



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NICHOLAS EMILIOU
föredraget den 14 mars 2024¹

Mål C-147/23

**Europeiska kommissionen
mot**

Republiken Polen

”Fördragsbrott – Artikel 258 FEUF – Skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten – Direktiv (EU) 2019/1937 – Underlåtenhet att införliva det direktivet – Artikel 260.3 FEUF – Ekonomiska sanktioner – Vite – Standardbelopp – Beräkningsmetod som kommissionen tillämpar för de ekonomiska sanktioner som den yrkar på i domstolen – Koefficient för svårighetsgrad – Fullständig underlåtenhet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv – Systematisk tillämpning av en koefficient på 10 – Medlemsstatens betalningsförmåga – N-faktorn – Beaktande av medlemsstatens befolkningsstorlek”

I. Inledning

1. När en bilförare får en fortkörningsbot, antar denne förmodligen att bötesbeloppet kommer att återspegla överträdelsens allvar och följaktligen stå i proportion till det antal kilometer per timme som denne har överskridit hastighetsbegränsningen med. I ett annat scenario förväntar sig sannolikt ett företag som åläggs böter för en överträdelse av Europeiska unionens konkurrensregler eller dataskyddsbestämmelser (såsom krävs enligt unionsrätten)² att bötesbeloppet bland annat ska beakta överträdelsens allvar och varaktighet samt företagets förmåga att betala böterna på grundval av dess totala omsättning. Vare sig föraren eller företaget, i dessa båda exempel, kan emellertid föreställa sig att deras bötesbelopp skulle bli högre på grund av att det antal personer som bor i förarens hushåll eller det antal anställda som företaget har vid tidpunkten för överträdelsen är jämförelsevis större än hos den genomsnittlige föraren eller det genomsnittliga företaget.

2. Ska en annan logik gälla när ekonomiska sanktioner påförs en medlemsstat på grund av underlåtenhet att underrätta Europeiska kommissionen om de åtgärder som är nödvändiga för att införliva ett direktiv? Kan beloppet för sådana sanktioner bero på medlemsstatens befolkningsstorlek?

¹ Originalspråk: engelska.

² Se artikel 23 i rådets förordning nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna [101 och 102 FEUF] (EGT L 1, 2003, s. 1) och artikel 83 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1) (nedan kallad dataskyddsförordningen).

3. Detta är, i huvudsak, en av de centrala frågorna i förevarande mål.

4. Den frågan har närmare bestämt uppkommit inom ramen för ett överträdelseförfarande som kommissionen har inlett enligt artikel 258 FEUF mot Republiken Polen, på den grunden att Republiken Polen har underlåtit att vidta och underrätta kommissionen om de åtgärder som är nödvändiga för att införliva direktiv (EU) 2019/1937 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten³ (nedan kallat visselblåsardirektivet). Republiken Polen har inte bestritt detta fördragsbrott. Den har emellertid bestritt storleken på de ekonomiska sanktioner som kommissionen har yrkat på att domstolen ska påföra. Republiken Polen har i det hänseendet ifrågasatt två inslag i de beräkningsmetoder som kommissionen har tillämpat. Enligt Republiken Polen resulterar en av dessa inslag systematiskt till högre ekonomiska sanktioner för medlemsstater som, liksom Polen, har en större befolkning än andra.

5. Mot denna bakgrund har domstolen ombetts att tolka artikel 260.3 FEUF, i vilken det i första meningen anges att kommissionen har rätt att ange det belopp för de ekonomiska sanktionerna som den anser lämpligt när den inleder ett förfarande mot en medlemsstat i enlighet med artikel 258 FEUF på grund av underlåtenhet att underrätta om de åtgärder som är nödvändiga för att införliva ett direktiv som antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande.

II. Tillämpliga bestämmelser

1. Visselblåsardirektivet

6. I artikel 26 i visselblåsardirektivet föreskrivs följande:

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

2. Genom undantag från punkt 1 ska medlemsstaterna, när det gäller rättsliga enheter i den privata sektorn med 50 – 249 arbetstagare, senast den 17 december 2023 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att fullgöra skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler enligt artikel 8.3.

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

2. Meddelandet från år 2023⁴

7. Meddelandet från år 2023 innehåller de beräkningsmetoder som kommissionen tillämpar när den yrkar på att domstolen påför ekonomiska sanktioner inom ramen för ett överträdelseförfarande. Sådana ekonomiska sanktioner kan bestå av ett vite eller ett standardbelopp eller bägge delar.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 23 oktober 2019 (EUT L 305, 2019, s. 17).

⁴ Meddelande från kommissionen Ekonomiska sanktioner i överträdelseförfaranden (EUT C 2, 2023, s. 1).

8. I avsnittet med rubriken ”Allmänna principer” i det meddelandet anger kommissionen att den ”anser att sanktioner ska påföras på grundval av

- överträdelsens svårighetsgrad,
- överträdelsens varaktighet,
- behovet av att säkerställa att den ekonomiska sanktionen avskräcker från nya överträdelser”.

9. Punkt 3.2.2 i meddelandet från år 2023 har rubriken ”Underlåtenhet att anmäla införlivandeåtgärder (artikel 260.3 i EUF-fördraget)”. I det första stycket föreskrivs följande:

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

10. Punkt 3.4 i meddelandet från år 2023, som avser viten, har rubriken ”Medlemsstatens betalningsförmåga”. Där anges följande:

”Vitesbeloppet bör göra sanktionen både proportionell och avskräckande. Sanktionens avskräckande verkan har två sidor. Beloppet ska vara tillräckligt stort

- för att förmå medlemsstaten att upphöra med överträdelsen (det måste därför överstiga den vinst som medlemsstaten får ut av överträdelsen), och
- för att medlemsstaten ska avstå från att upprepa överträdelsen.

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

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

...

[M]etoden för beräkning av n-faktorn ... [bygger] nu i första hand ... på medlemsstaternas BNP och i andra hand på deras befolkning som ett geografiskt kriterium som gör det möjligt att uppehålla en rimlig spännvidd mellan medlemsstaterna. Om man tar hänsyn till medlemsstaternas befolkning för en tredjedel av beräkningen av n-faktorn minskar spännvidden mellan medlemsstaternas n-faktorer i rimlig utsträckning, jämfört med en beräkning som enbart bygger på medlemsstaternas BNP. Det tillför också en viss stabilitet i beräkningen av n-faktorn, eftersom befolkningen sannolikt inte kommer att variera i betydande grad år från år. Däremot

kan en medlemsstats BNP genomgå större årliga fluktuationer, särskilt i ekonomiska kristider. Eftersom medlemsstatens BNP står för två tredjedelar av beräkningen är den samtidigt fortfarande den viktigaste faktorn i bedömningen av betalningsförmågan.”

11. Punkt 4.2.2 i meddelandet från år 2023, som avser standardbelopp, har rubriken ”Andra inslag i beräkningsmetoden för standardbeloppet”. Där anges att ”[v]id beräkningen av standardbeloppet tillämpar kommissionen samma koefficient för svårighetsgrad och samma fasta n-faktor som vid beräkningen av vitet”.

12. Respektive medlemsstats n-faktor anges i punkt 3 i bilaga I till meddelandet från år 2023.

III. Det administrativa förfarandet

13. Den 27 januari 2022 skickade kommissionen en formell underrättelse till Republiken Polen, där kommissionen gjorde gällande att Republiken Polen inte hade underrättat den om de åtgärder som vidtagits för att införliva visseblåsårdirektivet. I sitt svar på den formella underrättelsen, daterat den 23 mars 2022, påpekade Republiken Polen endast att sådana åtgärder höll på att vidtas på nationell nivå.

14. Den 15 juli 2022 skickade kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Polen, där kommissionen uppmanade den att uppfylla sina skyldigheter enligt visseblåsårdirektivet inom två månader från den dag då det motiverade yttrandet formellt delgavs.

15. I sitt svar av den 15 september 2022 angav Republiken Polen att, med tanke på behovet av ett fördjupat interministeriellt samråd i de frågor som omfattas av det direktivet, räknade den med att det pågående arbetet i det nationella parlamentet skulle avslutas i slutet av år 2022. Republiken Polen underrättade därefter kommissionen om sin avsikt att offentliggöra åtgärderna för att införliva visseblåsårdirektivet i augusti 2023.

16. Den 15 februari 2023 beslutade kommissionen att inleda ett överträdelseförfarande mot Republiken Polen vid domstolen, i enlighet med artikel 258 andra stycket FEUF.

IV. Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

17. I sin ansökan, som ingavs den 10 mars 2023, har kommissionen yrkat att domstolen ska

– fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt visseblåsårdirektivet, genom att inte anta de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva det direktivet och genom att inte underrätta kommissionen om dessa bestämmelser,

– förplikta Republiken Polen att till kommissionen betala

a) ett standardbelopp som motsvarar det högsta av följande två belopp:

- 13 700 euro per dag från och med dagen efter utgången av tidsfristen för införlivande av visseblåsårdirektivet till och med den dag då den påstådda överträdelsen upphör eller, om överträdelsen fortsätter, till och med den dag då domen meddelas i förevarande mål,

- ett lägsta belopp på 3 836 000 euro,

b) för det fall att den påstådda överträdelsen fortsätter fram till den dag då domen i detta mål meddelas, ett vite på 53 430 euro per dag av försening med att uppfylla skyldigheterna enligt visseblåsårdirektivet, från och med den dag då den domen meddelas till och med den dag då de skyldigheterna fullgörs, och

- förplikta Republiken Polen att ersätta rättegångskostnaderna.

18. Republiken Polen delgavs i vederbörlig ordning den ansökan varigenom talan väcktes och ingav ett svaromål den 31 maj 2023. Republiken Polen har yrkat att domstolen ska

- ogilla talan i dess helhet,
- i andra hand, inte förplikta Republiken Polen att betala ett standardbelopp och ett vite,
- i tredje hand, väsentligt sätta ned storleken på de belopp som kommissionen har föreslagit för de ekonomiska sanktionerna,
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

19. Domstolen uppmanade parterna i förevarande mål att inkomma med en andra omgång skriftliga yttranden. Replik och dupliken ingavs den 3 juli 2023 respektive den 9 augusti 2023.

20. Ingen förhandling har hållits.

V. Analys

21. Unionslagstiftaren antog visseblåsårdirektivet år 2019, efter en rad avslöjanden över hela Europeiska unionen (bland annat de som i synnerhet avsåg den så kallade Luxleaks-skandalen)⁵ som fick stor uppmärksamhet bland allmänheten och i medierna, vilket visade att det fanns ett behov av unionslagstiftning på det området. Det direktivet syftar till att erbjuda ”ett balanserat och effektivt” skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten som de förvärvar information om i ett arbetsrelaterat sammanhang och som ”skadar allmänintresset”.⁶ Såsom anges i artikel 1 i direktivet syftar det till att ”stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten och unionspolitik” på vissa särskilda områden av betydelse för allmänintresset, genom att fastställa gemensamma miniminormer som tillgodoser en ”hög skyddsnivå” för sådana personer.⁷

⁵ Luxleaks-skandalen handlar om de avslöjanden som gjordes år 2014, av mer än 300 ”skattebeslut” (skatteupplägg) som den luxemburgska skattemyndigheten hade kommit överens om med bolag och företag och de rättsliga förfaranden som därefter inleddes mot några av de personer som var inblandade i dessa avslöjanden.

⁶ Se skäl 1 och artikel 4, med rubriken ”Tillämpningsområde med avseende på personer”, i visseblåsårdirektivet.

⁷ Bestämmelserna i visseblåsårdirektivet omfattar ett brett spektrum av områden och såväl offentliga som privata sektorer. De innehåller ett strikt förbud mot alla former av repressalier mot visseblåsårare. För en allmän kommentar angående det direktivet, se V. Abazi *The European Union Whistleblower Directive: a "game changer" for whistleblowing protection?*, *Industrial Law Journal*, Vol 49, Issue 4, 2020, 49.4, s. 640–656.

22. Enligt artikel 26.1 i visseblåsårdirektivet var medlemsstaterna skyldiga att senast den 17 december 2021 anta de ”bestämmelser i lagar och andra författningar” som är nödvändiga för att följa det direktivet.⁸ De hade även en skyldighet, enligt punkt 3 i den artikeln, att hänvisa till visseblåsårdirektivet i de införlivandeåtgärderna. De var dessutom skyldiga att underrätta kommissionen om dessa åtgärder (vilket de i regel måste göra för alla direktiv).

23. Förevarande mål ingår i en serie av sex mål⁹ som rör påstådda åsidosättanden från flera medlemsstaters sida av dessa skyldigheter.

24. Såsom jag redan har konstaterat i inledningen ovan, handlar förevarande mål, i huvudsak, om ett obesträtt fördragsbrott (”*manquement non contesté*”). Republiken Polen har nämligen inte bestritt att den har underlåtit att införliva visseblåsårdirektivet med polsk rätt. Republiken Polen har inte heller bestritt att den, i ännu högre grad, har underlåtit att underrätta kommissionen om eventuella införlivandeåtgärder. Republiken Polen har dock angett flera skäl till det fördragsbrottet. Republiken Polen har dessutom ifrågasatt storleken på de ekonomiska sanktioner som kommissionen har yrkat på att domstolen ska påföra.

25. Jag kommer först att förklara varför de skäl som Republiken Polen har åberopat, enligt min mening, med lätthet kan avfärdas av domstolen (A). Jag kommer därefter att gå in på den kritik som den medlemsstaten har riktat mot storleken på de ekonomiska sanktioner som kommissionen har yrkat på i förevarande mål och, närmare bestämt, de metoder som kommissionen har tillämpat för att beräkna det beloppet, såsom dessa beskrivs i meddelandet från år 2023 (B). Den frågan är av betydelse för alla de sex mål som nämns i punkt 23 ovan och, mer allmänt, för alla de mål där kommissionen anger storleken på de ekonomiska sanktioner som den yrkar på att domstolen ska påföra inom ramen för överträdelseförfaranden.

A. Republiken Polens skäl för underlåtenheten att införliva visseblåsårdirektivet

1. Parternas argument

26. Republiken Polen har, i huvudsak, anfört tre skäl för dess underlåtenhet att införliva visseblåsårdirektivet och därmed att underrätta om de åtgärder som är nödvändiga för att införliva visseblåsårdirektivet med polsk rätt inom den tidsfrist som föreskrivs i artikel 26.1 i det direktivet.

27. Republiken Polen har som första skäl angett att det har krävts ett längre samrådsförfarande på nationell nivå på grund av visseblåsårdirektivets breda tillämpningsområde och dess betydande inverkan på ett brett spektrum av sektorer. Många berörda parter har uppmuntrats eller uppmanats att inkomma med synpunkter under det samrådsförfarandet. Vissa av de tvivel som de berörda parterna har uttryckt i sina synpunkter har nödvändiggjort en kompletterande djupgående analys, vilket därmed har försenat vidtagandet av åtgärder som införlivar det direktivet.

⁸ Med undantag för de åtgärder som är nödvändiga för att fullgöra skyldigheten att inrätta interna rapporteringskanaler enligt artikel 8.3 i visseblåsårdirektivet, när det gäller rättsliga enheter i den privata sektorn med 50–249 arbetstagare, beträffande vilka medlemsstaterna hade ytterligare två år på sig (fram till den 17 december 2023) (se artikel 26.2 i det direktivet).

⁹ Se mål C-149/23, kommissionen/Tyskland, mål C-150/23, kommissionen/Luxemburg, mål C-152/23, kommissionen/Republiken Tjeckien, mål C-154/23, kommissionen/Estland, och C-155/23, kommissionen/Ungern. Alla dessa mål är för närvarande anhängiga vid domstolen.

28. Det andra och det tredje skäl som Republiken Polen har anfört har att göra med covid-19-pandemin och den pågående militära konflikten i Ukraina. Republiken Polen har förklarat att covid-19-pandemin gjorde det svårare att anordna personliga möten och att genomföra samrådsförfarandet och att prioritet behövde ges åt annan, mer angelägen lagstiftning som hade att göra med hanteringen och begränsningen av covid-19-pandemin.

29. Republiken Polen har dessutom påpekat att ministeriet för familjefrågor och socialpolitik (som ansvarade för införlivandet av visseblåsdirektivet med polsk rätt) har varit tvunget att spela en nyckelroll vid antagandet av nationella bestämmelser om integrering av ukrainska flyktingar i det polska socialförsäkringssystemet och villkoren för deras mottagande i Polen, efter det att kriget i Ukraina bröt ut. Behovet av att vidta snabba åtgärder och mobilisera resurser i dessa frågor har ytterligare försenat införlivandet av visseblåsdirektivet med polsk rätt.

30. Mot bakgrund av dessa omständigheter har Republiken Polen hävdade att dess underlåtenhet att införliva visseblåsdirektivet inte beror på brister i lagstiftningsprocessen, utan på att det har varit nödvändigt att prioritera andra brådskande frågor som är hänförliga till folkhälsa, allmän säkerhet och allmän ordning.

31. Kommissionen har inte godtagit de skäl som Republiken Polen har anfört.

32. Kommissionen anser inledningsvis att Republiken Polen inte kan åberopa komplexiteten i visseblåsdirektivet för att motivera det försenade införlivandet av det direktivet med nationell rätt. Komplexiteten i en unionsrättsakt utgör inte något "onormalt eller oförutsebart" hinder för att medlemsstaterna ska fullgöra sina skyldigheter i fråga om införlivande av direktiv. Medlemsstaterna kan inte heller åberopa de svårigheter som uppstått under samrådsförfarandet på nationell nivå som grund för att inte ha införlivat ett direktiv.

33. Vidare anser kommissionen att Republiken Polen inte kan hävda att covid-19-pandemin var skälet till att den inte införlivade visseblåsdirektivet inom den tidsfrist som föreskrivs i artikel 26.1 i detta. Pandemin kan endast användas som grund i två situationer: för det första om den relevanta unionsrättsakten medger undantag eller avvikelser på grund av svårigheter som är kopplade till pandemin eller, för det andra, om kraven för åberopande av force majeure (oöverstigliga svårigheter) är uppfyllda. Enligt kommissionen är ingen av dessa situationer tillämplig i förevarande fall.

34. Slutligen har kommissionen påpekat att den pågående militära konflikten i Ukraina inleddes den 24 februari 2022, det vill säga efter det att tidsfristen för införlivande av visseblåsdirektivet hade löpt ut. Kommissionen har följaktligen hävdade att Republiken Polen inte kan åberopa konsekvenserna av den konflikten som grund för sin underlåtenhet att införliva det direktivet inom den tidsfrist som föreskrivs i artikel 26.1 i detta. De konsekvenserna är under alla omständigheter alltför indirekta eller avlägsna för att invändningen om force majeure ska kunna tillämpas.

2. Bedömning

35. De tre skäl som Republiken Polen har anfört i förevarande mål är inte på något sätt nya eller ovanliga. De kan, enligt min mening, avfärdas utan några större svårigheter.

36. Såsom kommissionen har påpekat, har domstolen redan vid ett flertal tillfällen slagit fast att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning (det vill säga interna svårigheter) som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter och tidsfrister som föreskrivs i ett direktiv.¹⁰ Det saknar i synnerhet betydelse att en sådan medlemsstats fördragsbrott är resultatet av politiska debatter¹¹ eller beror på att det är nödvändigt att inleda samrådsförfaranden på nationell nivå.¹²

37. Domstolen har dessutom genomgående underkänt skäl som grundar sig på den ifrågavarande lagstiftningens påstådda komplexitet.¹³ Domstolen har därvidlag betonat att om fristen för att genomföra ett direktiv visar sig vara för kort, är det enda sätt som är förenligt med unionsrätten att den berörda medlemsstaten uppnår att den behöriga EU-institutionen förlänger denna frist.¹⁴

38. Mot bakgrund av denna praxis är det enligt min mening uppenbart att Republiken Polen inte kan åberopa svårigheter som följer av visseblåsårdirektivets breda tillämpningsområde, dess komplexitet eller de tvivel som vissa berörda parter har uttryckt och deras inverkan på det nationella samrådsförfarandets längd som grund för dess underlåtenhet att införliva den rättsakten (det första skälet).

39. Vad gäller det andra skäl som har anförts av Republiken Polen, som i huvudsak har hävdats att den ogynnsamma situationen i samband med covid-19-pandemin hindrade den från att införliva visseblåsårdirektivet inom den föreskrivna tidsfristen, konstaterar jag att unionslagstiftaren antog det direktivet bara några månader innan de första covid-19-fallen upptäcktes.

40. Jag medger gärna, såsom domstolen har gjort i andra fall,¹⁵ att en hälsokris i en sådan omfattning som covid-19-pandemin är främmande för medlemsstaterna samt onormal och oförutsebar. Detta innebär emellertid inte, enligt min mening, att Republiken Polen kan hänvisa till covid-19-pandemin för att åberopa en invändning om force majeure i förevarande fall och därmed befrias från sina skyldigheter enligt artikel 26 i visseblåsårdirektivet.

41. Det är visserligen riktigt att domstolen, i princip, har godtagit force majeure som en invändning, inbegripet i fall där det förekommit underlåtenhet att införliva ett direktiv.¹⁶ En sådan invändning kan dock endast vinna framgång om det föreligger ”främmande omständigheter” som gör det ”omöjligt” att anta de relevanta införlivandeåtgärderna. Även om denna definition inte förutsätter att det föreligger ett ”absolut hinder”, kräver den likväl ”onormala svårigheter” som framstår som ”oundvikliga trots iakttagandet av all vederbörlig omsorg”.¹⁷ Detta är en hög tröskel som tydligt begränsar de fall där medlemsstaterna med

¹⁰ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2001, kommissionen/Frankrike (C-468/00, EU:C:2001:482, punkt 10).

¹¹ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 maj 2013, kommissionen/Sverige (C-270/11, EU:C:2013:339, punkt 54).

¹² Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2001, kommissionen/Frankrike (C-468/00, EU:C:2001:482, punkterna 8–10), och dom av den 26 februari 2008, kommissionen/Luxemburg (C-273/07, EU:C:2008:122, punkterna 8–10).

¹³ Se dom av den 17 juli 1997, kommissionen/Spanien (C-52/96, EU:C:1997:382, punkterna 8–11).

¹⁴ Se dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpning av penningtvätt) (C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 46).

¹⁵ Se dom av den 8 juni 2023, kommissionen/Slovakien (Rätt att säga upp avtal utan uppsägningsavgift) (C-540/21, EU:C:2023:450, punkt 83).

¹⁶ Se dom av den 6 juli 2000, kommissionen/Belgien (C-236/99, EU:C:2000:374, punkterna 21–24).

¹⁷ Se dom av den 17 september 1987, kommissionen/Grekland (70/86, EU:C:1987:374, punkt 8), och dom av den 8 juli 2010, kommissionen/Italien (C-334/08, EU:C:2010:414, punkterna 46 och 47).

framgång kan åberopa en invändning om force majeure. En sådan invändning kan dessutom inte längre åberopas av en medlemsstat om dess passivitet sträcker sig längre än till den tidpunkt då verkningarna av dessa främmande omständigheter upphörde.¹⁸

42. I detta hänseende förefaller det mig som om den omständigheten att prioritet behövde ges åt lagstiftningsförslag om hanteringen och begränsningen av covid-19-pandemin och att det var svårare under den tiden att anordna personliga möten för införlivandet av visseblåsårdirektivet inte innebar att det förelåg ”onormala svårigheter” för att vidta de åtgärder som var nödvändiga för att införliva det direktivet, vilka inte kunde undvikas trots iakttagandet av all vederbörlig omsorg – åtminstone och med säkerhet inte under hela den relevanta perioden.

43. Jag vill erinra om att enligt artikel 26.1 i visseblåsårdirektivet var medlemsstaterna skyldiga att senast den 17 december 2021 anta de ”bestämmelser i lagar och andra författningar” som var nödvändiga för att följa det direktivet, det vill säga cirka ett år och nio månader efter det att covid-19-pandemin bröt ut. Republiken Polen hade ytterligare nio månader på sig (motsvarande tiden mellan utgången av den perioden och slutet av den tvåmånadersperiod som anges i kommissionens motiverade yttrande) att uppfylla den skyldigheten, men gjorde ändå inte detta. Den dag då förevarande mål inleddes av kommissionen, hade Republiken Polen fortfarande inte vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att införliva den rättsakten.

44. Man behöver inte vara någon expert på det inre regeringsarbetet för att konstatera att det inte är ovanligt att prioriteringarna i lagstiftningsarbetet eller på ministeriernas dagordningar ändras. Detta gäller även när de händelser som leder till sådana ändringar (såsom ett virusutbrott) är oförutsebara. I enlighet med resonemanget i domen i målet kommissionen/Italien,¹⁹ där domstolen erinrade om att invändningen om force majeure förutsätter att den aktuella bristen på fullgörande beror på onormala och oförutsebara omständigheter (vilket innebär att den invändningen därför inte kan göras gällande om en omsorgsfull och aktsam person kunde ha vidtagit de åtgärder som var nödvändiga för att undvika konsekvenserna av sådana omständigheter), anser jag att Republiken Polen, även före utgången av den tidsfrist som föreskrivs i artikel 26.1 i visseblåsårdirektivet, kunde ha mildrat de störningar som covid-19-pandemin orsakade och vidtagit nödvändiga försiktighetsåtgärder för att säkerställa att införlivandet av det direktivet ändå behandlades. Republiken Polen kunde dessutom ha funnit alternativ till personliga möten.

45. Mot denna bakgrund anser jag att de omständigheter som Republiken Polen har åberopat beror på ”interna svårigheter”, snarare än på en situation av force majeure.²⁰ Den motsatta slutsatsen, som enligt min mening svårigen kan försvaras, skulle innebära att medlemsstaterna i grund och botten befrias från skyldigheten att vidta införlivandeåtgärder för varje direktiv vars införlivandefrist på något sätt har överlappat perioden för covid-19-pandemin.

46. Det tredje skäl som Republiken Polen har anfört och som avser effekterna av kriget i Ukraina är inte heller övertygande enligt min mening. Såsom kommissionen har påpekat bröt kriget i Ukraina ut i februari 2022, medan den tidsfrist som anges i artikel 26.1 i visseblåsårdirektivet

¹⁸ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 1985, kommissionen/Italien (101/84, EU:C:1985:330, punkt 16), och dom av den 8 juni 2023, kommissionen/Slovakien (Rätt att säga upp avtal utan uppsägningsavgift) (C-540/21, EU:C:2023:450, punkt 81 och där angiven rättspraxis). Se, även, förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i målet kommissionen/Tyskland (C-527/12, EU:C:2014:90, punkterna 47–53).

¹⁹ Dom av den 4 mars 2010 (C-297/08, EU:C:2010:115, punkterna 80–86).

²⁰ Se, analogt, dom av den 6 juli 2000, kommissionen/Belgien (C-236/99, EU:C:2000:374, punkterna 21–24).

löpte ut den 17 december 2021 (före krigets utbrott). Av detta följer, enligt min mening, att Republiken Polen inte kan åberopa effekterna av den konflikten som grund för sin underlåtenhet att införliva visseblåardirektivet inom den tidsfrist som föreskrivs i den bestämmelsen.

47. Det kan självfallet inte uteslutas att kriget i Ukraina kan ha påverkat Republiken Polens förmåga att uppfylla sin skyldighet att införliva visseblåardirektivet och att därefter underrätta kommissionen om de relevanta införlivandeåtgärderna. Jag är dock tveksam till att godta Republiken Polens tredje skäl även när det gäller perioden efter det att den konflikten inleddes.

48. Republiken Polens argument i det hänseendet är i själva verket tämligen svaga, minst sagt. Den medlemsstaten har nämligen inte påstått något annat än att antagandet av införlivandeåtgärderna försenades ytterligare, under nämnda efterföljande period, eftersom ministeriet för familjefrågor och socialpolitik var tvunget att prioritera förslag om integrering av ukrainska flyktingar i det polska socialförsäkringssystemet och villkoren för deras mottagande i Polen. Det argumentet ska, enligt min mening, underkännas av samma skäl som de som anges i punkt 44 ovan. Jag noterar därvidlag att Republiken Polen till exempel inte har förklarat varför ett annat ministerium inte kunde se till att det direktivet införlivades, när ministeriet för familjefrågor och socialpolitik inte kunde göra detta.

49. Mot denna bakgrund övertygas jag inte av något av de tre skäl som Republiken Polen har anfört.

B. Storleken på de ekonomiska sanktionerna och de beräkningsmetoder som kommissionen tillämpar

50. Den centrala frågan i förevarande mål rör tolkningen av artikel 260.3 FEUF och de beräkningsmetoder som kommissionen tillämpar för att fastställa storleken på de ekonomiska sanktioner som den kan yrka på att domstolen påför enligt den bestämmelsen.

51. Artikel 260.3 FEUF har av kommissionen beskrivits som ett ”nytt instrument” som införs genom FEUF ”för att erbjuda en lösning på problemet med sent införlivande av direktiv”.²¹ I första meningen anges att ”[o]m kommissionen för ett ärende vidare till domstolen i enlighet med artikel 258 [FEUF] därför att den anser att den berörda medlemsstaten inte har uppfyllt sin skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande, får kommissionen, om den anser det lämpligt, ange det standardbelopp eller vite som denna stat ska betala och som kommissionen anser lämpligt med hänsyn till omständigheterna”.²²

52. I artikel 260.3 andra meningen FEUF anges att om domstolen fastställer att en sådan underlåtenhet föreligger, kan den ålägga den berörda medlemsstaten att betala ett standardbelopp eller vite.

53. Såsom domstolen har slagit fast har den bestämmelsen i grund och botten en dubbel funktion. Å ena sidan syftar den till att ge kommissionen särskilda befogenheter för att säkerställa en effektiv tillämpning av unionsrätten. Å andra sidan syftar den till att göra det möjligt för domstolen att utöva sin dömande verksamhet bestående i att inom ramen för ett enda förfarande kunna

²¹ Se punkt 11 i *Meddelande från kommissionen – om tillämpningen av artikel 260.3 i EUF-fördraget* (EUT C 12, 2011, s. 1).

²² Såsom anges i artikel 206.3 FEUF ska direktivet i fråga ha ”antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande”. Det ska inte tillämpas på direktiv som inte utgör lagstiftning.

bedöma huruvida den berörda medlemsstaten har uppfyllt sina skyldigheter avseende underrättelse om införlivandeåtgärder rörande direktivet i fråga och, i förekommande fall, fastställa de ekonomiska sanktioner som den anser mest lämpliga.²³

54. Enligt min mening finns det två aspekter av artikel 260.3 FEUF som förtjänar ytterligare uppmärksamhet.

55. För det första har domstolen preciserat att tillämpningen av artikel 260.3 FEUF inte kan ses isolerat, utan måste vara kopplad till kommissionens inledande av ett fördragsbrottsförfarande enligt artikel 258 FEUF.²⁴ Enkelt uttryckt utgörs ”mervärdet” av artikel 260.3 FEUF av att, till skillnad från överträdelse som enbart omfattas av tillämpningsområdet för artikel 258 FEUF, kräver inte sådana överträdelse som båda bestämmelserna är tillämpliga på något andra, separat förfarande för påförande av ekonomiska sanktioner.²⁵ Artikel 260.3 FEUF ger i själva verket domstolen utrymme att, i en och samma dom i vilken den fastställer ett åsidosättande av skyldigheten att underrätta om införlivandeåtgärder som anges i den bestämmelsen, ålägga betalning av ett standardbelopp och/eller vite. Detta är skälet till att domstolen har angett att syftet med den mekanism som har införts genom artikel 260.3 FEUF inte bara är att förmå medlemsstaterna att snarast upphöra med sin underlåtenhet att uppfylla nämnda skyldighet, utan även att underlätta och påskynda förfarandet för åläggande av ekonomiska sanktioner.²⁶

56. För det andra har kommissionen angett att de beräkningsmetoder som den tillämpar i det sammanhanget, i huvudsak, är desamma som de som anges i artikel 260.2 FEUF. Enligt den sistnämnda bestämmelsen får kommissionen yrka på, och domstolen besluta om, ekonomiska sanktioner i en specifik situation, nämligen när en medlemsstat inte vidtar de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom.²⁷ Med hänsyn till att samma slags sanktioner, i grund och botten, kan påföras enligt båda bestämmelserna och att bedömningen i det hänseendet ska grunda sig på samma principer, har domstolen emellertid anslutit sig till kommissionens synsätt och funnit att rättspraxis avseende artikel 260.2 FEUF ska tillämpas analogt på artikel 260.3 FEUF.²⁸

57. Detta konstaterande är emellertid förenat med ett förbehåll: domstolens befogenhet enligt den sistnämnda bestämmelsen är dock underkastad en begränsning som inte har någon motsvarighet i artikel 260.2 FEUF. Medan domstolen enligt båda bestämmelserna kan frånga

²³ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpning av penningtvätt) (C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

²⁴ Skälet till detta är att yrkandet om påförande av sanktionsavgifter enligt artikel 260.3 FEUF endast utgör en accessorisk del av fördragsbrottsförfarandet, vars effektivitet den ska säkerställa (se dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpning av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

²⁵ För fullständighetens skull vill jag påpeka att även om det inte anges något i artikel 260.3 FEUF om huruvida den berörda medlemsstatens skyldighet att iaktta sanktionerna ”kicker in” den dag då domen meddelas (utan någon efterföljande anståndsperiod), har domstolen redan slagit fast, vid ett antal tillfällen, att sanktioner får verkan omedelbart (se, exempelvis, domen av den 8 juli 2019 i målet kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Bredbandsnät), C-543/17, EU:C:2019:573). För en diskussion i doktrinen, se T. *La procédure en manquement d'État, Guide Pratique*, andra upplagan, Bruylant, s. 483.

²⁶ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpning av penningtvätt) (C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 74 och där angiven rättspraxis).

²⁷ Därvidlag vill jag tillägga att medan artikel 260.2 FEUF avser något som, i grund och botten, är en ”sammansatt överträdelse” eller en ”dubbel överträdelse” (medlemsstatens ursprungliga fördragsbrott plus dess underlåtenhet att rätta sig efter den dom som meddelats med stöd av artikel 258 FEUF), är artikel 260.3 FEUF tillämplig i samband med en enda överträdelse (det vill säga underlåtenheten att införliva ett direktiv) (se Wahl, N. och Prete, L. *Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU*, European Law Reporter, 2014, nr 6, s. 173).

²⁸ Se dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området) (C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

kommissionens förslag, föreskrivs i artikel 260.3 FEUF (till skillnad från vad som är fallet i artikel 260.2 FEUF) att de ekonomiska sanktioner som domstolen slutligen fastställer inte får vara högre än det belopp som kommissionen har angett.²⁹

58. Efter att ha gjort dessa klargöranden vill jag erinra om att kommissionen har angett två olika beräkningsmetoder i meddelandet från år 2023: en för standardbelopp och en för vite. Standardbelopp påförs för att beivra medlemsstatens fortsatta överträdelse fram till dess att domstolens dom meddelas eller fullständig efterrättelse iakttas, beroende på vad som inträffar tidigare. Viten däremot syftar till att förmå medlemsstaten att snarast upphöra med överträdelsen efter det att domstolens dom har meddelats och är i princip endast motiverade att förelägga såvida fördragsbrottet har pågått fram till domstolens prövning av de faktiska omständigheterna.³⁰

59. Båda metoderna baseras på att ett basbelopp multipliceras med tre faktorer. De två första faktorerna motsvarar överträdelsens svårighetsgrad (som återspeglas i en koefficient för svårighetsgrad) och dess varaktighet (som återspeglas i koefficienten för varaktighet eller antalet dagar under vilka överträdelsen har pågått eller pågår). Den tredje beskrivs av kommissionen som "n-faktorn som beror på medlemsstatens betalningsförmåga".

60. Såsom jag har angett i punkt 17 ovan har kommissionen, i förevarande fall, beräknat standardbeloppet till ett av följande två belopp: 13 700 euro per dag från och med dagen efter utgången av tidsfristen för införlivande av visseblåsardirektivet till och med den dag då den påstådda överträdelsen upphör eller, om överträdelsen fortsätter, fram till den dag då domen meddelas i förevarande mål eller ett lägsta belopp på 3 836 000 euro, beroende på vilket som är högst. Den institutionen har även yrkat att domstolen ska förplikta Republiken Polen att betala ett vite på 53 430 euro per dag av försening med att fullgöra skyldigheterna enligt visseblåsardirektivet från och med den dag då den domen meddelas till och med den dag då de skyldigheterna fullgörs.

61. Republiken Polen har gjort gällande att de sanktionerna är alltför stränga och oproportionerliga. Republiken Polen har särskilt bestritt två inslag i de beräkningsmetoder som kommissionen har tillämpat och som beskrivs i meddelandet från år 2023: för det första koefficienten för svårighetsgrad, som enligt riktlinjerna i det meddelandet är densamma i samtliga fall av fullständig underlåtenhet från den berörda medlemsstatens sida att anmäla införlivandeåtgärder (1) och för det andra n-faktorn, som delvis grundar sig på medlemsstatens befolkningsstorlek (2). De frågor som Republiken Polen har väckt beträffande dessa två inslag är inte specifika för förevarande mål, utan ifrågasätter lämpligheten av de beräkningsmetoder som kommissionen har fastställt i meddelandet från år 2023 i sin helhet. Jag kommer först att behandla dessa mer allmänna frågor innan jag tar ställning till huruvida de ekonomiska sanktioner som kommissionen har angett i förevarande mål är alltför stränga eller oproportionerliga (3).

²⁹ Denna begränsning påverkar inte bara själva beloppet, utan även domstolens val av vilken typ av sanktion (standardbelopp eller vite eller bägge delar) som den anser lämplig (se dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpning av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 52). Med detta sagt vill jag påpeka att kommissionen, såsom anges i meddelandet från år 2023, "systematiskt [yrkar] att domstolen ska påföra ... både ett standardbelopp och ett löpande vite".

³⁰ Se dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området) (C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

1. Den första allmänna frågan: Den koefficient för svårighetsgrad som kommissionen tillämpar

a) Parternas argument

62. Kommissionen har erinrat om att koefficienten för svårighetsgrad, som återspeglar överträdelsens svårighetsgrad, fastställs till ett värde på mellan 1 och 20. Kommissionen har dessutom erinrat om att den, såsom anges i meddelandet från år 2023, ”systematiskt” tillämpar en koefficient för svårighetsgrad på 10 i fall där ett fullständigt åsidosättande görs av skyldigheten att underrätta om införlivandeåtgärder. Förevarande mål rör ett sådant fullständigt åsidosättande. Kommissionen har därför tillämpat en koefficient för svårighetsgrad på 10.

63. Kommissionen har förklarat att enligt domstolens praxis³¹ är skyldigheten att införliva direktiv och underrätta kommissionen om införlivandeåtgärder en ”väsentlig skyldighet”, som bidrar till att säkerställa unionsrättens verkan. Fullständig underlåtenhet att uppfylla den skyldigheten ska anses vara ”allvarlig”. Detta motiverar, enligt kommissionens uppfattning, en systematisk tillämpning av en koefficient för svårighetsgrad på 10 i samtliga sådana fall.

64. Kommissionen har vidare angett att alla direktiv som antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande ska anses vara lika viktiga och ska införlivas fullständigt av medlemsstaterna inom de tidsfrister som anges i dem. Enligt kommissionen ska det aktuella direktivets karaktär inte påverka fastställandet av koefficienten för svårighetsgrad.

65. Kommissionen har dessutom hävdatt att rättssäkerheten ökar genom en systematisk tillämpning av en koefficient för svårighetsgrad på 10 i samtliga fall som avser ett fullständigt åsidosättande av skyldigheten att underrätta om införlivandeåtgärder. En sådan systematisk tillämpning innebär också att de ekonomiska sanktioner som kommissionen föreslår blir mer förutsebara och säkerställer likabehandling mellan medlemsstaterna.

66. Kommissionen anser dessutom att det under alla omständigheter är motiverat att tillämpa den koefficienten i förevarande fall. Kommissionen har därvidlag för det första gjort gällande att visseblåsdirektivet spelar en central roll för att underlätta den faktiska tillämpningen av unionsrätten på en rad viktiga områden och att en underlåtenhet att införliva det direktivet därför kan få konsekvenser för andra unionsrättsakter (sådana som antagits på de områden som omfattas av det direktivets materiella tillämpningsområde). För det andra har kommissionen gjort gällande att avsaknaden av ett effektivt skydd för visseblåsare i en medlemsstat kan påverka skyddet för deras grundläggande rättigheter, vilket ökar överträdelsens svårighetsgrad. För det tredje känner kommissionen inte till några bestämmelser i polsk rätt som eftersträvar samma mål som visseblåsdirektivet eller som avspeglar dess innehåll. För det fjärde förmildras inte Republiken Polens fördragsbrott av den omständigheten att den samarbetade med kommissionen under det administrativa förfarandet.

67. Republiken Polen har gjort gällande att en systematisk tillämpning av koefficient för svårighetsgrad på 10 i samtliga fall av ett fullständigt åsidosättande av skyldigheten att underrätta om införlivandeåtgärder innebär att kommissionen kan kringgå sin skyldighet att, i varje enskilt fall, göra en ingående bedömning av hur allvarlig den eller de påstådda överträdelsena är.

³¹ Se dom av den 13 januari 2021, kommissionen/Slovenien (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, punkt 75).

68. Republiken Polen har närmare bestämt hävdatt att kommissionen, i förevarande fall, inte har beaktat att polsk rätt redan ger visselblåsare ett visst skydd och att Republiken Polens underlåtenhet att införliva det direktiv som skyddar sådana personer därför har en begränsad inverkan på de intressen som den rättsakten syftar till att skydda. Enligt Republiken Polen ska den omständigheten anses utgöra en förmildrande omständighet vid fastställandet av koefficienten för svårighetsgrad. I annat fall skulle den koefficient som kommissionen tillämpar endast grunda sig på överträdelsens potentiella effekter (i motsats till dess verkliga konsekvenser).

69. Republiken Polen har även påpekat att den omständigheten att en medlemsstat lojalt samarbetar (såsom Republiken Polen gjorde) med kommissionen under det administrativa förfarandet också är en förmildrande omständighet.³²

b) Bedömning

70. Domstolen har preciserat att ekonomiska sanktioner som medlemsstater påförs för underlåtenhet att uppfylla sina unionsrättsliga skyldigheter ska vara dels ”anpassa[de] till omständigheterna”, dels ”proportionerlig[a] ... i förhållande till [överträdelsen] [och] i förhållande till den berörda medlemsstatens betalningsförmåga”.³³ Kommissionen har angett att den har tagit vederbörlig hänsyn till dessa krav i meddelandet från år 2023.³⁴

71. Mot bakgrund av dessa omständigheter uppfattar jag det som att den koefficient för svårighetsgrad som kommissionen tillämpar framför allt syftar till att säkerställa att de standardbelopp och/eller viten som kommissionen fastställer enligt artikel 260.3 FEUF står i proportion till överträdelsens svårighetsgrad, bedömd mot bakgrund av de relevanta omständigheterna. Detta är i själva verket det enda inslaget i de beräkningsmetoder som anges i 2023 års meddelande som kan återspegla överträdelsens allvar.³⁵

72. Det är mot denna bakgrund som ett svar krävs på frågan huruvida kommissionen systematiskt kan tillämpa en koefficient för svårighetsgrad på 10 varje gång som den påstådda överträdelsen, på grundval av vilken kommissionen yrkar på att domstolen påför ekonomiska sanktioner i enlighet med artikel 260.3 FEUF, består i ett fullständigt åsidosättande av skyldigheten att underrätta om införlivandeåtgärder. Den frågan har aldrig tidigare prövats av domstolen. Kommissionen tillämpade nämligen inte systematiskt samma koefficient i sådana situationer före meddelandet från år 2023.³⁶

73. För tydlighetens skull vill jag erinra om att 260.3 FEUF är tillämplig när den ”berörda medlemsstaten inte har uppfyllt sin skyldighet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande”. Den bestämmelsen är således inte enbart tillämplig vid fullständiga åsidosättanden av skyldigheten att ”underrätta”, utan även

³² Republiken Polen har i det avseendet hänvisat till domen av den 25 juni 2013, kommissionen/Republiken Tjeckien (C-241/11, EU:C:2013:423), och till domen av den 17 oktober 2013, kommissionen/Belgien (C-533/11, EU:C:2013:659).

³³ Se, i fråga om viten, dom av den 4 juli 2000, kommissionen/Grekland (C-387/97, EU:C:2000:356, punkt 90), och dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området) (C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 62), och, i fråga om standardbelopp, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpning av penningtvätt) (C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 81), och dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området) (C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 73).

³⁴ Se punkt 2 i meddelandet från år 2023.

³⁵ De andra inslagen i de beräkningsmetoder som kommissionen tillämpar (det vill säga schablonbeloppet, koefficienten för varaktighet eller antalet dagar under vilken överträdelsen har pågått eller pågår och n-faktorn) grundar sig nämligen inte på överträdelsens svårighetsgrad.

³⁶ Se punkt 25 i *Meddelande från kommissionen – om tillämpningen av artikel 260.3 i EUF-fördraget* (EUT C 12, 2011, s. 1).

på situationer där en medlemsstat underrättar om införlivandeåtgärder till en viss del eller på ett felaktigt sätt. Även om kommissionen inte anger i meddelandet från år 2023 vilken koefficient för svårighetsgrad som ska tillämpas i detta andra scenario,³⁷ anger den dock att den systematiskt tillämpar en koefficient på 10 i det första scenariot.

74. Såsom jag kommer att förklara nedan, anser jag att ett sådant tillvägagångssätt är lämpligt (och förenligt med proportionalitetsprincipen) om och endast om alla de överträdelser som det avser kan anses vara av samma svårighetsgrad, dels i förhållande till andra typer av överträdelser, dels i förhållande till varandra. Enligt min mening förhåller det sig dock inte på det sättet i förevarande fall.

1) Första skälet: Fullständiga åsidosättanden av skyldigheten att vidta och följaktligen underrätta om införlivandeåtgärder är inte nödvändigtvis allvarigare än andra typer av överträdelser.

75. Hypotetiskt sett kan kommissionens tillvägagångssätt (vilket är att systematiskt tillämpa en koefficient för svårighetsgrad på 10) vara aktuellt i två typer av situationer: för det första när den berörda medlemsstaten har vidtagit de nödvändiga införlivandeåtgärderna (helt eller delvis) men helt enkelt fullkomligt har underlåtit att underrätta om dem och, för det andra, när den medlemsstaten har underlåtit att införliva det aktuella direktivet överlag.

76. Jag vill i det hänseendet erinra om att, såsom generaladvokaten Szpunar har förklarat, är den skyldighet som artikel 260.3 FEUF syftar på inte skyldigheten att vidta åtgärder för införlivande, utan skyldigheten att underrätta om dessa åtgärder.³⁸ Härav följer att den omständigheten att en medlemsstat underlåter att ”underrätta om” införlivandeåtgärder (i motsats till att fullständigt underlåta att vidta sådana åtgärder) är tillräcklig för att artikel 260.3 FEUF ska tillämpas.

77. Med detta sagt kan jag med lätthet medge (vilket kommissionen också tycks göra) att det första scenariot är föga sannolikt i praktiken. I de flesta situationer (om inte alla) är skälet till att en medlemsstat underlåter att underrätta om införlivandeåtgärder i själva verket att den har underlåtit att vidta sådana åtgärder. Det är svårt att föreställa sig varför en medlemsstat som har ”gjort sitt jobb rätt” och vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att införliva ett direktiv inte skulle underrätta kommissionen om dessa. Enligt min mening är det således uppenbart att när den institutionen talar om en fullständig underlåtenhet att ”anmäla” avser den ett fullständigt åsidosättande av skyldigheten att införliva (och inte, rätt och slätt, ett fullständigt åsidosättande av skyldigheten att underrätta), vilket går i linje med dess uppfattning om artikel 260.3 FEUF som en bestämmelse som inför en mekanism för att erbjuda ”en lösning på problemet med sent införlivande av direktiv”.³⁹

78. I sådana fall är den berörda medlemsstaten faktiskt ansvarig för en dubbel överträdelse. Den har inte endast underlåtit att underrätta om införlivandeåtgärder. Den har även underlåtit att vidta sådana åtgärder (varav den första underlåtenheten är en följd av den andra).

79. Vid första anblicken kan förekomsten av en sådan dubbel överträdelse i själva verket framstå som tämligen allvarlig, såsom kommissionen har hävdat. Det är emellertid här som svagheten i kommissionens universallösning blir uppenbar: den är klart överförenklad. Det

³⁷ Se punkt 85 nedan.

³⁸ Se förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät) (C-543/17, EU:C:2019:322, punkt 69).

³⁹ Se punkt 51 ovan.

tillvägagångssättet innebär att kommissionen ”väljer ut” en typ av överträdelse (det fullständiga åsidosättandet av skyldigheten att vidta och därmed underrätta om införlivandeåtgärder) som till sin natur är mer allvarlig än andra typer av överträdelser, i synnerhet många av dem som omfattas av artikel 260.2 FEUF. Därigenom bortser kommissionen från det faktum att så inte nödvändigtvis är fallet.⁴⁰

80. För att illustrera detta kan det hänvisas till Republiken Tjeckiens underlåtenhet att införliva vissa bestämmelser i direktiv 2003/41/EG om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut,⁴¹ vilken domstolen undersökte i sin dom i målet kommissionen/Republiken Tjeckien.⁴² Den underlåtenheten förelåg endast till viss del och var inte fullständig, varför den också var lindrig. Den verksamhet som de bestämmelserna reglerade (*in casu* tjänstepensioner) fanns nämligen inte i Republiken Tjeckien. Den överträdelse som domstolen konstaterade i sin dom i målet kommissionen/Frankrike,⁴³ som rörde Republiken Frankrikes underlåtenhet att iaktta vissa skyldigheter att utföra kontroller av franska fartygs fiske (en överträdelse som omfattas av tillämpningsområdet för nuvarande artikel 260.2 FEUF), var däremot mycket allvarligare med avseende på de konsekvenser som den fick för de offentliga och privata intressen som var i fråga.⁴⁴

2) *Det andra skälet: Fall av fullständig underlåtenhet att vidta och därmed underrätta om införlivandeåtgärder är av olika svårighetsgrad*

81. Det andra skälet till att jag anser att kommissionens tillvägagångssätt är olämpligt är att inte alla fall av fullständigt åsidosättande av skyldigheten att vidta och därmed underrätta om införlivandeåtgärder som omfattas av artikel 260.3 FEUF kan påstås vara av samma svårighetsgrad.

82. Strax efter det att denna nya bestämmelse infördes genom EUF-fördraget, förklarade kommissionen att dess syfte var att förmå medlemsstaterna att införliva direktiven inom utsatt tid, vilket kommissionen ansåg vara viktigt, dels för att ”värna de allmänintressen” som fullföljs av EU-lagstiftningen, dels och framför allt för att kunna skydda EU-medborgarna som genom denna lagstiftning tillförsäkras subjektiva rättigheter.⁴⁵

83. Därefter slog domstolen uttryckligen fast att vid tillämpningen av artikel 260.3 FEUF ska ett föreläggande att betala ett standardbelopp (såsom även är fallet enligt artikel 260.2 FEUF) grunda sig på en bedömning av de ”följder” som den berörda medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter får ”för enskilda och allmänna intressen”.⁴⁶ Samma överväganden (samt hur brådskande det är att få den berörda medlemsstaten att uppfylla sina skyldigheter) är relevanta vid fastställandet av ett löpande vite.⁴⁷

⁴⁰ Se förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet kommissionen/Belgien (Artikel 260.3 FEUF – Höghastighetsnät) (C-543/17, EU:C:2019:322, punkt 56). Se, även, N. Wahl och L. Prete, *Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU*, European Law Reporter, 2014, nr 6, s. 170–189.

⁴¹ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 3 juni 2003 (EUT L 235, 2003, s. 10).

⁴² Se dom av den 25 juni 2013 (C-241/11, EU:C:2013:423, punkt 53).

⁴³ Dom av den 12 juli 2005 (C-304/02, EU:C:2005:444).

⁴⁴ Se N. Wahl och L. Prete, *Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU*, European Law Reporter, 2014, nr 6, s. 170–189.

⁴⁵ Se punkt 7 i *Meddelande från kommissionen – om tillämpningen av artikel 260.3 i EUF-fördraget* (EUT C 12, 2011, s. 1).

⁴⁶ Se dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området) (C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 54 och där angiven rättspraxis). Mina markeringar.

⁴⁷ Se, analogt, dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36, punkt 96).

84. Kommissionens beslut, i meddelandet från år 2023, att systematiskt tillämpa samma koefficient för svårighetsgrad på 10 i samtliga fall där en medlemsstat fullständigt underlåter att vidta och därmed "anmäla" införlivandeåtgärder till kommissionen står enligt min uppfattning i strid med det tidigare synsättet och tidigare rättspraxis. Jag kommer att förklara denna synpunkt.

85. I det dokumentet motiverar kommissionen sin nya "universalmodell" med att "alla lagstiftningsdirektiv [är] att betrakta som lika viktiga och ska införlivas fullständigt av medlemsstaterna inom angivna tidsfrister".⁴⁸ Kommissionen tillägger att "[v]ikten av att säkerställa att medlemsstaterna införlivar lagstiftningsdirektiven inom de tidsfrister som fastställs i dessa direktiv gäller i lika hög grad för alla lagstiftningsdirektiv".⁴⁹ Kommissionen förklarar däremot att vid ett partiellt (snarare än ett fullständigt) åsidosättande skyldigheten att anmäla införlivandeåtgärder ska koefficienten för svårighetsgrad fastställas till lägre än 10 och att vederbörlig hänsyn ska tas till överträdelsens inverkan på "allmänintressen och särintressen".

86. Av dessa uttalanden drar jag slutsatsen att kommissionen anser att, vid tillämpningen av artikel 260.3 FEUF, är frågan om vilka specifika intressen och rättigheter som påverkas av överträdelsen relevant endast i andra fall än de som avser ett fullständigt åsidosättande av skyldigheten att underrätta om införlivandeåtgärder.

87. Detta leder till en olöst fråga: Om det slutliga syftet med de ekonomiska sanktioner som kommissionen kan yrka på att domstolen påför i enlighet med artikel 260.3 FEUF, såsom kommissionen har hävdad, är att "skydda de allmänintressen" som eftersträvas med unionslagstiftningen och "EU-medborgarnas subjektiva rättigheter", hur är det möjligt att storleken på dessa sanktioner inte anpassas beroende på i vilken utsträckning de intressena och rättigheterna påverkas eller skulle kunna påverkas av överträdelsen i samtliga fall som omfattas av den bestämmelsen?

88. Jag har i det hänseendet redan i punkt 21 ovan påpekat att det är allmänt vedertaget (såsom exempelvis illustreras av det materiella tillämpningsområdet för visseblåsdirektivet som sådant) att vissa områden av unionsrätten till exempel är av större betydelse för allmänintresset än andra. En fullständig underlåtenhet från en medlemsstats sida att införliva ett direktiv på något av dessa områden som är "av större betydelse för allmänintresset" är i princip, och framför allt om det syftar till att tillförsäkra EU-medborgarna subjektiva rättigheter, allvarigare än en fullständig underlåtelse från samma medlemsstats sida att införliva ett direktiv på ett annat område.⁵⁰

89. Enligt min mening kan det därför inte med framgång hävdas att alla direktiv som antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande är lika viktiga. Jag håller med om att medlemsstaternas skyldighet att vidta införlivandeåtgärder i tid gäller "i lika hög grad" för alla sådana direktiv. Det är dock en annan sak att påstå, såsom kommissionen har gjort, att alla de rättsakterna ska behandlas lika eftersom de är lika viktiga.⁵¹ Den omständigheten att en överträdelse till sin natur är allvarlig innebär inte att graden av allvarlighet kan variera från en situation till en annan.

⁴⁸ Se punkt 3.2.2 i meddelandet från år 2023.

⁴⁹ Se punkt 2.2 i det meddelandet.

⁵⁰ Med detta sagt håller jag dock med om att det, även på ett område som anses vara av allmän betydelse för allmänintresset, är möjligt att unionslagstiftaren antar ett direktiv avseende en fråga som är av relativt liten betydelse (till exempel en mycket teknisk fråga) och vice versa. Överträdelsens svårighetsgrad ska således bedömas i varje enskilt fall.

⁵¹ Jag vågar påstå att det var på grundval av liknande överväganden som kommissionen, i sitt allra första meddelande om artikel 260.3 FEUF, angav att de principer och allmänna kriterier som den hade utformat för den bestämmelsen skulle tillämpas på "konkreta fall" och att ekonomiska sanktioner alltid borde anpassas till omständigheterna i fallet (se punkt 10 i *Meddelande från kommissionen – om tillämpningen av artikel 260.3 i EUF-fördraget* (EUT C 12, 2011, s. 1)).

90. Jag vill göra ytterligare två anmärkningar.

91. För det första vill jag framhålla att den slutsatsen inte påverkas av den omständigheten att domstolen har slagit fast att ”skyldigheten att vidta nationella åtgärder för att säkerställa ett fullständigt införlivande av ett direktiv och skyldigheten att underrätta kommissionen om dessa åtgärder utgör väsentliga skyldigheter”.⁵² I detta avseende hänvisar jag till de överväganden som jag just gjort ovan.

92. Jag skulle vilja tillägga att den motivering som kommissionen har lämnat i förevarande fall, att en systematisk tillämpning av en koefficient för svårighetsgrad på 10 säkerställer likabehandling mellan medlemsstaterna, enligt min mening inte alls är övertygande i det hänseendet. Jag förstår inte på vilket sätt en anpassning av koefficienten för svårighetsgrad till sådana faktorer som det aktuella direktivets betydelse skulle kunna äventyra likabehandlingen av medlemsstaterna.

93. För det andra påpekar kommissionen, i meddelandet från år 2023, att när det gäller artikel 260.2 FEUF, ska vikten av en aktuell överträdelse fastställas med hänsyn tagen till ”de berörda [rättsliga] bestämmelsernas art och omfattning”. Kommissionen har vidare påpekat att ”[k]ränkningar av de grundläggande rättigheterna och de fyra grundläggande friheterna ... alltid [bör] anses som allvarliga och leda till sanktioner som är anpassade därefter”.⁵³ Kommissionen har dessutom förklarat att inverkan på allmänintressen och särintressen måste bedömas från fall till fall, bland annat med beaktande av förlust av EU:s medel, allvarlig skada för EU:s ekonomiska intressen, överträdelsens inverkan på EU:s funktionssätt, allvarlig eller irreparabel skada på människors hälsa eller på miljön, eventuell ekonomisk fördel för medlemsstaten till följd av underlåtenheten och storleken på den befolkning som berörs av överträdelsen.

94. Jag ser inte något skäl till varför samma vägledande principer och faktorer inte kunde ha någon betydelse vid fastställandet av koefficienten för svårighetsgrad när överträdelsen består i ett fullständigt åsidosättande av skyldigheten att vidta och därmed underrätta om införlivandeåtgärder i den mening som avses i artikel 260.3 FEUF.

95. Jag tillägger därvidlag att kommissionen, i sitt allra första meddelande om artikel 260.3 FEUF, har angett att koefficienten för svårighetsgrad skulle fastställas i enlighet med de regler och kriterier som är tillämpliga på överträdelser som omfattas av artikel 260.2 FEUF, enligt vilka det enbart krävdes att den koefficienten skulle vara på mellan 1 och 20.⁵⁴ Skälen till att frånga det synsättet (andra än det om den lika betydelsen av alla direktiv som antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande) anges inte i meddelandet från år 2023.

96. Jag konstaterar att Republiken Polen i förevarande fall har hävdats att hänsyn ska tas till två förmildrande omständigheter: för det första att visselblåsare redan skyddas av polsk rätt och, för det andra, att Republiken Polen lojalt samarbetade med kommissionen under det administrativa förfarandet.

97. Jag kommer att spara min bedömning av förevarande fall till senare (se avsnitt 3 nedan). För stunden vill jag endast klargöra att jag anser att kommissionen, i samtliga fall, bör förbehålla sig rätten att anpassa koefficienten för svårighetsgrad mot bakgrund av relevanta förmildrande och/eller försvårande omständigheter.

⁵² Se dom av den 13 januari 2021, kommissionen/Slovenien (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, punkt 75).

⁵³ Se punkt 3.2.1.1 i meddelandet från år 2023.

⁵⁴ Se punkt 25 i *Meddelande från kommissionen – om tillämpningen av artikel 260.3 i EUF-fördraget* (EUT C 12, 2011, s. 1), där det hänvisas till punkt 16.6 i *Meddelande från kommissionen – Tillämpning av artikel 228 i EG-fördraget* (SEK/2005/1658).

3) *Slutsats*

98. Av ovanstående överväganden följer att domstolen, enligt min mening, ska slå fast att det är olämpligt att systematiskt tillämpa en koefficient för svårighetsgrad på 10 i samtliga fall av ett fullständigt åsidosättande av skyldigheten att underrätta om de åtgärder som är nödvändiga för att införliva ett direktiv som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 260.3 FEUF, för att fastställa ekonomiska sanktioner som är tillräckligt avskräckande och proportionerliga i förhållande till överträdelsen i fråga.

2. *Den andra allmänna frågan: Metoden för beräkning av n-faktorn*

a) *Parternas argument*

99. Enligt kommissionen syftar n-faktorn till att beakta medlemsstaternas betalningsförmåga och därigenom säkerställa att de ekonomiska sanktioner som påförs i enlighet med artikel 260.3 FEUF har en avskräckande effekt. Två tredjedelar av den faktorn utgörs av medlemsstaternas BNP (jämförd med medelvärdet av samtliga medlemsstaters BNP) och en tredjedel av medlemsstatens befolkning (jämförd med medelvärdet av samtliga medlemsstaters befolkning).

100. Kommissionen har angett att den, i enlighet med punkt 3 i bilaga I till meddelandet från år 2023, har tillämpat en n-faktor på 1,37 i förevarande fall.

101. Kommissionen har dessutom angett att den, vid fastställandet av metoden för att beräkna n-faktorn i det meddelandet, tog vederbörlig hänsyn till domstolens dom i målet kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel).⁵⁵ Kommissionen har av punkt 116 i den domen dragit slutsatsen att medlemsstaternas BNP visserligen ska vara den avgörande faktorn vid bedömningen av deras betalningsförmåga, men att detta inte påverkar kommissionens möjlighet att föreslå ekonomiska påföljder som grundar sig på flera kriterier, i synnerhet inte om dessa andra kriterier syftar till att upprätthålla en rimlig spännvidd mellan medlemsstaterna.

102. Kommissionen anser att just det syftet tjänas av att det i metoden för att beräkna n-faktorn tas med ett inslag som grundar sig på medlemsstaternas befolkningsstorlek. Kommissionen har hävdatt att det demografiska kriteriet också säkerställer en stabilitet i n-faktorn över tid, eftersom det är mindre sannolikt att en medlemsstats befolkning varierar från år till år än dess BNP.

103. Kommissionen har vidare hävdatt att den metod för beräkning av n-faktorn som antogs i meddelandet från år 2023 följer de anvisningar som generaladvokaten Pitruzzella gav i sitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel),⁵⁶ där han förklarade att ”syftet att upprätthålla ett visst förhållande mellan de koefficienter som tillämpas för de olika medlemsstaterna” mycket väl kunde uppnås genom att ”ett demografiskt kriterium [tillämpas] som gör det möjligt att relativisera de erhållna resultaten med hänsyn tagen till enkel eller relativ BNP”.

⁵⁵ Se dom av den 20 januari 2022 (C-51/20, EU:C:2022:36).

⁵⁶ C-51/20, EU:C:2021:534, punkt 37.

104. Republiken Polen delar inte kommissionens uppfattning. Republiken Polen anser att det demografiska kriterium som används vid beräkningen av n-faktorn strider mot den faktorns övergripande syfte, som är att beakta medlemsstaternas betalningsförmåga och samtidigt säkerställa att de ekonomiska sanktioner som medlemsstaterna påförs är tillräckligt avskräckande.

105. Republiken Polen har dessutom hävdad att kommissionens metod för beräkning av n-faktorn leder till inkonsekventa resultat, eftersom medlemsstaternas betalningsförmåga kan överskattas eller underskattas, beroende på deras respektive befolkningsstorlek, vilket inte skulle vara fallet om n-faktorn enbart grundade sig på deras BNP.

106. Republiken Polen har även anfört att man måste räkna med variationer i medlemsstaternas n-faktor, eftersom inte alla medlemsstater har samma betalningsförmåga. På det hela taget har Republiken Polen hävdad att kommissionens tillvägagångssätt medför att oproportionerliga ekonomiska sanktioner påförs medlemsstater som har en lägre BNP men en större befolkning.

107. Avslutningsvis har Republiken Polen påpekat att generaladvokaten Wathelet, i sitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Grekland,⁵⁷ konstaterade att ”det inte [är] uteslutet att vissa medlemsstater med en viss befolkning har lägre betalningsförmåga än andra medlemsstater med en mindre befolkning” och att det kriteriet således ”även [saknar] betydelse vid beräkningen av det löpande vitet”.

108. Republiken Polen har därvidlag påpekat att domstolen sedan år 2017 (efter förslaget till avgörande av generaladvokaten Wathelet i målet kommissionen/Grekland), aldrig har beaktat andra faktorer än BNP vid fastställandet av en medlemsstats betalningsförmåga. Dessutom bör hänvisningen till ett ”demografiskt kriterium” i förslaget till avgörande av generaladvokaten Pitruzzella i målet kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel) endast förstås som en indikation på att det kan vara lämpligt att dividera medlemsstaternas BNP med deras befolkningsstorlek för att få en mer exakt bild av deras betalningsförmåga.

109. Mot bakgrund av det ovan anförda har Republiken Polen gjort gällande att den n-faktor som kommissionen tillämpar ska grunda sig på medlemsstaternas betalningsförmåga, som enbart återspeglas i deras BNP.

b) Bedömning

110. Den metod som kommissionen tillämpar för att beräkna n-faktorn är densamma för överträdelser som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 260.2 FEUF som för sådana som omfattas av artikel 260.3 FEUF.

111. Den metoden grundade sig ursprungligen på två inslag: den berörda medlemsstatens BNP, å ena sidan, och antalet röster som den medlemsstaten hade i rådet för omröstning med kvalificerad majoritet, å andra sidan.⁵⁸ Reglerna för omröstning med kvalificerad majoritet i rådet ändrades dock efter ikraftträdandet, den 1 april 2017, av den nya ”regel om dubbel majoritet” som infördes genom artikel 16.4 FEU. Domstolen undersökte konsekvenserna av den utvecklingen i sin dom av

⁵⁷ C-93/17, EU:C:2018:315, punkt 139.

⁵⁸ Se avsnitt D, med rubriken ”Hänsyn till den berörda medlemsstatens betalningsförmåga” i *Meddelande från kommissionen – Tillämpning av artikel 228 i EG-fördraget* (SEK/2005/1658). För fullständighetens skull vill jag tillägga att n-faktorn för första gången förekom i dokumentet *Meddelande från kommissionen – Metod för beräkning av vite enligt artikel 171 i EG-fördraget* av den 28 februari 1997 (EGT C 63, 1997, s. 2), men att det var först år 2005 som den började tillämpas även vid beräkning av standardbelopp.

den 14 november 2018, kommissionen/Grekland,⁵⁹ där den fann att den nya ordningen inte kunde anses tillföra uppgifter som räcker för att det ska gå att bestämma medlemsstaternas betalningsförmåga och att den därför inte med verkan kunde ersätta den gamla ordningen med viktade röster. Domstolen påpekade även att den, sedan den 1 april 2017, hursomhelst endast hade beaktat den berörda medlemsstatens BNP vid sin bedömning av dess betalningsförmåga.

112. Kommissionen utfärdade ett nytt meddelande år 2019 (nedan kallat meddelandet från år 2019),⁶⁰ där kommissionen införde en ändrad metod för beräkning av n-faktorn. Denna nya metod innehöll fortfarande en del som inte var knuten till den berörda medlemsstatens BNP. Den delen grundade sig emellertid inte längre på antalet röster i rådet, utan på antalet ledamöter av Europaparlamentet.

113. I sin dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel),⁶¹ slog domstolen återigen fast att det var lämpligt att utgå från den berörda medlemsstatens BNP som avgörande faktor vid bedömningen av den medlemsstatens betalningsförmåga och att målet att fastställa ekonomiska sanktioner som är tillräckligt avskräckande inte nödvändigtvis krävde att hänsyn tas till den berörda medlemsstatens institutionella vikt i unionen, eftersom den omständigheten var oberoende av det som utmärkte det aktuella fördragsbrottet.

114. Meddelandet från år 2023 antogs efter den domen.

115. I det meddelandet beskriver kommissionen n-faktorn som ett vägt geometriskt medelvärde som ”i första hand” bygger på medlemsstaternas BNP och ”i andra hand” på deras befolkning ”som ett demografiskt kriterium som gör det möjligt att uppehålla en rimlig spännvidd mellan medlemsstaterna”.

116. Jag delar Republiken Polens uppfattning att detta ”demografiska kriterium” inte är lämpligt för att fastställa medlemsstaternas relativa betalningsförmåga. Det finns framför allt tre skäl till att jag har kommit fram till den slutsatsen.

117. För det första kan det hävdas att de omständigheter som anges i punkt 113 ovan inte utesluter att kommissionen kan beakta andra faktorer eller parametrar vid fastställandet av metoden för beräkning av n-faktorn. Såsom kommissionen har påpekat i meddelandet från år 2023, medgav domstolen i själva verket, i sin dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel)⁶² (den dom som ledde till att kommissionen ändrade sin metod för att beräkna den faktorn och antog det meddelandet), att den omständigheten att den berörda medlemsstatens BNP var den avgörande faktorn vid bedömningen av dess betalningsförmåga var ”utan hinder” av kommissionens möjlighet att föreslå ekonomiska sanktioner ”som grundar sig på flera kriterier för att bland annat göra det möjligt att upprätthålla en rimlig spännvidd mellan de olika medlemsstaterna”.

⁵⁹ C-93/17, EU:C:2018:903 (punkterna 139–141).

⁶⁰ *Meddelande från kommissionen – Ändring av metoden för beräkning av standardbelopp och vite som kommissionen föreslår i överträdelseförfaranden vid Europeiska unionens domstol* (EUT C 70, 2019, s. 1).

⁶¹ C-51/20, EU:C:2022:36 (punkterna 113–115). Min kursivering.

⁶² C-51/20, EU:C:2022:36 (punkt 116).

118. Vad dessa omständigheter faktiskt visar, enligt min mening, är dock att domstolen faktiskt kräver att det finns en korrelation mellan medlemsstaternas BNP och den respektive n-faktor som de tillskrivs.⁶³ Om en medlemsstat vars BNP är jämförelsevis lägre än en annan medlemsstats tillskrivs en högre n-faktor än denna andra medlemsstat, och vice versa, skulle den faktorn i själva verket inte längre kunna anses vara representativ för medlemsstaternas respektive betalningsförmåga.

119. Det är just här som bristen i den metod för beräkning av n-faktorn som kommissionen har valt i meddelandet från år 2023 blir uppenbar. I bilaga I till meddelandet från år 2023 anges att de n-faktorer som finns förtecknade där har beräknats utifrån medlemsstaternas BNP år 2020. Om man beaktar medlemsstaternas BNP under det året⁶⁴ och de n-faktorer som kommissionen har tillskrivit var och en av dem, framgår följande:

- Att Luxemburg har en högre BNP än Bulgarien, Kroatien, Litauen och Slovenien, men att den n-faktor som kommissionen tillämpar på Luxemburg är lägre än den som den tillämpar på dessa andra medlemsstater.
- Att Nederländerna har en betydligt högre BNP än Polen, men att deras n-faktor i stort sett är densamma (1,39 jämfört med 1,37).
- Att Polen däremot har en BNP som endast är något högre än Sveriges, men att deras n-faktorer skiljer sig avsevärt åt (1,37 jämfört med 0,83).

120. Om man beslutar att analysera de n-faktorer som anges i meddelandet från år 2023 mot bakgrund av medlemsstaternas BNP per capita år 2020,⁶⁵ i stället för deras BNP (eftersom BNP per capita sannolikt möjliggör en bättre jämförelse av medlemsstaternas respektive betalningsförmåga), blir resultaten dessutom än mer inkonsekventa:

- Danmarks BNP per capita är högre än Tysklands år 2020, men Tysklands n-faktor är nästan tolv gånger högre än Danmarks (6,16 jämfört med 0,52).
- Irland och Danmark har däremot tillskrivits liknande n-faktorer (0,55 jämfört med 0,52), men Irlands BNP är nästan 1,5 gånger högre än Danmarks.
- Nederländerna och Polen har också liknande n-faktorer (1,39 och 1,37), men det finns en mycket stor skillnad mellan deras BNP per capita (Nederländernas BNP per capita är nästan fyra gånger högre än Polens).
- Italien och Cypern har ungefär samma BNP per capita, men Italiens n-faktor är 3,41, medan Cyperns n-faktor är 0,05 (Italiens n-faktor är följaktligen cirka 68 gånger högre än Cyperns).

⁶³ Jag vill tillägga i det hänseendet att domstolen i ett antal domar har betonat att, vad gäller den berörda medlemsstatens betalningsförmåga, ska hänsyn tas till den senaste utvecklingen i den medlemsstatens bruttonationalprodukt (BNP) fram till den dag då domstolen prövar de faktiska omständigheterna (se, bland annat, dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Rumänien (Bekämpning av penningtvätt), C-549/18, EU:C:2020:563, punkt 85, och dom av den 16 juli 2020, kommissionen/Irland (Bekämpning av penningtvätt), C-550/18, EU:C:2020:564, punkt 97). Domstolen har dessutom slagit fast att storleken på de ekonomiska sanktionerna ska minskas i situationer där den berörda medlemsstaten befinner sig i en ekonomisk kris (och dess BNP väsentligt har minskat) (se dom av den 19 december 2012, kommissionen/Irland, C-374/11, EU:C:2012:827, punkt 44).

⁶⁴ På grundval av de värden som Eurostat har tillhandahållit här: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP__custom_1799513/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=d8b13929-28c2-478f-8c40-492f2c166c77.

⁶⁵ På grundval av de värden som Eurostat har tillhandahållit här: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en.

– Luxemburg har en av de lägsta n-faktorerna men högst BNP per capita av alla medlemsstater.

121. Mot bakgrund av dessa omständigheter anser jag att det är uppenbart att de n-faktorer som anges i meddelandet från år 2023 inte är representativa för medlemsstaternas respektive betalningsförmåga (oavsett om den förmågan fastställs mot bakgrund av deras BNP eller BNP per capita). Det argument som vissa skribenter⁶⁶ och medlemsstater⁶⁷ framförde vid den tidpunkt då metoden för beräkning av n-faktorn fortfarande grundade sig på antalet röster i rådet eller antalet ledamöter av Europaparlamentet, att den faktorn inte nödvändigtvis gav en korrekt bild av medlemsstaternas betalningsförmåga eftersom den överskattade eller underskattade vissa medlemsstaters betalningsförmåga, är fortfarande starkt enligt min mening.⁶⁸

122. Detta leder mig till det andra skälet till att jag anser att den metod för beräkning av n-faktorn som anges i meddelandet från år 2023 är olämplig. Det står enligt min mening klart att kommissionen, vid fastställandet av den metoden, inte bara avsåg att följa domstolens dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel),⁶⁹ där domstolen kritiserade den tidigare beräkningsmetoden (det vill säga den som angavs i meddelandet från år 2019), utan också att säkerställa att storleken på de ekonomiska sanktioner som den skulle yrka på vid domstolen så nära som möjligt skulle hålla sig till de värden som erhållits inom ramen för den tidigare metoden.

123. Kommissionen hade nämligen redan i samband med antagandet av meddelandet från år 2019 påpekat att användningen av medlemsstaternas BNP som det enda kriteriet skulle leda till en skillnad mellan den högsta och den lägsta n-faktorn, vilket enligt kommissionen var ett oacceptabelt resultat.⁷⁰ Jag kan utan svårighet föreställa mig att kommissionen kan ha haft liknande farhågor när den föreslog att ett demokratiskt kriterium skulle tas med i dess nya beräkningsmetod i meddelandet från år 2023, i stället för att den enbart skulle grunda sig på BNP eller BNP per capita. Om en jämförelse görs mellan de n-faktorer som förtecknas i bilaga I till det meddelandet och de som förtecknas i bilaga I till meddelandet från år 2019, kan det konstateras att det inte finns några större diskrepanser mellan dem.

124. I detta avseende delar jag naturligtvis kommissionens uppfattning att målet att säkerställa att n-faktorn håller sig inom ett liknande värdeintervall från en beräkningsmetod till en annan och att den har en viss grad av stabilitet över tid inte är helt missriktat. Jag anser emellertid att stabilitet enkelt skulle kunna uppnås på andra, lämpligare sätt. Till att börja med skulle kommissionen kunna beakta medlemsstaternas BNP eller BNP per capita för flera års tid och grunda sig på deras medelvärde under en period på exempelvis fem år. För att säkerställa att skillnaderna mellan de olika medlemsstaternas n-faktorer inte är alltför stora och att de håller sig något så när inom samma värdeintervall som i nuläget (det vill säga på mellan 0,03 och 6,16) skulle kommissionen dessutom kunna justera ned de värden som erhållits utifrån den genomsnittliga BNP:n eller BNP:n per capita så att de exakt ryms inom det intervallet.

⁶⁶ Se Kornezov, A. *Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. Predictability, or How to "Bridge the Gaps"*, vol. 20, nr. 3, Columbia Journal of European Law, 2014, s. 307–331.

⁶⁷ Se dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området) (C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 49), där Konungariket Spanien hävdade att den n-faktor som det tillskrivits i meddelandet från år 2019 placerade Konungariket Spanien på fjärde plats bland medlemsstaterna sett till betalningsförmåga, medan Spanien bara skulle hamna på fjortonde plats om den faktorn beräknades enbart på grundval av BNP.

⁶⁸ Se, även, förslag till avgörande av generaladvokaten Fennelly i målet kommissionen/Grekland (C-197/98, EU:C:1999:597, punkterna 39–43).

⁶⁹ C-51/20, EU:C:2022:36.

⁷⁰ Se meddelandet från år 2019, s. 2.

125. Tillåt mig att illustrera. Enligt det tillvägagångssätt som jag föreslår skulle medlemsstaten med högst BNP eller BNP per capita tillskrivas en n -faktor på 6,16. Alla andra medlemsstater skulle tilldelas en n -faktor som återspeglar deras relativa BNP eller BNP per capita men som håller sig under det värdet. Om Luxemburg har högst BNP per capita skulle dess n -faktor till exempel kunna vara 6,16. N -faktorn för Nederländerna, vars BNP per capita (år 2020) var ungefär hälften så hög som Luxemburgs, skulle ligga nära 3.

126. Enligt min mening, och tvärtemot vad kommissionen har hävdad, gjorde generaladvokaten Pitruzzella liknande överväganden när han, i sitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel),⁷¹ slog fast att ”syftet att upprätthålla ett visst förhållande mellan de koefficienter som tillämpas för de olika medlemsstaterna” mycket väl kan uppnås med andra metoder, exempelvis genom att ”ett demografiskt kriterium [tillämpas] som gör det möjligt att relativisera de erhållna resultaten med hänsyn tagen till enkel eller relativ BNP”. Jag kan i själva verket inte se hur det avsnittet skulle kunna tolkas på det sätt som kommissionen har föreslagit – eftersom generaladvokaten Pitruzzella, i punkt 35 i samma förslag till avgörande, har angett att enligt hans uppfattning kan ”(enkel, per invånare eller relativ) BNP ... i sig ... ge en adekvat indikation på den berörda medlemsstatens betalningsförmåga”.

127. Det tredje skälet till att jag anser att kommissionens metod för beräkning av n -faktorn är olämplig har att göra med vissa mer allmänna överväganden om relevansen av den berörda medlemsstatens befolkningsstorlek vid fastställandet av medlemsstatens förmåga att betala ekonomiska sanktioner.

128. Såsom jag har angett ovan anser jag (i stort sett precis som generaladvokaten Pitruzzella) att det kan vara användbart, om inte bättre, att utgå från medlemsstatens BNP per capita (som självfallet kräver att befolkningens storlek beaktas), för att få en korrekt bild av den medlemsstatens betalningsförmåga. Detta är emellertid inte vad kommissionen gör i meddelandet från år 2023. Såsom jag har förklarat ovan dividerar kommissionen nämligen inte, i det meddelandet, den berörda medlemsstatens BNP med dess befolkningsstorlek, vilket skulle ske vid beräkning av den medlemsstatens BNP per capita. Kommissionen anser tvärtom att den berörda medlemsstatens relativa välstånd (dess BNP, uppskattad i förhållande till medelvärdet av samtliga medlemsstaters BNP) ska multipliceras med den medlemsstatens befolkningsstorlek (även den uppskattad i förhållande till medelvärdet av samtliga medlemsstaters befolkningsstorlek).

129. Såsom Republiken Polen med rätta har hävdad resulterar ett sådant tillvägagångssätt i att en medlemsstat med en jämförelsevis större befolkning systematiskt anses ha en högre betalningsförmåga än en medlemsstat med samma totala välstånd (BNP) och en jämförelsevis mindre befolkning. Jag har svårt att se hur detta kan förenas med principen om likabehandling mellan medlemsstaterna.

130. Dessutom anser jag att kommissionens tillvägagångssätt i slutändan leder till ett mycket olyckligt resultat, där den berörda medlemsstatens befolkningsstorlek faktiskt behandlas antingen som en försvårande eller som en förmildrande omständighet (beroende på om befolkningen är stor eller liten) vid fastställandet av n -faktorn. Enligt min mening är ett sådant övervägande inte på sin plats vid en bedömning av medlemsstaternas relativa *betalningsförmåga*.

⁷¹ C-51/20, EU:C:2021:534, punkt 37.

Såsom generaladvokaten Wathelet har påpekat ”är det [nämligen] inte uteslutet att vissa medlemsstater med en viss befolkning [faktiskt] har lägre betalningsförmåga än andra medlemsstater med en mindre befolkning”.⁷²

131. Detta leder mig till min sista anmärkning. Jag kan utan vidare medge att medlemsstaternas unionsrättsliga förpliktelser, i synnerhet de som är knutna till införlivandet av direktiv, på något sätt är några som de medlemsstaterna ”har en skyldighet” mot sina medborgare att fullgöra. När en medlemsstat underlåter att införliva ett direktiv kan jag förstå att det kan vara relevant att beakta antalet EU-medborgare som är bosatta på dess territorium och som påverkas av det fördragsbrottet. Detta är, enligt min mening, den största skillnaden mellan en medlemsstat som åsidosätter sina unionsrättsliga skyldigheter och en sådan bilförare eller ett sådant företag som jag använde som exempel ovan i inledningen. Som jag ser det skulle föraren eller företaget inte för en sekund kunna tänka sig att bötesbeloppet kan variera beroende på antalet personer som bor i hushållet eller antalet anställda som företaget har vid tidpunkten för överträdelsen, av det enkla skälet att de regler som de bryter mot (oavsett om det rör sig om trafikregler, EU:s konkurrensregler eller dataskyddsbestämmelser) inte medför förpliktelser som de har en skyldighet att fullgöra i förhållande till de personerna.

132. Den omständigheten att en medlemsstat påförs en strängare sanktion eftersom den har en större befolkning än en annan medlemsstat kan däremot, enligt min mening, inte vara helt omotiverad i samband med överträdelseförfaranden som inleds enligt artikel 258 FEUF. Jag anser emellertid att den omständigheten är kopplad till överträdelsens svårighetsgrad och inte till medlemsstaternas betalningsförmåga. Jag anser därför att den berörda medlemsstatens befolkningsstorlek inte kan användas som en försvårande eller förmildrande omständighet vid fastställandet av n-faktorn. Däremot kan den, i tillämpliga fall, ingå bland de förmildrande eller försvårande omständigheter som är relevanta för att fastställa koefficienten för svårighetsgrad i varje enskilt fall. Det ska därvidlag påpekas, såsom jag redan har gjort i punkt 94 ovan, att kommissionen redan ger möjlighet till detta för överträdelser som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 260.2 FEUF.

3. Den här aktuella situationen

133. I föregående avsnitt har jag förklarat varför jag anser att det är olämpligt, för det första att ”systematiskt” tillämpa samma koefficient för svårighetsgrad på 10, i samtliga fall av fullständig underlåtenhet att underrätta om införlivandeåtgärder och, för det andra, vid fastställande av den berörda medlemsstatens betalningsförmåga, att utgå från ett demografiskt kriterium som systematiskt straffar medlemsstater som, liksom Polen, har en större befolkningsstorlek.

134. Jag vill nu ta upp den återstående frågan om de ekonomiska sanktioner som domstolen, enligt min mening, ska påföra i förevarande mål.

135. Det ska i det hänseendet erinras om att det totala beloppet för de ekonomiska sanktioner som domstolen påför i enlighet med artikel 260.3 FEUF inte får överstiga det som kommissionen har angett, såsom jag redan har förklarat i punkt 57 ovan.

136. Domstolen har däremot vid upprepade tillfällen slagit fast att den, i samband med överträdelseförfaranden, inte är bunden av de riktlinjer som ges i kommissionens meddelanden, vilka syftar till att bidra till att säkerställa insyn, förutsebarhet och rättssäkerhet vad gäller

⁷² Se förslag till avgörande av generaladvokaten Wathelet i målet kommissionen/Grekland (C-93/17, EU:C:2018:315, punkt 139).

kommissionens eget handlande när den lämnar förslag till domstolen. Domstolen har dessutom slagit fast att de matematiska variabler som kommissionen använder sig av för att beräkna storleken på ekonomiska sanktioner utgör en ”användbar referenspunkt”. De är med andra ord vägledande regler som enbart fastställer det förhållningssätt som kommissionen avser att följa.⁷³

137. I förevarande mål följer härav att även om de förslag som kommissionen lämnade antogs i enlighet med riktlinjerna i meddelandet från år 2023 och således är behäftade med de två brister som jag har angett i punkt 133 ovan, utgör dessa brister inte hinder för att domstolen beslutar om ekonomiska sanktioner till ett lägre belopp än det som kommissionen har angett, utan att ta hänsyn till de beräkningsmetoder som anges i det meddelandet.

138. Eftersom dessa förslag medför ett ”tak” på det belopp som domstolen kan påföra i enlighet med den bestämmelsen, kan det samtidigt inte uteslutas att de, i en situation där domstolen finner det lämpligt att välja ekonomiska sanktioner till ett högre belopp än det som kommissionen har angett (en fråga som, enligt min mening, lyckligtvis inte uppkommer i förevarande mål), skulle kunna innebära att domstolen fräntas den möjligheten. Därför föreslår jag att domstolen uttryckligen påpekar bristerna i kommissionens beräkningsmetoder i sin dom i förevarande mål (såsom den tidigare har gjort i dom av den 14 november 2018 i målet kommissionen/Grekland⁷⁴ och dom av den 20 januari 2022 i målet kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel)⁷⁵).

139. Efter att ha gjort dessa klargöranden vill jag påpeka att Republiken Polen fortfarande inte har underrättat kommissionen om de åtgärder som är nödvändiga för att införliva visseblåsdirektivet.

140. Under dessa omständigheter anser jag att det är lämpligt att påföra Republiken Polen både ett standardbelopp och ett vite, för att förmå Republiken Polen att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att den konstaterade överträdelsen ska upphöra.

141. För att säkerställa att storleken på detta standardbelopp och vite är dels ”anpassa[d] till omständigheterna”, dels ”[proportionerlig] ... i förhållande till [överträdelsen] [och] i förhållande till” Republiken Polens betalningsförmåga,⁷⁶ måste domstolen enligt min uppfattning beakta att Republiken Polen har en lägre betalningsförmåga än den som återspeglas i den n-faktor som kommissionen har utgått från.⁷⁷

142. Vid sin bedömning av den aktuella överträdelsens svårighetsgrad förefaller det mig som om domstolen dessutom har att beakta alla relevanta förmildrande eller försvårande omständigheter (såsom dem som jag har räknat upp i punkt 93 ovan). Dessa omständigheter är bland annat att Republiken Polens underlåtenhet att införliva visseblåsdirektivet kan påverka rättigheterna för ett tämligen stort antal EU-medborgare, med hänsyn till den medlemsstatens relativt stora befolkning, och att det direktivet just syftar till att tillförsäkra personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten subjektiva rättigheter.

⁷³ Se dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36, punkterna 95, 109 och 110).

⁷⁴ C-93/17, EU:C:2018:903.

⁷⁵ C-51/20, EU:C:2022:36.

⁷⁶ Se den rättspraxis som har erinrat om i punkt 70 i förevarande förslag till avgörande.

⁷⁷ Enligt den metod som jag har beskrivit i punkt 125 ovan, kan Republiken Polens n-faktor exempelvis vara på 0,97, eftersom dess BNP per capita, mellan år 2018 och år 2022, var 13 354 euro i genomsnitt (jämfört med 84 280 euro för Luxemburg) (baserat på de värden som Eurostat har tillhandahållit här: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en).

143. Vad gäller den inverkan som Republiken Polens underlåtenhet har på allmänna och enskilda intressen, vill jag erinra om att visseblåsdirektivet, såsom jag har påpekat i punkt 21 ovan, syftar till att ge ett ”balanserat och effektivt” skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten vilka de förvärvar information om i ett arbetsrelaterat sammanhang och att ”stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten och unionspolitik” på vissa särskilda områden av betydelse för allmänintresset. Underlåtenheten att införliva den rättsakten måste därför anses vara särskilt allvarlig, eftersom den får betydande konsekvenser för sådana ”områden av betydelse för samhällsintresset” samt för skyddet av visseblåsares subjektiva rättigheter.

144. Jag anser emellertid att dessa betydande konsekvenser mildras på ett eller annat sätt genom att visseblåsare redan skyddas i polsk rätt (och att utövandet av deras rättigheter därmed inte påverkas så negativt av Republiken Polens underlåtenhet att införliva visseblåsdirektivet som man först skulle kunna tro). Det ska därvidlag erinras om att domstolen redan har slagit fast att överträdelsens allvar kan vara beroende av överträdelsens praktiska återverkningar, däribland den omständigheten att dessa återverkningar är förhållandevis begränsade.⁷⁸ Jag delar således, i princip, Republiken Polens ståndpunkt att den skyddsnivå som visseblåsare åtnjuter enligt polsk rätt kan anses vara en förmildrande omständighet.

145. Jag håller dessutom med Republiken Polen om att den omständigheten att den lojalt samarbetade med kommissionen under det förfarande som ledde fram till överträdelseförfarandet vid domstolen också kan betraktas som en förmildrande omständighet.⁷⁹

146. Sammantaget anser jag, mot bakgrund av de relevanta faktiska och rättsliga omständigheter som jag just har redogjort för (och i synnerhet Republiken Polens lägre betalningsförmåga), att domstolen bör påföra ekonomiska sanktioner till ett lägre belopp än det som kommissionen har angett, nämligen ett standardbelopp på 8 700 euro per dag från och med dagen efter utgången av tidsfristen för införlivande av visseblåsdirektivet till och med den dag då domen meddelas i förvarande mål samt ett vite på 34 000 euro per dag av försening med att fullgöra skyldigheterna enligt visseblåsdirektivet från och med den dag då den domen meddelas till och med den dag då de skyldigheterna fullgörs.

VI. Förslag till avgörande

147. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska

- fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten (visseblåsdirektivet), genom att inte anta de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva det direktivet eller i vart fall genom att inte underrätta kommissionen om dem,
- fastställa att en systematisk tillämpning av en koefficient för svårighetsgrad på 10 i fall av ett fullständigt åsidosättande av skyldigheten att underrätta om de åtgärder som är nödvändiga för att införliva ett direktiv är olämplig vid fastställandet av ekonomiska sanktioner som är tillräckligt avskräckande och proportionerliga med avseende på den aktuella överträdelsen,

⁷⁸ Se dom av den 13 januari 2021, kommissionen/Slovenien (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, punkt 80).

⁷⁹ Se dom av den 25 juni 2013, kommissionen/Republiken Tjeckien (C-241/11, EU:C:2013:423, punkt 51), och dom av den 17 oktober 2013, kommissionen/Belgien (C-533/11, EU:C:2013:659, punkt 40). Däremot delar jag kommissionens uppfattning att brist på samarbete utgör en försvarande omständighet. Medlemsstaterna är nämligen skyldiga att lojalt samarbeta med kommissionen enligt artikel 4.3 FEU.

- slå fast att den beräkningsmetod som Europeiska kommissionen använder i meddelandet med rubriken *Ekonomiska sanktioner i överträdelseförfaranden* för att fastställa n-faktorn är olämplig för att beräkna den medlemsstatens betalningsförmåga, vid fastställande av sådana ekonomiska sanktioner,
- förplikta Republiken Polen att betala ett standardbelopp på 8 700 per dag från och med dagen efter utgången av tidsfristen för införlivande av visseblåsårdirektivet till och med den dag då domen meddelas i förevarande mål samt ett vite på 34 000 euro per dag av försening med att fullgöra skyldigheterna enligt visseblåsårdirektivet från och med den dag då den domen meddelas till och med den dag då de skyldigheterna fullgörs, och
- förplikta Republiken Polen att ersätta rättegångskostnaderna.