in socialno politiko (ki je bilo pristojno za prenos Direktive o žvižgačih v poljsko pravo) po začetku vojne v Ukrajini odigrati ključno vlogo pri sprejemanju nacionalnih določb v zvezi z vključitvijo ukrajinskih beguncev v poljski sistem socialne varnosti in pogoji za njihov sprejem na Poljskem. Zaradi potrebe po hitrem ukrepanju in mobilizaciji sredstev, namenjenih reševanju te problematike, pa naj bi prišlo do dodatnih zamud pri prenosu Direktive o žvižgačih v poljsko pravo.

30. Republika Poljska glede na navedeno trdi, da do neobstoja prenosa Direktive o žvižgačih ni prišlo zato, ker bi bil nacionalni zakonodajni postopek pomanjkljiv, ampak zato, ker je bilo treba prednostno obravnavati druga nujna vprašanja, povezana z javnim zdravjem, javno varnostjo in javnim redom.

31. Komisija se z utemeljitvijo, ki jo je navedla Republika Poljska, ne strinja.

32. Na prvem mestu meni, da se Republika Poljska ne more sklicevati na zapletenost Direktive o žvižgačih, da bi upravičila zamudo pri prenosu te direktive v nacionalno pravo. Zapletenost zakonodajnega akta Unije naj ne bi pomenila „neobičajne ali nepredvidljive“ ovire, zaradi katere države članice ne bi mogle izpolniti obveznosti v zvezi s prenosom direktiv. Države članice naj tega, da direktive niso prenesle, prav tako ne bi mogle upravičiti s sklicevanjem na težave, na katere so naleteli v postopku posvetovanja na nacionalni ravni.

33. Komisija na drugem mestu meni, da se Republika Poljska ne more sklicevati na to, da je pandemija COVID-19 razlog, zaradi katerega Direktive o žvižgačih ni prenesla v roku, določenem v členu 26(1) te direktive. Na pandemijo naj bi se bilo namreč mogoče sklicevati le v dveh primerih: prvič, če zadevni akt Unije dopušča odstopanja ali izjeme zaradi težav, povezanih s pandemijo, ali, drugič, če so izpolnjeni pogoji za uveljavljanje obstoja višje sile (nepremostljive težave). Po mnenju Komisije v obravnavani zadevi ni podan noben od navedenih primerov.

34. Nazadnje, Komisija ugotavlja, da so se vojaški spopadi v Ukrajini začeli 24. februarja 2022, to je po izteku roka za prenos Direktive o žvižgačih. Zato trdi, da se Republika Poljska ne more sklicevati na posledice teh spopadov, da bi tako upravičila neobstoje prenosa navedene direktive v roku, določenem v njenem členu 26(1). Te posledice naj bi bile vsekakor preveč posredne ali oddaljene, da bi se bilo mogoče sklicevati na obstoj višje sile.

## 2. *Presoja*

35. Trije utemeljitveni razlogi, ki jih Republika Poljska navaja v tem postopku, so vse prej kot novi ali neobičajni. Po mojem mnenju jih je mogoče brez večjih težav zavriniti.

36. Kot navaja Komisija, je Sodišče že večkrat razsodilo, da se država članica ne more sklicevati na določbe, prakso ali stanje notranjega pravnega reda (to je na notranje težave), da bi upravičila neizpolnjevanje obveznosti in nespoštovanje rokov, ki izhajajo iz direktive.<sup>10</sup> Natančneje, v tem okviru ni pomembno, da ta država članica obveznosti ni izpolnila zaradi politične razprave<sup>11</sup> ali zaradi potrebe po sodelovanju v postopkih posvetovanja na nacionalni ravni<sup>12</sup>.

37. Poleg tega je Sodišče dosledno zavračalo utemeljitvene razloge, ki temeljijo na domnevni zapletenosti zadevne zakonodaje.<sup>13</sup> V zvezi s tem je poudarilo, da je, če se izkaže, da je rok za izvedbo direktive prekratek, edino sredstvo, združljivo s pravom Unije, ki ga ima na voljo zadevna država članica, da pri pristojni instituciji Unije doseže podaljšanje tega roka.<sup>14</sup>

38. Glede na navedeno sodno prakso menim, da je več kot očitno, da se Republika Poljska ne more sklicevati na težave, ki izhajajo iz širokega področja uporabe Direktive o žvižgačih, na zapletenost te direktive ali na dvome, ki so jih izrazili nekateri deležniki, in na učinek, ki ga je to imelo na trajanje postopka posvetovanja na nacionalni ravni, da bi tako upravičila neobstoje prenosa tega zakonodajnega akta (prvi utemeljitveni razlog).

<sup>10</sup> Glej v tem smislu med drugim sodbo z dne 20. septembra 2001, Komisija/Francija (C-468/00, EU:C:2001:482, točka 10).

<sup>11</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 30. maja 2013, Komisija/Švedska (C-270/11, EU:C:2013:339, točka 54).

<sup>12</sup> Glej v tem smislu sodbi z dne 20. septembra 2001, Komisija/Francija (C-468/00, EU:C:2001:482, točke od 8 do 10), in z dne 26. februarja 2008, Komisija/Luksemburg (C-273/07, EU:C:2008:122, točke od 8 do 10).

<sup>13</sup> Glej sodbo z dne 17. julija 1997, Komisija/Španija (C-52/96, EU:C:1997:382, točke od 8 do 11).

<sup>14</sup> Glej sodbo z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja) (C-550/18, EU:C:2020:564, točka 46).

39. V zvezi z drugim utemeljitvenim razlogom, ki ga navaja Republika Poljska in s katerim v bistvu trdi, da zaradi neugodnih razmer, povezanih s pandemijo COVID-19, Direktive o žvižgačih ni mogla prenesti v predpisanem roku, ugotavljam, da je zakonodajalec Unije to direktivo sprejel le nekaj mesecev pred pojavom prvih primerov okužbe s COVID-19.

40. Seveda lahko brez težav sprejemem, kot je to v drugih primerih<sup>15</sup> storilo Sodišče, da države članice na zdravstveno krizo v razsežnosti, kakršno je imela pandemija COVID-19, ne morejo vplivati ter da je taka kriza neobičajna in nepredvidljiva. Vendar to po mojem mnenju ne pomeni, da se lahko Republika Poljska sklicuje na izbruh pandemije COVID-19, da bi v obravnavani zadevi uveljavljala obstoj višje sile, zaradi česar ji ne bi bilo treba izpolniti obveznosti, ki jih ima na podlagi člena 26 Direktive o žvižgačih.

41. Sodišče je na načelni ravni sicer res priznalo, da se je mogoče v zagovor, tudi v primerih, ki se nanašajo na neobstoj prenosa direktive, sklicevati na obstoj višje sile.<sup>16</sup> Vendar je tak zagovor mogoče sprejeti le, če obstajajo „zunanje okoliščine“, ki „onemogočajo“ sprejetje zadevnih ukrepov za prenos. Čeprav ta opredelitev ne predpostavlja „absolutne nezmožnosti“, pa vseeno zahteva obstoj „nenavadnih težav“, ki so „neizogibne kljub ustrezni skrbnosti“.<sup>17</sup> Gre za visok prag, s katerim so očitno omejeni primeri, v katerih se lahko države članice uspešno sklicujejo na obstoj višje sile. Poleg tega velja, da se država članica na to ne more več sklicevati, če se obdobje neukrepanja nadaljuje tudi po tem, ko so učinki teh zunanjih okoliščin že prenehali obstajati.<sup>18</sup>

42. V zvezi s tem se mi zdi, da to, da je bilo treba dati prednost zakonodajnim predlogom, povezanim z obvladovanjem in zaježitvijo pandemije COVID-19, ter da je bila organizacija sestankov v živo za prenos Direktive o žvižgačih v tem času otežena, za sprejetje ukrepov, potrebnih za prenos te direktive, ni pomenilo „nenavadnih težav“, ki se jim kljub vsej skrbnosti ne bi bilo mogoče izogniti, oziroma da te okoliščine zagotovo niso zaznamovale celotnega trajanja upoštevne obdobja.

43. Naj spomnim, da so morale države članice v skladu s členom 26(1) Direktive o žvižgačih „zakone in druge predpise“, potrebne za uskladitev s to direktivo, sprejeti do 17. decembra 2021, kar je približno eno leto in devet mesecev po začetku pandemije COVID-19. Republika Poljska je imela za izpolnitev te obveznosti na voljo dodatnih devet mesecev (kar ustreza času od konca navedenega obdobja do izteka dvomesečnega roka, določenega v obrazloženem mnenju Komisije), vendar tega vseeno ni storila. Republika Poljska na dan, ko je Komisija z vložitvijo tožbe začela ta postopek, še vedno ni sprejela ukrepov, potrebnih za prenos tega zakonodajnega akta.

44. Tudi nekdo, ki nima strokovnega znanja na področju notranjih postopkov, na katerih temelji delovanje vlade, lahko ugotovi, da spremembe glede prednostnih nalog zakonodajnega programa ali programov ministrstev niso neobičajne. To velja tudi, kadar so dogodki, zaradi katerih pride do takih sprememb (kakršen je izbruh virusa), nepredvidljivi. Na podlagi razlogovanja, ki ga je Sodišče podalo v sodbi Komisija/Italija,<sup>19</sup> v kateri je opozorilo, da sklicevanje na pojem „višja sila“

<sup>15</sup> Glej sodbo z dne 8. junija 2023, Komisija/Slovaška (Pravica do odstopa od pogodbe brez odstopnine) (C-540/21, EU:C:2023:450, točka 83).

<sup>16</sup> Glej sodbo z dne 6. julija 2000, Komisija/Belgija (C-236/99, EU:C:2000:374, točke od 21 do 24).

<sup>17</sup> Glej v zvezi s tem sodbi z dne 17. septembra 1987, Komisija/Grčija (70/86, EU:C:1987:374, točka 8), in z dne 8. julija 2010, Komisija/Italija (C-334/08, EU:C:2010:414, točki 46 in 47).

<sup>18</sup> Glej v tem smislu sodbi z dne 11. julija 1985, Komisija/Italija (101/84, EU:C:1985:330, točka 16), in z dne 8. junija 2023, Komisija/Slovaška (Pravica do odstopa od pogodbe brez odstopnine) (C-540/21, EU:C:2023:450, točka 81 in navedena sodna praksa). Glej tudi sklepne predloge, ki jih je generalni pravobranilec N. Wahl predstavil v zadevi Komisija/Nemčija (C-527/12, EU:C:2014:90, točke od 47 do 53).

<sup>19</sup> Sodba z dne 4. marca 2010 (C-297/08, EU:C:2010:115, točke od 80 do 86).



zahteva, da gre neizvršitev zadevnega dejanja pripisati okoliščinam, ki so neobičajne in nepredvidljive (in je zato ni mogoče uveljavljati, če bi skrbna in previdna oseba lahko ustrezno ukrepala, da bi se izognila posledicam, ki izhajajo iz teh okoliščin), menim, da bi Republika Poljska lahko tudi pred iztekom roka iz člena 26(1) Direktive o žvižgačih poskrbela za ublažitev motenj, ki so nastale zaradi pandemije COVID-19, in sprejela potrebne ukrepe, da bi zagotovila, da je vprašanje prenosa zadevne direktive še v obravnavi. Poleg tega bi lahko našla druge rešitve, s katerimi bi nadomestila sestanke v živo.

45. V tem okviru se mi zdi, da so okoliščine, na katere se sklicuje Republika Poljska, posledica „notranjih težav“, ne pa primera višje sile.<sup>20</sup> Nasprotna ugotovitev, ki bi jo bilo po mojem mnenju težko zagovarjati, bi namreč pomenila, da državam članicam v bistvu ne bi bilo treba izpolniti obveznosti sprejetja ukrepov za prenos katere koli direktive, katere rok za prenos bi tako ali drugače sovpadal z obdobjem pandemije COVID-19.

46. Tudi tretji utemeljitveni razlog, ki ga navaja Republika Poljska in se nanaša na vpliv vojne v Ukrajini, se mi ne zdi prepričljiv. Vojna v Ukrajini se je, kot navaja Komisija, začela februarja 2022, medtem ko se je rok iz člena 26(1) Direktive o žvižgačih iztekel 17. decembra 2021 (pred začetkom vojne). Iz tega po mojem mnenju izhaja, da se Republika Poljska ne more sklicevati na vpliv, ki ga imajo ti spopadi, da bi tako upravičila dejstvo, da Direktive o žvižgačih ni prenesla v roku iz navedene določbe.

47. Seveda ni mogoče izključiti, da je vojna v Ukrajini verjetno kasneje vplivala na sposobnost Republike Poljske, da izpolni obveznost prenosa Direktive o žvižgačih in da Komisijo obvesti o zadevnih ukrepih za prenos. Vendar tretji utemeljitveni razlog, ki ga navaja Republika Poljska, le stežka sprejemem, tudi če bi se nanašal le na to obdobje, ki je nastopilo po začetku teh spopadov.

48. Trditve, ki jih je Republika Poljska navedla v zvezi s tem, so, milo rečeno, precej majave. Ta država članica namreč ne trdi drugega kot to, da je pri sprejetju ukrepov za prenos prišlo do dodatne zamude v kasnejšem obdobju, ker je moralo ministrstvo za družino in socialno politiko prednostno obravnavati predloge, ki so se nanašali na vključitev ukrajinskih beguncev v poljski sistem socialne varnosti in pogoje za njihov sprejem na Poljskem. To trditev je treba po mojem mnenju zavrnilo iz istih razlogov, kot so navedeni v točkah 44 in 45 teh sklepnih predlogov. V zvezi s tem ugotavljam, da Republika Poljska na primer ni pojasnila, zakaj za prenos te direktive ni moglo poskrbeti drugo ministrstvo, če ministrstvo za družino in socialno politiko tega ni zmoglo zagotoviti.

49. V teh okoliščinah menim, da so vsi trije utemeljitveni razlogi, ki jih je navedla Republika Poljska, neprepričljivi.

## **B. Znesek finančnih sankcij in metode izračuna, ki jih je uporabila Komisija**

50. Glavno vprašanje v tej zadevi se nanaša na razlago člena 260(3) PDEU in metode izračuna, ki jih Komisija uporabi za določitev višine finančnih sankcij, za katere Sodišču v skladu z navedeno določbo predlaga, naj jih naloži.

<sup>20</sup> Glej po analogiji sodbo z dne 6. julija 2000, Komisija/Belgija (C-236/99, EU:C:2000:374, točke od 21 do 24).

51. Komisija je člen 260(3) PDEU opisala kot „inovativen instrument“, ki je bil uveden s Pogodbo DEU, „da [se] zagotovi učinkovit odziv na razširjen pojav poznega prenosa direktiv v nacionalno zakonodajo“. <sup>21</sup> V prvem stavku tega člena je določeno, da „[č]e Komisija pred Sodiščem vloži tožbo v skladu s členom 258 [PDEU], ker zadevna država članica ni izpolnila obveznosti o obvestilu glede ukrepov o prenosu direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, lahko Komisija, kadar meni, da je ustrezno, določi višino pavšalnega zneska ali denarne kazni, ki jo šteje za ustrezno v danih okoliščinah in katero naj zadevna država članica plača“. <sup>22</sup>

52. V drugem stavku člena 260(3) PDEU je navedeno, da lahko Sodišče, če ugotovi neizpolnitev obveznosti, zadevni državi članici naloži plačilo pavšalnega zneska in/ali denarne kazni.

53. Kot je Sodišče že razsodilo, ima ta določba v bistvu dvojno funkcijo. Na eni strani je namenjena temu, da se Komisiji zagotovijo posebne prerogative za zagotavljanje učinkovite uporabe prava Unije. Na drugi strani pa je njen namen zagotoviti, da je Sodišče postavljeno v položaj, v katerem lahko izvaja sodno funkcijo, pri čemer mora v okviru enega samega postopka presoditi, ali je zadevna država članica izpolnila svoje obveznosti glede obveščanja o ukrepih za prenos zadevne direktive, ter ji po potrebi naložiti finančne sankcije, za katere presodi, da so najustreznejše. <sup>23</sup>

54. Menim, da je treba ti značilnosti člena 260(3) PDEU podrobneje obravnavati.

55. Prvič, Sodišče je pojasnilo, da uporabe člena 260(3) PDEU ni mogoče obravnavati ločeno, ampak mora biti povezana z začetkom postopka za ugotavljanje kršitev, ki ga na podlagi člena 258 PDEU sproži Komisija. <sup>24</sup> Če poenostavim, „dodana vrednost“ člena 260(3) PDEU je v tem, da v nasprotju s kršitvami, ki spadajo izključno na področje uporabe člena 258 PDEU, za kršitve, za katere se uporabljata obe določbi, ni potreben drugi, ločen postopek za naložitev finančnih sankcij. <sup>25</sup> Člen 260(3) PDEU namreč Sodišču omogoča, da v okviru iste sodbe, v kateri ugotovi obstoj neizpolnitve obveznosti obveščanja o ukrepih za prenos, naloži plačilo pavšalnega zneska in/ali denarne kazni. Zato je Sodišče v zvezi s ciljem mehanizma, ki je bil uveden s členom 260(3) PDEU, pojasnilo, da ta ni namenjen le spodbujanju držav članic k čim prejšnji odpravi neizpolnitve te obveznosti, temveč tudi temu, da se olajša in pospeši postopek za naložitev finančnih sankcij. <sup>26</sup>

56. Drugič, Komisija je navedla, da so metode izračuna, ki jih uporablja v tem okviru, v bistvu iste kot metode iz člena 260(2). V skladu z zadnjenavedeno določbo je Komisija pooblaščen, da predlaga finančne sankcije – Sodišče pa, da odredi plačilo teh sankcij – v posebnem primeru, to je

<sup>21</sup> Glej točko 11 sporočila Komisije – Izvajanje člena 260(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL 2011, C 12, str. 1).

<sup>22</sup> Člen 260(3) PDEU določa, da mora biti zadevna direktiva „sprejet[a] v skladu z zakonodajnim postopkom“. Ne uporablja se za nezakonodajne direktive.

<sup>23</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja) (C-550/18, EU:C:2020:564, točka 55 in navedena sodna praksa).

<sup>24</sup> To pa zato, ker je uporaba finančnih sankcij na podlagi člena 260(3) PDEU le pomožni element postopka za ugotavljanje kršitev, katerega učinkovitost mora zagotoviti Komisija (glej sodbo z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja) (C-549/18, EU:C:2020:563, točka 49 in navedena sodna praksa)).

<sup>25</sup> Zaradi celovitosti naj pripomnim, da v členu 260(3) PDEU sicer ni pojasnjeno, ali obveznost zadevne države članice, da spoštuje sankcije, „nastopi“ z dnem razglasitve sodbe (brez naknadnega prehodnega obdobja), vendar je Sodišče že večkrat odredilo, da začnejo sankcije veljati takoj (glej na primer sodbo z dne 8. julija 2019, Komisija/Belgija (Člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti) (C-543/17, EU:C:2019:573)). Za teoretično razpravo o tem vprašanju glej Materne, T., *La Procédure en Manquement d'État – Guide Pratique*, 2. izdaja, Bruylant, str. 483.

<sup>26</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja) (C-550/18, EU:C:2020:564, točka 74 in navedena sodna praksa).

takrat, ko zadevna država članica ni sprejela potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe Sodišča.<sup>27</sup> Ker pa je mogoče na podlagi obeh določb v bistvu odrediti plačilo enakih sankcij in ker mora presoja v zvezi s tem temeljiti na enakih načelih, je Sodišče sprejelo pristop Komisije in razsodilo, da je treba sodno prakso, ki se nanaša na člen 260(2) PDEU, po analogiji uporabiti tudi za člen 260(3) PDEU.<sup>28</sup>

57. Kljub temu je treba v zvezi z navedeno ugotovitvijo opozoriti na ta pridržek: polje proste presoje, ki ga ima Sodišče na podlagi zadnjenavedene določbe, je omejeno, medtem ko člen 260(2) PDEU ne predvideva enakovredne omejitve. Sodišče se lahko namreč na podlagi obeh določb sicer oddalji od predloga Komisije, vendar člen 260(3) PDEU določa (drugače kot člen 260(2) PDEU), da znesek finančnih sankcij, ki ga na koncu določi Sodišče, ne sme presežati zneska, ki ga je določila Komisija.<sup>29</sup>

58. Po teh pojasnilih naj spomnim, da je Komisija v sporočilu iz leta 2023 predstavila dve ločeni metodi izračuna: eno za izračun pavšalnega zneska in drugo za izračun denarne kazni. Pavšalni zneski se naložijo zaradi sankcioniranja države članice, ki s kršitvijo nadaljuje do razglasitve sodbe Sodišča ali do popolne izvršitve sodbe, če je dosežena prej. Denarne kazni pa so namenjene spodbuditi države članice, da čim prej po razglasitvi sodbe Sodišča odpravi kršitev, in so načeloma utemeljene le, če neizpolnitev obveznosti traja do presoje Sodišča v zvezi z dejanskim stanjem.<sup>30</sup>

59. Obe metodi temeljita na pomnožitvi pavšalnega zneska s tremi elementi. Prva dva elementa odražata resnost kršitve (izraženo s koeficientom resnosti) in njeno trajanje (izraženo s koeficientom trajanja ali številom dni trajanja kršitve). Tretji element pa je Komisija opisala kot „faktor ,n‘, s katerim se upošteva plačilna zmožnost zadevne države članice“.

60. Kot sem navedel v točki 17 teh sklepnih predlogov, je Komisija v obravnavani zadevi pavšalni znesek izračunala v višini enega od naslednjih dveh zneskov: 13.700 EUR na dan od datuma izteka roka za prenos Direktive o žvižgačih do datuma prenehanja očitane kršitve ali, če se kršitev nadaljuje, do datuma razglasitve sodbe v obravnavani zadevi oziroma najnižjega zneska 3.836.000 EUR, odvisno od tega, kateri je višji. Ta institucija je Sodišču tudi predlagala, naj Republiki Poljski naloži plačilo denarne kazni v višini 53.430 EUR za vsak dan zamude pri izpolnjevanju obveznosti, ki izhajajo iz Direktive o žvižgačih, od datuma razglasitve te sodbe do datuma izpolnitve teh obveznosti.

61. Republika Poljska trdi, da so navedene sankcije pretirane in nesorazmerne. Natančneje, Republika Poljska nasprotuje dvema elementoma, ki ju je v metodah izračuna uporabila Komisija in sta opisana v sporočilu iz leta 2023: prvič, koeficientu resnosti, ki je v skladu s smernicami, določenimi v navedenem sporočilu, enak v vseh primerih, v katerih zadevna država članica ni

<sup>27</sup> V zvezi s tem dodajam, da medtem ko se člen 260(2) PDEU nanaša na „kompleksno kršitev“ ali „neizpolnitev obveznosti, naloženih zaradi neizpolnitve obveznosti“ (prvotna kršitev države članice in neizvršitev sodbe v skladu s členom 258 PDEU), se člen 260(3) PDEU uporablja v kontekstu ene same kršitve (to je neprenosa direktive) (glej Wahl, N., in Prete, L., „Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU“, European Law Reporter, izdaja 6, 2014, str. od 170 do 189, na str. 173).

<sup>28</sup> Glej sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve) (C-658/19, EU:C:2021:138, točka 56 in navedena sodna praksa).

<sup>29</sup> Ta omejitev ne vpliva le na sam znesek, ampak tudi na izbiro Sodišča glede vrste sankcij (pavšalni znesek ali denarna kazen ali oboje), ki se mu zdi primerna (glej sodbo z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja) (C-549/18, EU:C:2020:563, točka 52). Ob tem ugotavljam, da Komisija, kot je navedeno v sporočilu iz leta 2023, „Sodišču sistematično predlaga, da zadevni državi članici naloži plačilo pavšalnega zneska in denarno kazen“.

<sup>30</sup> Glej v zvezi s tem sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve) (C-658/19, EU:C:2021:138, točka 55 in navedena sodna praksa).

v celoti izpolnila obveznosti o obvestilu glede ukrepov, potrebnih za prenos direktive (1); in, drugič, faktorju „n“, ki deloma temelji na številu prebivalcev te države članice (2). Vprašanji, ki jih je Republika Poljska postavila v zvezi z navedenima elementoma, nista omejeni le na obravnavano zadevo, ampak se z njima izpodbija primernost samih metod izračuna, ki ju je Komisija opredelila v sporočilu iz leta 2023. V nadaljevanju bom najprej obravnaval ti splošnejši vprašanji, nato pa bom predstavil še stališče glede pretiranosti oziroma nesorazmernosti zneska finančnih sankcij, ki ga je Komisija določila v okviru tega postopka (3).

## **1. Splošno vprašanje (i): koeficient resnosti, ki ga je uporabila Komisija**

### **a) Trditve strank**

62. Komisija opozarja, da je koeficient resnosti, ki odraža resnost kršitve, določen kot vrednost na lestvici od 1 do 20. Komisija dodaja, da se, kot je navedeno v sporočilu iz leta 2023, v primerih, v katerih obveznost glede obvestitve o ukrepih za prenos v celoti ni izpolnjena, „sistematično“ uporablja koeficient resnosti v vrednosti 10. Za tako popolno neobveščanje naj bi šlo tudi v obravnavani zadevi. Zato je Komisija uporabila koeficient resnosti 10.

63. Komisija pojasnjuje, da v skladu s sodno prakso Sodišča<sup>31</sup> velja, da sta obveznost prenosa direktive in obveznost obvestitve Komisije o ukrepih za njen prenos „bistveni obveznosti“ držav članic, s katerima se zagotavlja polni učinek prava Unije. V primerih, v katerih nobena od teh obveznosti v celoti ni izpolnjena, naj bi bilo treba šteti, da je taka neizpolnitev obveznosti „nedvomno resna“. To je po mnenju Komisije razlog, zaradi katerega je sistematična uporaba koeficienta resnosti 10 v vseh tovrstnih primerih upravičena.

64. Komisija poleg tega navaja, da je treba vse direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, šteti za enako pomembne in da jih morajo države članice v celoti prenesti v rokih, ki so v njih določeni. Meni, da narava zadevne direktive ne bi smela vplivati na določitev koeficienta resnosti.

65. Komisija prav tako trdi, da sistematična uporaba koeficienta resnosti 10 v vseh primerih, ki se nanašajo na neizpolnitev obveznosti glede obvestitve o ukrepih za prenos v celoti, povečuje pravno varnost. Taka sistematična uporaba naj bi omogočala tudi predvidljivost finančnih sankcij, ki jih predlaga Komisija, in zagotavljala enako obravnavanje držav članic.

66. Komisija poleg tega meni, da je uporaba tega koeficienta v obravnavani zadevi vsekakor upravičena. V zvezi s tem trdi, prvič, da je Direktiva o žvižgačih bistvenega pomena za omogočanje učinkovite uporabe prava Unije na številnih pomembnih področjih in da lahko neobstoj prenosa te direktive zato povzroči nastanek posledic za druge akte prava Unije (to je za akte, sprejete na področjih, ki spadajo na stvarno področje uporabe navedene direktive). Drugič, trdi, da bi lahko neobstoj učinkovite zaščite žvižgačev v državi članici vplival na varstvo njihovih temeljnih pravic, zaradi česar je zadevna kršitev še toliko resnejša. Tretjič, Komisija ni seznanjena z nobeno določbo poljskega prava, ki bi uresničevala iste cilje, kot so določeni v Direktivi o žvižgačih, ali odražala njeno vsebino. Četrto, dejstvo, da je Republika Poljska v predhodnem postopku sodelovala s Komisijo, naj ne bi zmanjšalo pomena njene neizpolnitve obveznosti.

<sup>31</sup> Glej sodbo z dne 13. januarja 2021, Komisija/Slovenija (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, točka 75).

67. Republika Poljska trdi, da sistematična uporaba koeficienta resnosti 10 v vseh primerih, ki se nanašajo na popolno neizpolnitev obveznosti glede obvestitve o ukrepih za prenos, Komisiji omogoča, da se izogne lastni obveznosti, v skladu s katero mora v vseh primerih opraviti poglobljeno presojo resnosti domnevne kršitve.

68. Natančneje, Republika Poljska trdi, da Komisija v obravnavani zadevi ni upoštevala dejstva, da poljsko pravo žvižgačem že zagotavlja določeno obliko zaščite in da ima to, da direktive, ki ureja varstvo teh oseb, ni prenesla v nacionalno pravo, zato omejen vpliv na varstvo interesov, ki se zagotavlja s tem zakonodajnim aktom. Po njenem mnenju bi bilo treba pri določitvi koeficienta resnosti to dejstvo šteti za olajševalno okoliščino; v nasprotnem primeru bi namreč koeficient, ki ga uporabi Komisija, temeljil le na možnih učinkih (ne pa na dejanskih posledicah) neizpolnitve obveznosti.

69. Republika Poljska opozarja tudi, da je treba za olajševalno okoliščino šteti tudi to, da država članica v okviru predhodnega postopka lojalno sodeluje (kot je to počela sama) s Komisijo.<sup>32</sup>

### **b) Presoja**

70. Sodišče je pojasnilo, da morajo biti finančne sankcije, naložene državam članicam zaradi neizpolnjevanja obveznosti, ki jih imajo na podlagi prava Unije, „prilagojen[e] okoliščinam“ ter „sorazmern[e] [s kršitvijo] in zmožnostjo plačila zadevne države članice“.<sup>33</sup> Komisija navaja, da je te zahteve ustrezno upoštevala v sporočilu iz leta 2023.<sup>34</sup>

71. Na podlagi navedenih elementov razumem, da je koeficient resnosti kršitve, ki ga uporabi Komisija, namenjen ravno temu, da se zagotovi, da je višina pavšalnih zneskov in/ali denarnih kazni, ki jo Komisija določi na podlagi člena 260(3), sorazmerna z resnostjo kršitve, ki jo je treba presojati glede na upoštevalne okoliščine. To je dejansko edini element metod izračuna, opredeljenih v sporočilu iz leta 2023, ki lahko odraža težo kršitve.<sup>35</sup>

72. To je okvir, v katerem je treba obravnavati vprašanje, ali lahko Komisija koeficient resnosti 10 sistematično uporablja v vseh primerih, v katerih se domnevna kršitev, na podlagi katere Sodišču v skladu s členom 260(3) PDEU predlaga, naj naloži finančne sankcije, nanaša na neizpolnitev obveznosti glede obvestitve o ukrepih za prenos v celoti. Sodišče tega vprašanja še ni obravnavalo. Komisija namreč pred objavo sporočila iz leta 2023 v tovrstnih primerih ni sistematično uporabljala istega koeficienta.<sup>36</sup>

73. Zaradi jasnosti naj opozorim, da se člen 260(3) PDEU uporablja, kadar „zadevna država članica ni izpolnila obveznosti o obvestilu glede ukrepov o prenosu direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom“. Področje uporabe te določbe torej ni omejeno na primere, v katerih obveznost o „obvestilu“ v celoti ni izpolnjena, ampak zajema tudi primere, v katerih država članica

<sup>32</sup> V zvezi s tem se sklicuje na sodbi z dne 25. junija 2013, Komisija/Češka republika (C-241/11, EU:C:2013:423), in z dne 17. oktobra 2013, Komisija/Belgija (C-533/11, EU:C:2013:659).

<sup>33</sup> V zvezi z denarnimi kaznimi glej sodbi z dne 4. julija 2000, Komisija/Grčija (C-387/97, EU:C:2000:356, točka 90), in z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve) (C-658/19, EU:C:2021:138, točka 62); v zvezi s pavšalnimi zneski glej sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja) (C-550/18, EU:C:2020:564, točka 81), in z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve) (C-658/19, EU:C:2021:138, točka 73).

<sup>34</sup> Glej točko 2 sporočila iz leta 2023.

<sup>35</sup> Drugi elementi metod izračuna, ki jih uporablja Komisija (in sicer pavšalni znesek, koeficient trajanja ali število dni trajanja kršitve in faktor „n“), namreč ne temeljijo na resnosti kršitve.

<sup>36</sup> Glej točko 25 sporočila Komisije – Izvajanje člena 260(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL 2011, C 12, str. 1).

pošlje delno ali nepravilno obvestilo glede ukrepov za prenos. Čeprav Komisija v sporočilu iz leta 2023 ni pojasnila, kateri koeficient resnosti je treba uporabiti za drugonavedene primere,<sup>37</sup> pa je navedla, da v prvonavedenih primerih sistematično uporablja koeficient 10.

74. Kot bom pojasnil v nadaljevanju, menim, da je tak pristop primeren (in združljiv z načelom sorazmernosti) le, če je mogoče šteti, da vse kršitve, za katere se uporablja, dosegajo enako stopnjo resnosti, prvič, v primerjavi z drugimi vrstami kršitev in, drugič, v medsebojni primerjavi. Vendar to po mojem mnenju v tem primeru ne velja.

*1) Prvi razlog: primeri, v katerih v celoti nista izpolnjeni obveznost sprejetja ukrepov za prenos in posledično obveznost glede obvestitve o teh ukrepih, niso nujno resnejši od drugih vrst kršitev*

75. Pristop Komisije (ki je v tem, da se sistematično uporabi koeficient resnosti 10) bi lahko hipotetično zajemal dve vrsti položajev: prvič, če je zadevna država članica (v celoti ali delno) sicer sprejela potrebne ukrepe za prenos, vendar o njih preprosto ni obvestila Komisije, in, drugič, če ta država članica zadevne direktive sploh ni prenesla.

76. V zvezi s tem opozarjam, da obveznost iz člena 260(3) PDEU, kot je pojasnil generalni pravobranilec M. Szpunar, ni sprejetje ukrepov za prenos, temveč obveščanje o teh ukrepih.<sup>38</sup> Iz tega izhaja, da to, da država članica ni izpolnila obveznosti o „obvestilu“ o ukrepih za prenos (v nasprotju s popolnim neobstojem sprejetja takih ukrepov), zadostuje za uporabo člena 260(3) PDEU.

77. Ne glede na navedeno pa lahko brez težav sprejem (kot se zdi, da meni tudi Komisija), da je prvi položaj v praksi le malo verjeten. V večini primerov (ali celo v vseh) je namreč razlog, zaradi katerega država članica ne pošlje obvestila o ukrepih za prenos, to, da takih ukrepov sploh ni sprejela. Težko si je namreč predstavljati, zakaj država članica, ki je „pravilno opravila svoje delo“ in je sprejela ukrepe, potrebne za prenos direktive, o teh ukrepih ne bi obvestila Komisije. Zato je po mojem mnenju jasno, da ima ta institucija, ko govori o primerih popolnega neobstoja „obvestila“, v mislih primere, v katerih v celoti ni izpolnjena obveznost prenosa (in ne le zgolj in samo obveznost glede obvestitve), kar je v skladu z njenim razumevanjem člena 260(3) PDEU kot določbe, s katero je bil uveden mehanizem, ki je namenjen temu, da se zagotovi „učinkovit odziv na razširjen pojav poznega prenosa direktiv v nacionalno zakonodajo“.<sup>39</sup>

78. V takih primerih je zadevna država članica dejansko odgovorna za dvojno kršitev. Ne le, da ta država ni poslala obvestila o ukrepih za prenos, temveč teh ukrepov tudi ni sprejela (pri čemer je prva neizpolnitev obveznosti posledica druge).

79. Na prvi pogled se lahko za obstoj take dvojne kršitve v resnici zdi, da je kot trdi Komisija, precej resen. Prav tu pa postane jasno, da je „enotna“ rešitev Komisije pomanjkljiva: ta rešitev je očitno preveč poenostavljena. Komisija namreč v skladu s tem pristopom „izpostavi“ eno vrsto kršitve (neizpolnitev obveznosti sprejetja ukrepov za prenos in posledično obveznosti glede

<sup>37</sup> Za več podrobnosti glej točko 85 teh sklepnih predlogov.

<sup>38</sup> Glej v zvezi s tem sklepne predloge, ki jih je generalni pravobranilec M. Szpunar predstavil v zadevi Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti) (C-543/17, EU:C:2019:322, točka 69).

<sup>39</sup> Glej točko 51 teh sklepnih predlogov.

obvestitve o takih ukrepih v celoti), za katero naj bi veljalo, da je sama po sebi resnejša od ostalih vrst kršitve, zlasti od številnih kršitev, na katere se nanaša člen 260(2) PDEU. Pri tem pa ne upošteva dejstva, da v tem primeru ne gre nujno za to.<sup>40</sup>

80. Za ponazoritev tega vidika je mogoče opozoriti na neizpolnitev obveznosti Češke republike v zvezi s prenosom nekaterih določb Direktive 2003/41/ES o dejavnostih in nadzoru institucij za poklicno pokojninsko zavarovanje,<sup>41</sup> ki jo je Sodišče obravnavalo v sodbi Komisija/Češka republika<sup>42</sup>. Tudi če pustimo ob strani, da je šlo v tej zadevi za delno neizpolnitev obveznosti, in ne za neizpolnitev obveznosti v celoti, je treba opozoriti, da je bila ta neizpolnitev obveznosti tudi neškodljiva. Dejavnost, ki so jo urejale zadevne določbe (v tem primeru je šlo za poklicno pokojninsko zavarovanje), namreč v Češki republiki sploh ni obstajala. Po drugi strani pa je bila kršitev, ki jo je Sodišče ugotovilo v sodbi Komisija/Francija<sup>43</sup> in se je nanašala na to, da Francoska republika ni izpolnila nekaterih obveznosti nadzora nad ribolovnimi dejavnostmi francoskih plovil (to je na kršitev, ki spada na področje uporabe zdajšnjega člena 260(2) PDEU), veliko resnejša z vidika posledic, ki jih je to imelo na zadevne javne in zasebne interese<sup>44</sup>.

*2) Drugi razlog: primeri, v katerih v celoti nista izpolnjeni obveznost sprejetja ukrepov za prenos in posledično obveznost glede obvestitve o teh ukrepih, dosegajo različne stopnje resnosti*

81. Drugi razlog, zaradi katerega menim, da pristop Komisije ni primeren, je povezan s tem, da ni mogoče trditi, da vsi primeri, v katerih v celoti nista izpolnjeni obveznost sprejetja ukrepov za prenos in posledično obveznost glede obvestitve o teh ukrepih, ki jih zajema člen 260(3) PDEU, dosegajo enako stopnjo resnosti.

82. Komisija je kmalu po uvedbi te nove določbe s Pogodbo DEU pojasnila, da je njen namen spodbuditi države članice k prenosu direktiv v predpisanih rokih, kar naj bi bilo po njenem mnenju „odločiln[ega] pomen[...]" ne le za „zaščito splošnih interesov“, za katere si prizadeva zakonodaja Unije, ampak tudi in predvsem za varstvo evropskih državljanov, za katere iz te zakonodaje izvirajo individualne pravice.<sup>45</sup>

83. Sodišče je v nadaljevanju izrecno priznalo, da mora naložitev plačila pavšalnega zneska v okviru uporabe člena 260(3) PDEU temeljiti (kar velja tudi v skladu s členom 260(2) PDEU) na presoji posledic neizpolnitve obveznosti zadevne države članice za „zasebne in javne interese“.<sup>46</sup> Enake ugotovitve (pa tudi ugotovitve glede nujnosti, da zadevna država članica izpolni svoje obveznosti) so upoštevne tudi v zvezi z določitvijo zneska denarne kazni.<sup>47</sup>

<sup>40</sup> Glej v zvezi s tem sklepne predloge, ki jih je generalni pravobranilec M. Szpunar predstavil v zadevi Komisija/Belgija (člen 260(3) PDEU – Omrežja visokih hitrosti) (C-543/17, EU:C:2019:322, točka 56). Glej tudi Wahl, N., in Prete, L., „Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU“, European Law Reporter, izdaja 6, 2014, str. od 170 do 189, na str. 173).

<sup>41</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. junija 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 350).

<sup>42</sup> Glej sodbo z dne 25. junija 2013 (C-241/11, EU:C:2013:423, točka 53).

<sup>43</sup> Sodba z dne 12. julija 2005 (C-304/02, EU:C:2005:444).

<sup>44</sup> Glej v zvezi s tem Wahl, N., in Prete, L., „Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU“, European Law Reporter, izdaja 6, 2014, str. od 170 do 189, na str. 173).

<sup>45</sup> Glej točko 7 sporočila Komisije – Izvajanje člena 260(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL 2011, C 12, str. 1).

<sup>46</sup> Glej sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve) (C-658/19, EU:C:2021:138, točka 54 in navedena sodna praksa).

<sup>47</sup> Glej po analogiji sodbo z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj) (C-51/20, EU:C:2022:36, točka 96).

84. Menim, da je odločitev, ki jo je Komisija v sporočilu iz leta 2023 sprejela v zvezi s sistematično uporabo koeficienta resnosti 10 v vseh primerih, v katerih država članica ni v celoti izpolnila obveznosti glede sprejetja ukrepov za prenos in Komisije posledično ni „obvestila“ o teh ukrepih, v nasprotju s prejšnjim pristopom in z navedeno sodno prakso. To pripombo bom razložil.

85. Komisija v tem dokumentu ta nov pristop utemeljuje z navedbo, da „je treba vse zakonodajne direktive šteti za enako pomembne in jih morajo države članice v celoti prenesti v rokih, ki so določeni v njih“.<sup>48</sup> Dodaja, da je „[p]ri vseh zakonodajnih direktivah [...] enako pomembno zagotoviti, da jih države članice prenesejo v rokih, določenih v navedenih direktivah“.<sup>49</sup> Po drugi strani pa pojasnjuje, da se v primeru delne (in ne popolne) neizpolnitve obveznosti glede obvestitve o ukrepih za prenos določi koeficient resnosti, ki je manjši od 10, in da se pri tem ustrezno upoštevajo učinki kršitve na „splošne in posamezne interese“.

86. Na podlagi navedenega sklepam, da Komisija v okviru uporabe člena 260(3) PDEU meni, da je vprašanje konkretnih interesov in pravic, v katere posega zadevna kršitev, upoštevno le v primerih, ki se *ne* nanašajo na popolno neizpolnitev obveznosti glede obvestitve o ukrepih za prenos.

87. To pomeni, da je treba odgovoriti na naslednje nerešeno vprašanje: če drži, kot trdi Komisija, da je končni cilj finančnih sankcij, za katere lahko v skladu s členom 260(3) PDEU Sodišču predlaga, naj jih naloži, zagotovitev „zaščite splošnih interesov“, ki se uresničujejo z zakonodajo Unije, in „individualnih pravic državljanov Unije“, kako je mogoče, da se višina teh sankcij potemtakem ne prilagodi glede na to, v kolikšni meri zadevna kršitev posega ali bi lahko posegala v te interese in pravice v vseh primerih na katere se nanaša ta določba?

88. V zvezi s tem sem v točki 21 teh sklepnih predlogov že navedel, da na splošno velja (kot na primer izhaja tudi iz samega stvarnega področja uporabe Direktive o žvižgačih), da so nekatera področja prava Unije pomembnejša za javni interes kot druga. Popoln neobstoj prenosa direktive s strani države članice na enem od teh področij, je načeloma in zlasti takrat, kadar je taka direktiva namenjena priznanju individualnih pravic državljanom Unije, resnejši od neobstoja prenosa direktive s strani iste države članice.<sup>50</sup>

89. Po mojem mnenju zato ni mogoče trditi, da so vse direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, enako pomembne. Strinjam se, da obveznost držav članic glede pravočasnega sprejetja ukrepov za prenos velja „enako“ za vse take direktive. Povsem nekaj drugega pa je trditi, kot to počne Komisija, da je treba vse take zakonodajne akte obravnavati enako, ker so vsi enako pomembni.<sup>51</sup> Dejstvo, da je kršitev sama po sebi resna, namreč ne pomeni, da je resnost te kršitve v različnih primerih različna.

90. V zvezi s tem želim podati še dve pojasnili.

<sup>48</sup> Glej točko 3.2.2 sporočila iz leta 2023.

<sup>49</sup> Glej točko 2.2 tega sporočila.

<sup>50</sup> Čeprav se seveda strinjam, da tudi na področju, za katero se šteje, da je na splošno pomembno za javni interes, obstaja možnost, da zakonodajalec Unije sprejme direktivo, ki ureja razmeroma nepomemben vidik (na primer zelo tehničen vidik), in obratno. Resnost kršitve je torej treba presoјati v vsakem posameznem primeru.

<sup>51</sup> Verjetno je Komisija v prvem sporočilu o členu 260(3) PDEU na podlagi podobnih premislekov navedla, da je treba pravila in splošna merila, ki jih je izoblikovala v zvezi s to določbo, uporabljati „za vsak primer posebej“ in da je treba vsako finančno sankcijo vedno prilagoditi okoliščinam primera (glej točko 10 sporočila Komisije – Izvajanje člena 260(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL 2011, C 12, str. 1)).



91. Prvič, na to ugotovitev ne vpliva dejstvo, da je Sodišče ugotovilo, da sta „obveznost sprejetja nacionalnih ukrepov za zagotovitev popolnega prenosa direktive in obveznost obvestitve Komisije o teh ukrepih bistveni obveznosti“.<sup>52</sup> V zvezi s tem napotujem na preudarke, ki sem jih navedel zgoraj.

92. Dodajam, da utemeljitev, ki jo je v obravnavani zadevi navedla Komisija, v skladu s katero naj bi sistematična uporaba koeficienta resnosti 10 zagotavljala enako obravnavanje med državami članicami, ni posebej prepričljiva. Ne razumem namreč, kako bi lahko prilagoditev koeficienta resnosti z upoštevanjem dejavnikov, kakršen je pomen zadevne direktive, ogrozila enako obravnavanje držav članic.

93. Drugič, Komisija v sporočilu iz leta 2023 v zvezi s členom 260(2) PDEU navaja, da je treba pomembnost zadevne kršitve določiti ob upoštevanju „narav[e] in obseg[a] zadevnih [pravnih] določb“. Dodaja, da „je treba kršitve, ki vplivajo na temeljne pravice ali štiri temeljne svoboščine, [...] obravnavati kot še posebej resne ter kazni prilagoditi tej resnosti“.<sup>53</sup> Poleg tega pojasnjuje, da bi bilo treba učinke na splošne in posamezne interese oceniti od primera do primera, pri tem pa med drugim upoštevati izgubo sredstev za Unijo, resno škodo za finančne interese Unije, vpliv kršitve na način delovanja Unije, resno ali nepopravljivo škodo, povzročeno človeškemu zdravju ali okolju, vse morebitne finančne koristi, ki jih ima država članica zaradi neupoštevanja sodbe Sodišča, in obseg prebivalstva, ki je bilo prizadeto zaradi kršitve.

94. Ne vidim nobenega razloga, zaradi katerega se enaka vodilna načela in dejavniki ne bi smeli upoštevati tudi pri določitvi koeficienta resnosti kršitve, če se ta kršitev nanaša na neizpolnitev obveznosti sprejetja ukrepov za prenos in posledično obveznosti glede obvestitve o ukrepih v smislu člena 260(3) PDEU v celoti.

95. V zvezi s tem dodajam, da je Komisija v prvem sporočilu o členu 260(3) PDEU navedla, da je treba koeficient resnosti določiti v skladu s pravili in merili, ki veljajo za kršitve iz člena 260(2) PDEU, iz katerih je izhajalo le, da mora koeficient resnosti zajemati vrednosti na lestvici od 1 do 20.<sup>54</sup> Razlogi, iz katerih se je oddaljila od tega pristopa (razen tega, da so vse direktive, sprejete v skladu z zakonodajnim postopkom, enako pomembne), pa v sporočilu iz leta 2023 niso pojasnjeni.

96. Ugotavljam, da Republika Poljska v obravnavani zadevi trdi, da je treba upoštevati dve olajševalni okoliščini: prvič, dejstvo, da se žvižgačem v skladu s poljskim pravom že zagotavlja zaščita, in, drugič, da je Republika Poljska v okviru predhodnega postopka lojalno sodelovala s Komisijo.

97. Presoje obravnavane zadeve se bom lotil pozneje (glej oddelek 3 teh sklepnih predlogov). Zaenkrat želim zgolj jasno navesti, da bi po mojem mnenju morala Komisija v vseh primerih zagotoviti, da se lahko koeficient resnosti prilagodi glede na upoštevne olajševalne in/ali obteževalne okoliščine.

<sup>52</sup> Glej sodbo z dne 13. januarja 2021, Komisija/Slovenija (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, točka 75).

<sup>53</sup> Glej točko 3.2.1.1 sporočila iz leta 2023.

<sup>54</sup> Glej točko 25 sporočila Komisije – Izvajanje člena 260(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije (UL 2011, C 12, str. 1), ki napotuje na točko 16.6 sporočila Komisije – Izvajanje člena 228 Pogodbe ES (SEC/2005/1658).

### 3) Predlog

98. Glede na navedeno menim, da bi moralo Sodišče ugotoviti, da sistematična uporaba koeficienta resnosti 10 v vseh primerih, v katerih v celoti ni izpolnjena obveznost glede obvestitve o ukrepih, potrebnih za prenos direktive, ki spadajo na področje uporabe člena 260(3) PDEU, ni primerna z vidika določitve finančnih sankcij, ki so dovolj odvračilne in sorazmerne z zadevno kršitvijo.

## 2. Splošno vprašanje (ii): metoda za izračun faktorja „n“

### a) Trditve strank

99. Po mnenju Komisije je faktor „n“ namenjen upoštevanju plačilne zmožnosti držav članic, s čimer se zagotovi, da imajo finančne sankcije, naložene v skladu s členom 260(3) PDEU, odvračilni učinek. Dve tretjini tega faktorja naj bi predstavljal bruto domači proizvod (BDP) države članice (v primerjavi s povprečnim BDP vseh držav članic), eno tretjino pa število prebivalcev države članice (v primerjavi s povprečnim številom prebivalcev vseh držav članic).

100. Komisija navaja, da je v obravnavani zadevi v skladu s točko 3 Priloge I k sporočilu iz leta 2023 uporabila faktor „n“ v vrednosti 1,37.

101. Komisija dodaja, da je pri določitvi metode za izračun faktorja „n“ v tem sporočilu ustrezno upoštevala sodbo Sodišča Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj).<sup>55</sup> Po mnenju Komisije iz točke 116 navedene sodbe izhaja, da mora biti BDP držav članic sicer prevladujoč dejavnik za oceno plačilne zmožnosti države, vendar to ne posega v možnost Komisije, da predlaga finančne sankcije, ki temeljijo na več merilih, zlasti če so ta druga merila namenjena ohranjanju razumnega razpona med različnimi državami članicami.

102. Komisija meni, da je upoštevanje elementa, ki temelji na številu prebivalcev držav članic, v okviru metode za izračun faktorja „n“ namenjena prav doseganju tega cilja. Trdi, da to demografsko merilo zagotavlja tudi stabilnost faktorja „n“ v daljšem časovnem obdobju, saj je za razliko od BDP manj verjetno, da se bo število prebivalcev na letni ravni bistveno spreminjalo.

103. Komisija poleg tega trdi, da metoda za izračun faktorja „n“, sprejeta v sporočilu iz leta 2023, sledi navedbam, ki jih je generalni pravobranilec G. Pitruzzella podal v sklepnih predlogih, ki jih je predstavil v zadevi Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj),<sup>56</sup> v katerih je navedel, da „se cilj ohranjanja določenega sorazmerja med koeficienti, uporabljenimi za različne države članice,“ lahko doseže z uporabo „demografskega merila, ki omogoča relativizacijo rezultatov, doseženih z upoštevanjem enostavnega ali primerjalnega BDP“.

104. Republika Poljska se s Komisijo ne strinja. Meni, da demografsko merilo, ki se uporablja pri izračunu faktorja „n“, ni združljivo s splošnim ciljem tega faktorja, ki je upoštevati plačilno zmožnost držav članic in obenem zagotoviti, da so finančne sankcije, ki se jim naložijo, dovolj odvračilne.

<sup>55</sup> Glej sodbo z dne 20. januarja 2022 (C-51/20, EU:C:2022:36).

<sup>56</sup> C-51/20, EU:C:2021:534, točka 37.

105. Republika Poljska poleg tega trdi, da rezultati, pridobljeni z metodo, ki jo je Komisija uporabila za izračun faktorja „n“, niso dosledni, saj se lahko zgodi, da je plačilna zmožnost držav članic, ki je odvisna od njihovega števila prebivalcev, bodisi precenjena bodisi podcenjena, do česar pa ne bi prišlo, če bi faktor „n“ temeljil zgolj na njihovem BDP.

106. Republika Poljska prav tako pojasnjuje, da so razlike v faktorju „n“ držav članic pričakovane, saj vse države članice nimajo enake plačilne zmožnosti. Na splošno trdi, da se zaradi pristopa Komisije dogaja, da se državam, ki imajo nižji BDP in večje število prebivalcev, naložijo nesorazmerne finančne sankcije.

107. Nazadnje, Republika Poljska navaja, da je generalni pravobranilec M. Wathelet v sklepnih predlogih, ki jih je predstavil v zadevi Komisija/Grčija,<sup>57</sup> navedel, da „ni izključeno, da je zmožnost plačila nekaterih držav članic, ki imajo določeno število prebivalstva, manjša od zmožnosti plačila drugih držav članic, ki imajo manjše število prebivalstva“, in da zato tudi to merilo „ni upoštevno za izračun denarne kazni“.

108. Republika Poljska v zvezi s tem opozarja, da Sodišče od leta 2017 (to je po tem, ko je generalni pravobranilec M. Wathelet predstavil sklepne predloge v zadevi Komisija/Grčija) pri določitvi plačilne zmožnosti države članice ni nikdar upoštevalo nobenega drugega elementa, razen BDP. Poleg tega naj bi bilo treba „demografsko merilo“, na katerega se je generalni pravobranilec G. Pitruzzella skliceval v sklepnih predlogih, ki jih je predstavil v zadevi Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj), razumeti zgolj kot navedbo, ki kaže na to, da bi bilo BDP države članice morda primerno deliti s številom njenih prebivalcev, da bi tako pridobili natančnejšo sliko glede njene zmožnosti plačila.

109. Republika Poljska glede na navedeno trdi, da bi moral faktor „n“, ki ga je uporabila Komisija, temeljiti na plačilni zmožnosti države članice, ki jo odraža le njen BDP.

## **b) Presoja**

110. Komisija uporablja enako metodo za izračun faktorja „n“ za kršitve, ki spadajo na področje uporabe člena 260(2) PDEU, in za tiste, na katere se nanaša člen 260(3) PDEU.

111. Ta metoda je sprva temeljila na dveh elementih: na eni strani na BDP zadevne države članice in na drugi strani na ponderiranju glasov, ki jih je ta država članica imela za glasovanje s kvalificirano večino v Svetu.<sup>58</sup> Vendar so se pravila o glasovanju s kvalificirano večino v Svetu spremenila po tem, ko je 1. aprila 2017 začelo veljati novo „pravilo dvojne večine“, ki je bilo uvedeno na podlagi člena 16(4) PEU. Sodišče je posledice tega razvoja preučilo v sodbi z dne 14. novembra 2018, Komisija/Grčija,<sup>59</sup> v kateri je razsodilo, da ta novi sistem ne zagotavlja zadovoljivih meril, ki bi omogočala ustrezno ugotovitev zmožnosti plačila držav članic, in da zato ne more dejansko nadomestiti predhodnega sistema ponderiranih glasov. Navedlo je tudi, da je Sodišče od 1. aprila 2017 pri oceni zmožnosti plačila zadevne države članice vsekakor upoštevalo le njen BDP.

<sup>57</sup> C-93/17, EU:C:2018:315, točka 139.

<sup>58</sup> Glej oddelek D, naslovljen „Upoštevanje plačilne zmožnosti zadevne države članice“, sporočila Komisije – Izvajanje člena 228 Pogodbe ES (SEC/2005/1658). Zaradi celovitosti naj dodam, da se je faktor „n“ prvič pojavil v dokumentu z dne 28. februarja 1997, naslovljenem Sporočilo Komisije o metodi izračuna denarne kazni, določene v členu 171 Pogodbe ES (UL 1997, C 63, str. 2), vendar se je šele leta 2005 začel uporabljati tudi za izračun pavšalnih zneskov.

<sup>59</sup> C-93/17, EU:C:2018:903 (točke od 139 do 141).

112. Komisija je leta 2019 objavila novo sporočilo (v nadaljevanju: sporočilo iz leta 2019),<sup>60</sup> v katero je vključila spremenjeno metodo za izračun faktorja „n“. Ta nova metoda je še vedno vključevala komponento, ki ni bila povezana z BDP zadevne države članice. Vendar ta komponenta ni več temeljila na številu glasov v Svetu, ampak na številu sedežev za predstavnike v Evropskem parlamentu.

113. Sodišče je v sodbi z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj)<sup>61</sup> ponovno poudarilo, da se je treba pri presoji plačilne zmožnosti zadevne države članice opreti na BDP te države članice kot prevladujoč dejavnik in da cilj določitve sankcij, ki bodo dovolj odvračilne, ne zahteva nujno upoštevanja institucionalne teže zadevne države članice v Uniji, saj ta element ni povezan z značilnostmi zadevne neizpolnitve obveznosti.

114. Sporočilo iz leta 2023 je bilo sprejeto po tej sodbi.

115. Komisija je faktor „n“ v tem sporočilu opisala kot tehtano geometrijsko povprečje, ki temelji „predvsem“ na BDP držav članic in „nato še“ na njihovem številu prebivalcev „kot demografskem merilu, kar omogoča ohranjanje razumnega odstopanja med različnimi državami članicami“.

116. Strinjam se z Republiko Poljsko, ki meni, da to „demografsko merilo“ ni primerno za določitev relativne plačilne zmožnosti držav članic. K tej ugotovitvi me vodijo trije glavni razlogi.

117. Prvič, lahko bi zagovarjali stališče, da elementi, navedeni v točki 113 teh sklepnih predlogov, ne izključujejo možnosti, da bi lahko Komisija pri določitvi metode za izračun faktorja „n“ upoštevala tudi druge dejavnike ali parametre. Komisija je namreč v sporočilu iz leta 2023 navedla, da je Sodišče v sodbi z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj),<sup>62</sup> (sodba, na podlagi katere je Komisija spremenila metodo za izračun tega faktorja in sprejela navedeno sporočilo) priznalo, da je to, da je bil BDP zadevne države članice prevladujoč dejavnik za presojo njene zmožnosti plačila, „brez poseganja“ v možnost Komisije, da predlaga finančne sankcije, „ki temeljijo na več merilih, da bi se med drugim omogočila ohranitev razumnega razpona med različnimi državami članicami“.

118. Vendar ti elementi po mojem mnenju kažejo na to, da Sodišče dejansko zahteva obstoj neposredne povezave med BDP držav članic in faktorji „n“, ki so jim bili dodeljeni.<sup>63</sup> Če bi se namreč državi članici, katere BDP je primerjalno nižji od BDP druge države članice, dodelil višji faktor „n“ kot tej drugi državi članici in obratno, potem preprosto ne bi bilo več mogoče šteti, da ta faktor reprezentativno odraža plačilno zmožnost držav članic.

<sup>60</sup> Sporočilo Komisije – Sprememba metode izračuna pavšalnih plačil in dnevni denarnih kazni, ki jih Komisija predlaga v postopkih ugotavljanja kršitev pred Sodiščem Evropske unije (UL 2019, C 70, str. 1).

<sup>61</sup> C-51/20, EU:C:2022:36 (točke od 113 do 115).

<sup>62</sup> C-51/20, EU:C:2022:36, točka 116.

<sup>63</sup> V zvezi s tem dodajam, da je Sodišče v več sodbah poudarilo, da je treba v zvezi z zmožnostjo plačila zadevne države članice upoštevati nedavno gibanje bruto domačega proizvoda (BDP) te države članice, kakor je izkazano ob presoji dejanskega stanja, ki jo opravi Sodišče (glej med drugim sodbi z dne 16. julija 2020, Komisija/Romunija (Preprečevanje pranja denarja), C-549/18, EU:C:2020:563, točka 85, in z dne 16. julija 2020, Komisija/Irska (Preprečevanje pranja denarja), C-550/18, EU:C:2020:564, točka 97). Poleg tega je Sodišče menilo, da je treba znesek finančnih sankcij zmanjšati v primerih, v katerih se zadevna država članica znajde v položaju gospodarske krize (in se njen BDP močno zmanjša) (glej sodbo z dne 19. decembra 2012, Komisija/Irska (C-374/11, EU:C:2012:827, točka 44)).

119. Ravno pri tem vidiku je namreč očitno, da je metoda, ki jo je Komisija v sporočilu iz leta 2023 izbrala za izračun faktorja „n“, pomanjkljiva. V Prilogi I k sporočilu iz leta 2023 je navedeno, da so bili faktorji „n“, ki so naštetih v tej prilogi, izračunani na podlagi podatkov o BDP držav članic v letu 2020. Če upoštevamo BDP držav članic v tem letu<sup>64</sup> in faktorje „n“, ki jih je Komisija dodelila posamezni državi članici, ugotovimo, da:

- je BDP Luksemburga višji od BDP Bolgarije, Hrvaške, Litve in Slovenije, vendar je faktor „n“, ki ga Komisija uporablja za Luksemburg, nižji od faktorja, ki ga uporablja za te druge države članice;
- je BDP Nizozemske je bistveno višji od BDP Poljske, vendar sta faktorja „n“ teh držav članic skoraj enaka (1,39 v primerjavi z 1,37);
- je po drugi strani BDP Poljske le nekoliko višji od BDP Švedske, vendar se faktorja „n“ teh držav članic bistveno razlikujeta (1,37 v primerjavi z 0,83).

120. Če se analize faktorjev „n“, ki so bili določeni v sporočilu iz leta 2023, lotimo ob upoštevanju BDP držav članic na prebivalca, kakršen je bil leta 2020,<sup>65</sup> ne pa njihovega BDP (saj BDP na prebivalca nedvomno omogoča boljše primerjavo plačilne zmožnosti držav članic), ugotovimo, da so rezultati še bolj nedosledni:

- BDP Danske na prebivalca je višji od tistega v Nemčiji, vendar je faktor „n“ Nemčije skoraj 12-krat višji od danskega (6,16 v primerjavi z 0,52);
- po drugi strani pa sta bila Irski in Danski dodeljeni podobni vrednosti faktorja „n“ (0,55 v primerjavi z 0,52), čeprav je irski BDP na prebivalca skoraj 1,5-krat višji od danskega;
- podobno velja tudi za Nizozemsko in Poljsko, katerih faktorja „n“ sta primerljiva (1,39 oziroma 1,37), čeprav med njunima BDP na prebivalca obstaja znaten razkorak (BDP na prebivalca je namreč na Nizozemskem skoraj štirikrat višji od BDP na prebivalca na Poljskem);
- Italija in Ciper imata podobna BDP na prebivalca, vendar faktor „n“ Italije znaša 3,41, faktor „n“ Cipra pa 0,05 (faktor „n“ za Italijo je torej približno 68-krat višji kot faktor Cipra);
- Luksemburg ima enega od najnižjih faktorjev „n“, čeprav je njegov BDP na prebivalca najvišji med vsemi državami članicami.

121. Na podlagi navedenih elementov je po mojem mnenju jasno, da faktorji „n“, ki so navedeni v sporočilu iz leta 2023, niso reprezentativni za plačilno zmožnost držav članic (ne glede na to, ali se ta zmožnost določa z upoštevanjem njihovega BDP ali BDP na prebivalca). Menim namreč, da ima utemeljitev, ki so jo nekateri avtorji<sup>66</sup> in države članice<sup>67</sup> navedli v obdobju, v katerem je

<sup>64</sup> Na podlagi vrednosti Eurostata na:

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA\\_10\\_GDP\\_\\_custom\\_1799513/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=d8b13929-28c2-478f-8c40-492f2c166c77](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP__custom_1799513/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=d8b13929-28c2-478f-8c40-492f2c166c77).

<sup>65</sup> Na podlagi vrednosti Eurostata na: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_08\\_10/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en).

<sup>66</sup> Glej v zvezi s tem Kornezov, A., „Imposing the right amount of sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. predictability, or how to “bridge the gaps”“, zvezek 20, št. 3, Columbia Journal of European Law, 2014, str. od 307 do 331, na str. 329.

<sup>67</sup> Glej v zvezi s tem sodbo z dne 25. februarja 2021, Komisija/Španija (Direktiva o osebnih podatkih – kazenske zadeve) (C-658/19, EU:C:2021:138, točka 49), v kateri je Kraljevina Španija trdila, da se je na podlagi faktorja „n“, ki ji je bil dodeljen v sporočilu iz leta 2019, uvrstila na četrto mesto med državami članicami glede zmožnosti plačila, medtem ko bi bila Španija, če bi se ta faktor izračunal zgolj na podlagi BDP, uvrščena na štirinajsto mesto.

metoda za izračun faktorja „n“ še vedno temeljila na glasovalnih pravicah v Svetu ali na številu predstavnikov v Evropskem parlamentu, v skladu s katero ta faktor ne zagotavlja nujno natančne slike glede plačilne zmožnosti držav članic, saj je zmožnost plačila nekaterih držav članic bodisi precenjena bodisi podcenjena, zagotovo še vedno precejšnje teže<sup>68</sup>.

122. S tem prehajam na obravnavo drugega razloga, zaradi katerega menim, da metoda za izračun faktorja „n“, ki je določena v sporočilu iz leta 2023, ni primerna. Po mojem mnenju je jasno, da Komisija z določitvijo te metode ni nameravala le izvršiti sodbe Sodišča z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj),<sup>69</sup> v kateri je Sodišče grajalo prejšnjo metodo izračuna (to je metodo, ki je bila določena v sporočilu iz leta 2019), ampak tudi zagotoviti, da bi zneski finančnih sankcij, ki jih lahko predlaga Sodišču, ostali čim bolj podobni tistim, ki so bili izračunani s prejšnjo metodo.

123. Komisija je namreč že v fazi sprejemanja sporočila iz leta 2019 poudarila, da bi se zaradi izključne uporabe BDP držav članic razlika med najnižjo in najvišjo vrednostjo faktorja „n“, kar po njenem mnenju ne bi bilo sprejemljivo.<sup>70</sup> Z lahkoto si predstavljam, da je Komisija verjetno imela podobne pomisleke, na podlagi katerih se v novi metodi izračuna, ki jo je določila v sporočilu iz leta 2023, ni oprla le na BDP ali BDP na prebivalca, ampak je predlagala, naj se vanjo vključi tudi demografsko merilo. Če namreč primerjamo faktorje „n“, navedene v Prilogi I k temu sporočilu, s tistimi, ki so naštetih v Prilogi I k sporočilu iz leta 2019, lahko ugotovimo, da med njimi ni bistvenih razlik.

124. V zvezi s tem se seveda se strinjam s Komisijo, da cilj, zaradi katerega je želela zagotoviti, da se bo faktor „n“ v okviru prehoda z ene metode izračuna na drugo še naprej gibal v podobnem razponu vrednosti in tako ohranil določeno stopnjo stabilnosti v daljšem časovnem obdobju, ni povsem zgrešen. Vendar menim, da je mogoče tako stabilnost zlahka doseči z drugimi, primernejšimi sredstvi. Za začetek bi lahko Komisija upoštevala BDP ali BDP na prebivalca, ki ga države članice beležijo v večletnem obdobju, in se oprla na povprečno vrednost tega kazalnika v na primer petletnem obdobju. Poleg tega bi lahko Komisija, da bi zagotovila, da razlike med faktorji „n“ različnih držav članic ne bi bile prevelike in da bi ti faktorji vsaj približno ostali znotraj enakega razpona vrednosti, kot ga trenutno dosegajo (to je med 0,03 in 6,16), zmanjšala vrednosti, pridobljene na podlagi povprečja BDP ali BDP na prebivalca, tako, da bi ustrezale prav temu razponu.

125. Naj ponazorim. V skladu s pristopom, ki ga predlagam, bi se državi članici z najvišjim BDP ali BDP na prebivalca dodelil faktor „n“ v vrednosti 6,16. Vsem ostalim državam članicam pa bi se dodelil faktor „n“, ki sicer odraža njihov primerjalni BDP ali BDP na prebivalca, vendar ostaja pod navedeno vrednostjo. Na primer, če ima Luksemburg najvišji BDP na prebivalca, bi lahko njegov faktor „n“ znašal 6,16. Faktor „n“ za Nizozemsko, katere BDP na prebivalca je (leta 2020) dosegal približno polovico BDP na prebivalca v Luksemburgu, pa bi bil približno 3.

126. Menim, da je generalni pravobranilec G. Pitruzzella v nasprotju s trditvami Komisije razmišljal podobno, ko je v sklepnih predlogih, ki jih je predstavil v zadevi Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj),<sup>71</sup> navedel, da „se cilj ohranjanja določenega sorazmerja med koeficienti, uporabljenimi za različne države članice,“ lahko doseže z uporabo različnih

<sup>68</sup> Glej tudi sklepne predloge, ki jih je generalni pravobranilec N. Fennelly predstavil v zadevi Komisija/Grčija (C-197/98, EU:C:1999:597, točke od 39 do 43).

<sup>69</sup> C-51/20, EU:C:2022:36.

<sup>70</sup> Glej sporočilo iz leta 2019, točka 2.

<sup>71</sup> C-51/20, EU:C:2021:534, točka 37.

metod, na primer z uporabo „demografskega merila, ki omogoča relativizacijo rezultatov, doseženih z upoštevanjem enostavnega ali primerjalnega BDP“. Ne razumem namreč, kako bi bilo mogoče ta odlomek razumeti tako, kot predlaga Komisija, glede na to, da je generalni pravobranilec G. Pitruzzella v točki 35 teh sklepnih predlogov navedel, da po njegovem mnenju „BDP (enostavni, na prebivalca ali primerjalni) lahko sam po sebi ustrezno pokažejo plačilno sposobnost zadevne države članice“.

127. Tretji razlog, zaradi katerega menim, da metoda, ki jo Komisija uporablja za izračun faktorja „n“, ni primerna, pa je povezan z nekaterimi širšimi razmisleki o upoštevnosti števila prebivalcev zadevne države članice v fazi določitve njene zmožnosti za plačilo finančnih sankcij.

128. Kot sem že navedel, menim (podobno kot generalni pravobranilec G. Pitruzzella), da bi se bilo za to, da bi pridobili natančno sliko glede plačilne zmožnosti zadevne države članice, morda koristno, če ne celo bolje, opreti na njen BDP na prebivalca (pri čemer je treba očitno upoštevati tudi število njenih prebivalcev). Vendar Komisija v sporočilu iz leta 2023 tega ni storila. Kot sem že pojasnil, Komisija v tem sporočilu BDP zadevne države članice namreč ni delila s številom njenih prebivalcev, kar bi bilo treba storiti, če bi želeli izračunati BDP te države članice na prebivalca. Nasprotno, Komisija je menila, da je treba relativno blaginjo zadevne države članice (njen BDP, ki je ocenjen glede na povprečni BDP vseh držav članic) pomnožiti s številom njenih prebivalcev (ki je ravno tako ocenjen glede na povprečno število prebivalcev vseh držav članic).

129. Republika Poljska ima prav, ko trdi, da se zaradi tega pristopa sistematično šteje, da je plačilna zmožnost države članice, katere število prebivalcev je primerjalno višje, boljša od plačilne zmožnosti države članice z enako stopnjo blaginje (BDP) in primerjalno manjšim številom prebivalcev. Ne razumem, kako bi bilo lahko to združljivo z načelom enakega obravnavanja držav članic.

130. Poleg tega se mi zdi, da pristop Komisije na koncu privede do zelo neugodnega rezultata, saj se število prebivalcev zadevne države članice v fazi določitve faktorja „n“ dejansko obravnava bodisi kot obteževalna bodisi kot olajševalna okoliščina (kar je odvisno od tega, ali ima veliko ali majhno število prebivalcev). Menim, da je to v okviru presoje relativne *plačilne zmožnosti* držav članic povsem neumestno. Kot je namreč navedel generalni pravobranilec M. Wathelet, „ni izključeno, da je zmožnost plačila nekaterih držav članic, ki imajo določeno število prebivalstva, [dejansko] manjša od zmožnosti plačila drugih držav članic, ki imajo manjše število prebivalstva“.<sup>72</sup>

131. Za konec naj podam še zadnje pojasnilo. Zlahka lahko sprejemem, da so države članice obveznosti, ki jih imajo na podlagi prava Unije, zlasti tiste, ki so povezane s prenosom direktiv, na nek način „dolžne“ izpolniti svojim državljanom. Če država članica direktive ne prenese, razumem, zakaj je morda pomembno, da se upošteva število državljanov Unije, ki prebivajo na njenem ozemlju in na katere tak neobstoj prenosa vpliva. To je po mojem mnenju glavna razlika med neizpolnitvijo obveznosti, ki jo ima država članica na podlagi prava Unije, in vznikom avtomobila in podjetjem, ki sem ju v uvodu uporabil v ponazoritev obravnavane problematike. Menim namreč, da si vznika oziroma podjetje niti za trenutek ne bi predstavljala, da bi se lahko višina globe razlikovala glede na število oseb, ki v času kršitve živijo v skupnem gospodinjstvu oziroma so zaposlene v podjetju, in sicer preprosto zato, ker predpisi, ki jih kršita (ne glede na to, ali gre za cestnoprometne predpise, pravila Unije na področju konkurence ali predpise o varstvu osebnih podatkov), ne določajo obveznosti, katerih izpolnitev dolgujeta tem posameznikom.

<sup>72</sup> Glej sklepnice predloge, ki jih je generalni pravobranilec M. Wathelet predstavil v zadevi Komisija/Grčija (C-93/17, EU:C:2018:315, točka 139).

132. Nasprotno pa to, da se državi članici naloži višja sankcija, ker ima več prebivalcev kot druga država članica, v okviru postopka za ugotavljanje kršitev, ki se začne na podlagi člena 258 PDEU, po mojem mnenju morda ni povsem neupravičeno. Vendar menim, da je ta element povezan z resnostjo kršitve, ne pa s plačilno zmožnostjo držav članic. Zato sem mnenja, da števila prebivalcev zadevne države članice v fazi določitve faktorja „n“ ne bi smeli upoštevati kot obteževalne ali olajševalne okoliščine. Število prebivalcev pa bi se po potrebi lahko vključilo med olajševalne ali obteževalne okoliščine, ki so upoštevne za določitev koeficienta resnosti v vsakem posameznem primeru. V zvezi s tem ugotavljam, kot sem navedel že v točki 93 teh sklepnih predlogov, da Komisija to že omogoča v zvezi s kršitvami, ki spadajo na področje uporabe člena 260(2) PDEU.

### 3. *Obravnavana zadeva*

133. V prejšnjih oddelkih teh sklepnih predlogov sem pojasnil, zakaj menim, da ni primerno, prvič, da se v vseh primerih popolnega neobstoja obveščanja o ukrepih za prenos „sistematično“ uporablja enak koeficient resnosti 10 in, drugič, da določitev plačilne zmožnosti zadevne države članice temelji na demografskem merilu, zaradi katerega so sistematično kaznovane države članice, kakršna je Poljska, ki imajo večje število prebivalcev.

134. V nadaljevanju bom obravnaval še zadnje vprašanje glede finančnih sankcij, ki bi jih moralo Sodišče po mojem mnenju sprejeti v tej zadevi.

135. V zvezi s tem na eni strani opozarjam, da skupni znesek finančnih sankcij, ki jih Sodišče naloži na podlagi člena 260(3) PDEU, ne sme, kot sem že navedel v točki 57 teh sklepnih predlogov, presežati zneska, ki ga je določila Komisija.

136. Na drugi strani pa je Sodišče že večkrat odločilo, da ga v okviru postopka za ugotavljanje kršitev na splošno ne zavezujejo smernice iz sporočil Komisije, katerih namen je prispevati k zagotavljanju preglednosti, predvidljivosti in pravne varnosti v zvezi z ravnanjem te institucije, ko ta daje predloge Sodišču. Poleg tega je Sodišče pojasnilo, da so matematične spremenljivke, ki jih Komisija uporablja za izračun zneska finančnih sankcij, „koristna oporna točka“. Povedano drugače, gre namreč za indikativna pravila, ki zgolj opredeljujejo smernice ravnanja, ki jim namerava Komisija slediti.<sup>73</sup>

137. To v obravnavani zadevi pomeni, da so bili predlogi Komisije sicer sprejeti v skladu s smernicami, določenimi v sporočilu iz leta 2023, zaradi česar jih zaznamujeta pomanjkljivosti, ki sem ju navedel v točki 133 teh sklepnih predlogov, vendar ti pomanjkljivosti Sodišču ne preprečujeta, da ne glede na metode izračuna, določene v navedenem sporočilu, odredi finančne sankcije, ki so nižje od tistih, ki jih je določila Komisija.

138. Obenem pa glede na to, da ti predlogi pomenijo „najvišji“ znesek, ki ga lahko Sodišče naloži v skladu s to določbo, ni mogoče izključiti, da bi lahko v položaju, v katerem Sodišče meni, da je primerno naložiti finančne sankcije, katerih znesek je višji od tistega, ki ga je določila Komisija (po mojem mnenju je to vprašanje, ki se v obravnavani zadevi k sreči ne postavlja), Sodišču odvzeli to možnost. Sodišču zato predlagam, naj v sodbi, ki jo bo izreklo v obravnavani zadevi,

<sup>73</sup> Glej sodbo z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj) (C-51/20, EU:C:2022:36, točke 95, 109 in 110).



izrecno opozori na pomanjkljivosti metod izračuna Komisije (kot je že storilo v sodbah z dne 14. novembra 2018, Komisija/Grčija,<sup>74</sup> in z dne 20. januarja 2022, Komisija/Grčija (Izterjava državnih pomoči – Feronikelj)<sup>75</sup>.

139. Na podlagi teh pojasnil ugotavljam, da do tega dne Republika Poljska še vedno ni obvestila Komisije o ukrepih, potrebnih za prenos Direktive o žvižgačih.

140. V teh okoliščinah menim, da je primerno, da se Republik Poljski naloži tako pavšalni znesek kot denarno kazen, da bi se jo spodbudilo k sprejetju ukrepov, potrebnih za odpravo ugotovljene kršitve.

141. Da pa bi bila višina tega pavšalnega zneska in denarne kazni sama po sebi „prilagojena okoliščinam“ ter „sorazmerna [s kršitvijo] in zmožnostjo plačila“ Republike Poljske,<sup>76</sup> pa mora Sodišče po mojem mnenju upoštevati, da je plačilna zmožnost Republike Poljske manjša od tiste, ki jo izraža faktor „n“, na katerega se sklicuje Komisija<sup>77</sup>.

142. Poleg tega se mi zdi, da mora Sodišče pri presoji resnosti zadevne kršitve upoštevati vse upoštevne olajševalne ali obteževalne okoliščine (kakršne so tiste, ki sem jih navedel v točki 93 teh sklepnih predlogov). Te okoliščine zajemajo dejstvo, da bi lahko to, da Republika Poljska ni prenesla Direktive o žvižgačih, vplivalo na pravice precej velikega števila državljanov Unije, saj ima ta država članica razmeroma veliko število prebivalcev, in dejstvo, da je navedena direktiva namenjena prav priznanju individualnih pravic osebam, ki prijavijo kršitve prava Unije.

143. V zvezi z učinki, ki jih ima neizpolnitev obveznosti Republike Poljske na javne in zasebne interese, opozarjam, kot sem navedel v točki 21 teh sklepnih predlogov, da je Direktiva o žvižgačih namenjena zagotavljanju „uravnotežene in učinkovite“ zaščite oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije in ki informacije o teh kršitvah, ki „škodijo javnemu interesu“, pridobijo v delovnem okolju, njen cilj pa je „izboljšati izvrševanje prava in politik Unije“ na določenih področjih, pomembnih za javni interes. Zato je treba šteti, da je neobstoj prenosa tega zakonodajnega akta še posebej resen, saj ima pomembne posledice za taka „področja, pomembna za javni interes“, in za varstvo individualnih pravic žvižgačev.

144. Vendar se mi zdi, da so te pomembne posledice lahko nekoliko blažje zaradi dejstva, da poljsko pravo žvižgačem že zagotavlja zaščito (in da to, da Republika Poljska ni prenesla Direktive o žvižgačih, ne posega v uresničevanje njihovih pravic, čeprav se lahko na prvi pogled zdi, da je tako). V zvezi s tem opozarjam, da je Sodišče že ugotovilo, da je teža kršitve lahko odvisna od njenih praktičnih posledic, zlasti pa od dejstva, da so te relativno majhne.<sup>78</sup> Tako se načeloma strinjam z Republiko Poljsko, ki meni, da bi bilo mogoče raven zaščite, ki jo žvižgačem zagotavlja poljsko pravo, šteti za olajševalno okoliščino.

<sup>74</sup> C-93/17, EU:C:2018:903.

<sup>75</sup> C-51/20, EU:C:2022:36.

<sup>76</sup> Glej sodno prakso, na katero sem opozoril v točki 70 teh sklepnih predlogov.

<sup>77</sup> Z uporabo metode, ki sem jo opisal v točki 125 teh sklepnih predlogov, bi lahko faktor „n“ Republike Poljske znašal na primer 0,97, saj je njen BDP na prebivalca med letoma 2018 in 2022 v povprečju dosegal 13.354 EUR (v primerjavi z Luksemburgom, katerega BDP je znašal 84.280 EUR) (na podlagi vrednosti Eurostata na: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_08\\_10/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en))

<sup>78</sup> Glej sodbo z dne 13. januarja 2021, Komisija/Slovenija (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, točka 80).

145. Poleg tega se strinjam z mnenjem Republike Poljske, da je mogoče za olajševalno okoliščino šteti tudi dejstvo, da je ta država članica v okviru postopka, ki je privedel do postopka za ugotavljanje kršitev, ki poteka pred Sodiščem, lojalno sodelovala s Komisijo.<sup>79</sup>

146. Na splošno se mi glede na upoštevne dejanske in pravne okoliščine, ki sem jih predstavil (zlasti pa glede na manjšo plačilno zmožnost Republike Poljske), zdi, da bi moralo Sodišče naložiti finančne sankcije v znesku, ki je nižji od zneska, ki ga je določila Komisija, in sicer pavšalni znesek v višini 8.700 EUR na dan od datuma izteka roka za prenos Direktive o žvižgačih do datuma razglasitve sodbe v obravnavani zadevi in denarno kazen v višini 34.000 EUR za vsak dan zamude pri izpolnjevanju obveznosti, ki izhajajo iz Direktive o žvižgačih, od datuma razglasitve te sodbe do datuma izpolnitve teh obveznosti.

## VI. Predlog

147. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj:

- ugotovi, da Republika Poljska ni izpolnila obveznosti iz Direktive (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (v nadaljevanju: Direktiva o žvižgačih), ker ni sprejela zakonov in drugih predpisov, potrebnih za njen prenos, oziroma ker o njih vsekakor ni obvestila Komisije;
- ugotovi, da sistematična uporaba koeficienta resnosti 10 v vseh primerih, v katerih v celoti ni izpolnjena obveznost glede obvestitve o ukrepih, potrebnih za prenos direktive, ni primerna z vidika določitve finančnih sankcij, ki so dovolj odvračilne in sorazmerne z zadevno kršitvijo;
- ugotovi, da za določitev takih finančnih sankcij metoda izračuna, ki jo je Evropska komisija v sporočilu, naslovljenem „Finančne sankcije v postopkih za ugotavljanje kršitev“, uporabila za opredelitev faktorja „n“, ni primerna za ugotavljanje plačilne zmožnosti te države članice;
- Republiki Poljski naloži plačilo pavšalnega zneska v višini 8.700 EUR na dan od datuma izteka roka za prenos Direktive o žvižgačih do datuma razglasitve sodbe v obravnavani zadevi in denarne kazni v višini 34.000 EUR za vsak dan zamude pri izpolnjevanju obveznosti, ki izhajajo iz Direktive o žvižgačih, od datuma razglasitve te sodbe do datuma izpolnitve teh obveznosti.
- Republiki Poljski naloži plačilo stroškov.

<sup>79</sup> Glej v zvezi s tem sodbi z dne 25. junija 2013, Komisija/Češka republika (C-241/11, EU:C:2013:423, točka 51), in z dne 17. oktobra 2013, Komisija/Belgija (C-533/11, EU:C:2013:659, točka 40). Po drugi strani pa se strinjam tudi s Komisijo, ki meni, da je nesodelovanje obteževalna okoliščina. Države članice so namreč v skladu s členom 4(3) dolžne lojalno sodelovati s Komisijo.