



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 25 april 2024\*

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

I mål C-147/23,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 och artikel 260.3 FEUF, som väckts den 10 mars 2023,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av J. Baquero Cruz och M. Owsiany-Hornung, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

**Republiken Polen**, företrädd av B. Majczyna, i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev samt domarna T. von Danwitz, P.G. Xuereb, A. Kumin och I. Ziemele (referent),

generaladvokat: N. Emiliou,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 14 mars 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

\* Rättegångsspråk: polska.

följande

## Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska
  - fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 26.1 och 26.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten (EUT L 305, 2019, s. 17), genom att inte anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet och genom att inte underrätta kommissionen om dessa bestämmelser,
  - förplikta Republiken Polen att betala ett standardbelopp som motsvarar det högsta av följande två belopp:
    - ett standardbelopp på 13 700 euro per dag från och med dagen efter utgången av den tidsfrist för införlivande av direktiv 2019/1937 som följer av direktivet till och med den dag då den påstådda överträdelsen upphör eller, om överträdelsen fortsätter, till och med den dag då dom meddelas i förevarande mål,
    - ett lägsta standardbelopp på 3 836 000 euro,
  - för det fall att den i första strecksatsen angivna överträdelsen fortsätter fram till den dag då dom i förevarande mål meddelas, förelägga Republiken Polen att betala ett löpande vite på 53 430 euro per dag av försening räknat från den dag då denna dom meddelas till och med den dag då Republiken Polen fullgör de skyldigheter som följer av direktiv 2019/1937, och
  - förplikta Republiken Polen att ersätta rättegångskostnaderna.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Direktiv 2019/1937*

- 2 Skäl 1 i direktiv 2019/1937 har följande lydelse:

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

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

4 I artikel 26 i direktiv 2019/1937 föreskrivs följande:

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

...

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

### *Meddelandet från år 2023*

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

6 I punkt 3 andra stycket i meddelandet föreskrivs följande:

”Det dagliga vitesbeloppet beräknas på följande sätt:

- Ett basbelopp multipliceras med en koefficient för svårighetsgrad och en koefficient för varaktighet.
- Produkten multipliceras med ett tal som fastställts för varje medlemsstat (n-faktor) och som bygger på medlemsstatens betalningsförmåga.”

7 Punkt 3.2 i nämnda meddelande, avseende tillämpningen av koefficienten för svårighetsgrad vid beräkningen av det dagliga vitesbeloppet, har följande lydelse:

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

Enligt vad som sägs nedan uttrycks överträdelsens svårighetsgrad genom en koefficient som fastställs av kommissionen och som ligger mellan 1 och 20.”

8 I punkt 3.2.2 i samma meddelande föreskrivs följande:

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

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

- 9 Punkt 3.3 i meddelandet från år 2023, med rubriken ”Tillämpning av koefficienten för varaktighet”, har följande lydelse:

”...

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

...”

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

”...

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

$$n = \left( \frac{\text{BNP}_n}{\text{BNP}_{\text{avg}}} \right)^{2/3} \times \left( \frac{\text{Bef}_n}{\text{Bef}_{\text{avg}}} \right)^{1/3}$$

...

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

...”

11 I punkt 4.2 i nämnda meddelande beskrivs beräkningsmetoden för standardbeloppet på följande sätt:

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

- Ett basbelopp multipliceras med en koefficient för svårighetsgrad.
- Produkten multipliceras med n-faktorn.
- Produkten multipliceras med antalet dagar överträdelsen fortsätter ...

...”

12 I punkt 4.2.1 i samma meddelande föreskrivs följande:

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

...

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

...”

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

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

Storleken på standardbeloppet är lägre än för viten. ...

Basbelopp för standardbelopp anges i punkt 2 i bilagan I.

...”

14 I bilaga I till detta meddelande, med rubriken ”Uppgifter som används för fastställande av ekonomiska sanktioner i domstolen”, föreskrivs i punkt 1 att det basbelopp för vite som avses i punkt 3 i nämnda meddelande fastställs till 3 000 euro per dag, i punkt 2, att det basbelopp för standardbelopp som avses i avsnitt 4.2.2 i nämnda meddelande fastställs till 1 000 euro per dag, vilket motsvarar en tredjedel av basbeloppet för vite, och i punkt 3 att n-faktorn för Republiken Polen fastställs till 1,37. I punkt 5 i bilaga I preciseras att det minsta standardbelopp som fastställts för Republiken Polen uppgår till 3 836 000 euro.

## Det administrativa förfarandet

- 15 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 direktiv 2019/1937. I sitt svar på den formella underrättelsen, daterat den 23 mars 2022, påpekade Republiken Polen endast att sådana åtgärder höll på att vidtas.
- 16 Den 15 juli 2022 skickade kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Polen, där kommissionen uppmanade den medlemsstaten att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2019/1937 inom två månader från den dag då det motiverade yttrandet formellt delgavs.
- 17 Republiken Polen underströk i sitt svar av den 15 september 2022 att det var nödvändigt att hålla fördjupade ministeröverläggningar om de frågor som omfattas av direktiv 2019/1937, vilket innebar att det pågående arbetet i det nationella parlamentet skulle vara avslutat i slutet av år 2022. Republiken Polen underrättade därefter kommissionen om sin avsikt att offentliggöra de lagar och andra författningar som skulle göra det möjligt att följa direktiv 2019/1937 i Polens officiella tidning senast i januari 2023. Genom e-postmeddelande av den 11 januari 2023 preciserade denna medlemsstat att detta offentliggörande skulle ske i augusti 2023.
- 18 Mot denna bakgrund beslutade kommissionen den 15 februari 2023 att väcka denna talan om fördragsbrott.

## Fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF

### *Parternas argument*

- 19 Kommissionen har erinrat om att medlemsstaterna enligt artikel 288 tredje stycket FEUF är skyldiga att anta de bestämmelser som är nödvändiga för att säkerställa att direktiv införlivas med deras nationella rättsordning inom den frist som föreskrivs i dessa direktiv och att genast underrätta kommissionen om dessa bestämmelser.
- 20 Kommissionen har preciserat att det av fast rättspraxis följer att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet.
- 21 I förevarande fall har Republiken Polen varken antagit nämnda bestämmelser eller underrättat kommissionen om att de antagits före utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022.
- 22 Även om Republiken Polen har medgett fördragsbrottet i fråga, har den motiverat förseningen av införlivandet av direktiv 2019/1937 med sin nationella rättsordning, med att lagstiftningsarbetet måste förlängas med hänsyn till direktivets omfattande tillämpningsområde. Antagandet av de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa nämnda direktiv har krävt omfattande offentliga samråd som genomförs av ministeriet för familjefrågor och socialpolitik. Lagförslaget om införlivande av direktiv 2019/1937 har dessutom ändrats flera gånger under de interministeriella överläggningarna.
- 23 Vidare har förfarandet för utarbetande av lagen om införlivande av direktiv 2019/1937 försenats på grund av svårigheterna till följd av covid-19-pandemin, som störde lagstiftningsarbetet.

- 24 Slutligen har kriget i Ukraina och den tillströmning av flyktingar som följer därav i stor utsträckning sysselsatt resurserna för ministeriet för familjefrågor och socialpolitik, som ansvarar för utarbetandet av nämnda lag.
- 25 Kommissionen har i sin replik påpekat att unionslagstiftaren ansåg att en frist på två år var tillräcklig för att medlemsstaterna skulle kunna uppfylla sina skyldigheter i fråga om införlivande av direktiv 2019/1937. De svårigheter som Republiken Polen har åberopat avser bestämmelser, praxis eller förhållanden i dess interna rättsordning som enligt fast rättspraxis inte kan motivera ett försenat införlivande av direktivet.
- 26 Vidare kan de särskilda omständigheterna i samband med covid-19-pandemin och kriget i Ukraina endast vara relevanta för att motivera en sådan försening om den berörda unionsakten medger en möjlighet till undantag eller avvikelser under sådana omständigheter eller om kriterierna för force majeure är uppfyllda, vilket inte är fallet i förevarande mål. Dessutom kan medlemsstaterna endast åberopa force majeure för den tid som är nödvändig för att övervinna de hinder som följer av en sådan situation och den perioden kan inte fortgå under mer än två år. Förevarande talan väcktes emellertid mer än tretton månader efter det att den tvååriga införlivandefrist som föreskrivs i direktiv 2019/1937 hade löpt ut. Slutligen inleddes Ryska federationens andra invasion av Ukraina den 24 februari 2022, det vill säga efter utgången av denna frist.

### ***Domstolens bedömning***

- 27 Enligt artikel 26.1 i direktiv 2019/1937 skulle medlemsstaterna senast den 17 december 2021 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. Enligt artikel 26.3 i direktivet ankom det dessutom på medlemsstaterna att till kommissionen överlämna texten till dessa bestämmelser.
- 28 Enligt fast praxis från domstolen ska förekomsten av ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i kommissionens motiverade yttrande och senare förändringar kan inte beaktas av domstolen (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 15, och dom av den 29 februari 2024, kommissionen/Irland (Audiovisuella medietjänster), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 28 och där angiven rättspraxis).
- 29 I förevarande fall gavs Republiken Polen i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022 en frist på två månader för att uppfylla sina skyldigheter enligt yttrandet.
- 30 Såsom framgår av Republiken Polens svaromål och duplik i förevarande mål hade Republiken Polen vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022 inte antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktiv 2019/1937. Republiken Polen hade följaktligen inte heller underrättat kommissionen om dessa bestämmelser vid utgången av denna frist.
- 31 Såsom angetts i punkterna 22–24 ovan anser Republiken Polen emellertid att flera omständigheter motiverar att fristen för införlivande av direktivet inte iakttagits.
- 32 Denna medlemsstat har för det första gjort gällande att lagstiftningsarbetet har dragit ut på tiden på grund av att direktivet har ett vidsträckt tillämpningsområde.

- 33 Domstolen erinrar härvidlag om att en medlemsstat enligt fast praxis från domstolen inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av unionsrätten, såsom att inte införliva ett direktiv inom den föreskrivna fristen (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 19 och där angiven rättspraxis).
- 34 Enligt artikel 26.1 i direktiv 2019/1937 ansåg unionslagstiftaren dessutom att en frist för införlivande på två år var tillräcklig för att medlemsstaterna skulle kunna uppfylla sina skyldigheter.
- 35 För det andra har Republiken Polen hävdade att förfarandet för införlivande av detta direktiv försenades på grund av svårigheterna till följd av covid-19-pandemin och på grund av den tillströmning av flyktingar som följer av kriget i Ukraina.
- 36 Även om det antas att Republiken Polen anser att de organisatoriska svårigheterna i samband med covid-19-pandemin och tillströmningen av flyktingar till följd av kriget i Ukraina utgör ett fall av force majeure som hindrat införlivandet av direktiv 2019/1937 inom den föreskrivna fristen, ska det först konstateras att denna medlemsstat för första gången i svarsinlagan har angett dessa händelser som motivering till dröjsmålet med att införliva direktivet. Vidare ska det konstateras att begreppet force majeure enligt fast rättspraxis visserligen inte förutsätter en absolut omöjlighet, men det kräver åtminstone att det aktuella fördragsbrottet beror på onormala och oförutsebara omständigheter, som den som åberopar force majeure inte kan kontrollera och vars följder, trots iakttagande av all vederbörlig omsorg, inte hade kunnat undvikas. Force majeure kan inte heller åberopas för en längre period än den som varit nödvändig för att övervinna dessa svårigheter (dom av den 8 juni 2023, kommissionen/Slovakien (Rätt att säga upp avtal utan uppsägningsavgift), C-540/21, EU:C:2023:450, punkt 81). Även om en hälsokris av sådan omfattning som covid-19-pandemin och den tillströmning av flyktingar som följer av kriget i Ukraina är onormala och oförutsebara händelser som Republiken Polen inte kan kontrollera, ankom det icke desto mindre på denna medlemsstat att agera med den omsorg som krävdes genom att i god tid informera kommissionen om de svårigheter som uppstått, åtminstone före utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022. Det är slutligen utrett att Republiken Polen fortfarande inte hade införlivat direktiv 2019/1937 när den skriftliga delen av förevarande förfarande avslutades, det vill säga nästan ett år efter utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022 och mer än ett och ett halvt år efter utgången av den frist som anges i artikel 26.1 i direktivet.
- 37 Under dessa omständigheter kan det aktuella fördragsbrottet inte motiveras vare sig av att en pandemi inträffade under år 2020 eller av de svårigheter som uppstått för denna medlemsstat på grund av kriget i Ukraina. Dessa händelser kan, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 45 och 48 i sitt förslag till avgörande, endast ha haft en indirekt inverkan på förfarandet för införlivande av nämnda direktiv.
- 38 Republiken Polen kan således inte med framgång åberopa dessa omständigheter för att motivera underlåtenheten att införliva direktiv 2019/1937 inom den föreskrivna fristen. Det finns således anledning att fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 26.1 och 26.3 i direktiv 2019/1937 genom att inte, vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022, ha antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, och följaktligen genom att inte ha underrättat kommissionen om dessa bestämmelser.



## Ekonomiska sanktioner enligt artikel 260.3 FEUF

### *Parternas argument*

- 39 Kommissionen anser att det fördragsbrott som läggs Republiken Polen till last kvarstod vid den tidpunkt då kommissionen väckte förevarande talan och har därför, med stöd av artikel 260.3 FEUF, yrkat att denna medlemsstat ska föreläggas att betala både ett standardbelopp och ett dagligt löpande vite.
- 40 Vid fastställandet av storleken på dessa ekonomiska sanktioner har kommissionen grundat sig på de allmänna principer som avses i punkt 2 i meddelandet från år 2023 och på den beräkningsmetod som anges i punkterna 3 och 4 i samma meddelande. Kommissionen har särskilt angett att sanktionerna ska fastställas på grundval av de grundläggande kriterier som utgörs av överträdelsens svårighetsgrad, dess varaktighet och behovet av att säkerställa att sanktionen avskräcker från nya överträdelser.
- 41 Vad, för det första, beträffar överträdelsens svårighetsgrad har kommissionen erinrat om att den koefficient som är tillämplig enligt meddelandet från år 2023 ligger mellan 1 och 20. Kommissionen har preciserat att den, i enlighet med punkt 3.2.2 i det meddelandet, systematiskt tillämpar en koefficient för svårighetsgrad på 10 vid fullständig underlåtenhet att anmäla åtgärder för införlivande av ett direktiv. All underlåtenhet att införliva ett direktiv och att underrätta om sådana åtgärder ska anses vara av samma svårighetsgrad, oberoende av vilket slags bestämmelser det berörda direktivet avser. En sådan automatik gör det möjligt att säkerställa medlemsstaternas likhet inför fördragen, i enlighet med artikel 4.2 FEU.
- 42 Vad, för det andra, gäller överträdelsens varaktighet har kommissionen påpekat att koefficienten för varaktighet, enligt punkt 3.3 i meddelandet från år 2023, uttrycks som en faktor på 1–3 och sätts till 0,10 per månad från dagen efter utgången av fristen för införlivande av direktivet i fråga fram till den tidpunkt då kommissionen beslutar att väcka talan vid domstolen. Eftersom denna period i förevarande fall är 13 månader, är koefficienten för varaktighet 1,3.
- 43 Vad, för det tredje, gäller kriteriet avseende behovet av att säkerställa sanktionsåtgärdens avskräckande verkan, med beaktande av den berörda medlemsstatens betalningsförmåga, uttrycks det genom den n-faktor som fastställts för varje medlemsstat i punkt 3 i bilaga I till meddelandet från år 2023. Beräkningen grundar sig på förhållandet mellan den berörda statens BNP och unionens genomsnittliga nationella BNP multiplicerad med förhållandet mellan befolkningen i denna stat och unionens genomsnittliga nationella befolkning. Det första förhållandet ska viktas med två tredjedelar medan det andra ska viktas med en tredjedel. För Republiken Polens del resulterar detta i en n-faktor på 1,37. Enligt kommissionen innebär den omständigheten att befolkningen i den berörda medlemsstaten beaktas som ett sekundärt kriterium vid fastställandet av denna faktor att det blir möjligt att upprätthålla en rimlig spännvidd mellan medlemsstaterna vad gäller n-faktorn och att säkerställa en viss stabilitet beträffande denna koefficient, i enlighet med domstolens praxis. Eftersom de uppgifter som kommissionen använder uppdateras varje år tas dessutom vederbörlig hänsyn till den berörda medlemsstatens BNP-fluktuationer.
- 44 Följaktligen har kommissionen, vad beträffar beräkningen av standardbeloppet, gjort gällande att det, med stöd av punkt 4.2 i meddelandet från år 2023, ska fastställas en koefficient för svårighetsgrad på 10 och tillämpas en n-faktor på 1,37. Produkten av dessa båda faktorer ska multipliceras med det basbelopp för standardbelopp som fastställts i punkt 2 till bilaga I till det

meddelandet, nämligen 1000 euro, vilket motsvarar beloppet 13 700 euro. Det senare beloppet ska sedan multipliceras med antalet dagar som fördragsbrottet pågår, i enlighet med punkt 4.2.1 i nämnda meddelande. Kommissionen har angett att detta standardbelopp ska betalas om det överstiger 3 836 000 euro, vilket är det lägsta standardbelopp som fastställts för Republiken Polen enligt punkt 5 i bilaga I till meddelandet från år 2023.

- 45 Vidare, när det gäller fastställandet av vitesbeloppet, har kommissionen gjort gällande att det standardbelopp för löpande vite som fastställs i punkt 1 i bilaga I till meddelandet från år 2023, som uppgår till 3 000 euro per dag, ska multipliceras med koefficienten 10 för svårighetsgrad, koefficienten 1,3 för varaktighet och n-faktorn på 1,37, vilket motsvarar ett löpande vite på 53 430 euro per dag.
- 46 Kommissionen har slutligen yrkat att betalningsskyldigheten ska inträda den dag då domen i förevarande mål meddelas.
- 47 Republiken Polen anser att det vitesbelopp och det standardbelopp som kommissionen har föreslagit är orimligt höga och oproportionerliga.
- 48 Denna medlemsstat har, för det första, påpekat att en systematisk tillämpning av en koefficient för svårighetsgrad på 10 vid fullständig underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv utgör hinder för varje beaktande av omständigheter som är specifika för lagstiftningsförfarandet och av de framsteg som gjorts i nationell lagstiftning. I förevarande fall motsvarar olika bestämmelser i direktiv 2019/1937 normer som är i kraft i befintlig nationell lagstiftning och vilka, även om de inte som sådana har anmälts till kommissionen, ska beaktas vid fastställandet av koefficienten för svårighetsgrad. Den polska arbetslagen innehåller en bestämmelse som genomför artikel 19 i direktiv 2019/1937. Vidare föreskrivs i den polska förvaltningsprocesslagen att det ska inrättas rapporteringskanaler för anmälan av lagöverträdelse och att de personer som rapporterar om sådana överträdelse ska skyddas. Slutligen ålägger den polska banklagen bankerna att inrätta interna förvaltnings- och kontrollsystem som gör det möjligt att rapportera lagöverträdelse och som säkerställer skyddet för personer som rapporterar om sådana överträdelse.
- 49 När en koefficient för svårighetsgrad fastställs automatiskt är det emellertid inte möjligt att beakta dessa delar av den nationella lagstiftningen eller de konkreta följderna av det fastställda fördragsbrottet för enskilda och allmänna intressen.
- 50 Republiken Polen har dessutom påpekat att den samarbetade med kommissionen under hela det administrativa förfarandet, vilket enligt Republiken Polen borde leda till en nedsättning av koefficienten för svårighetsgrad.
- 51 För det andra leder införandet av ett demografiskt kriterium i metoden för beräkning av n-faktorn till att den ekonomiska sanktionen inte avspeglar den berörda medlemsstatens faktiska finansiella kapacitet, vilket strider mot domstolens praxis. Republiken Polen har vad gäller det egna fallet understrukit att tillämpningen av ett sådant demografiskt kriterium leder till en omotiverad höjning av n-faktorn.
- 52 Republiken Polen anser under alla omständigheter att de ekonomiska sanktioner som kommissionen har begärt bör ses över på grund av en kraftig sänkning av den ekonomiska tillväxttakten och en hög inflation under år 2023 i denna medlemsstat.

- 53 Kommissionen har i sin replik, vad gäller faktorn för svårighetsgrad, inledningsvis gjort gällande att om domstolen beslutar att beakta betydelsen av unionsrättsliga bestämmelser, såsom Republiken Polen i huvudsak har gjort gällande, blir följden att denna faktor ska höjas, eftersom direktiv 2019/1937 är av särskild betydelse såväl för allmänintresset som för enskilda intressen. Vidare saknar de nationella bestämmelser som denna medlemsstat har åberopat relevans för fastställandet av nämnda faktor för svårighetsgrad, eftersom de inte har anmälts till kommissionen som åtgärder för införlivande av direktivet. Slutligen har det lojala samarbete som nämnda medlemsstat har åberopat ingen betydelse vid en total underlåtenhet att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv, och under alla omständigheter kan ett lojalt samarbete med kommissionen inte utgöra en förmildrande omständighet, eftersom det rör sig om en skyldighet som följer av artikel 4.3 FEU.
- 54 Republiken Polen har i sin duplik gjort gällande att kommissionen, vid fastställandet av koefficienten för svårighetsgrad, inte kan bortse från den nationella lagstiftning som är tillämplig enbart av det skälet att kommissionen inte har underrättats om denna. Dessutom har de successiva stegen i lagstiftningsprocessen genomförts vad gäller lagförslaget om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.

### ***Domstolens bedömning***

#### *Tillämpningen av artikel 260.3 FEUF*

- 55 Det ska erinras om att det i artikel 260.3 första stycket FEUF föreskrivs att kommissionen, om den 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 kommissionen om åtgärder för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med ett lagstiftningsförfarande, och om den anser det lämpligt, får ange det standardbelopp eller löpande vite som denna stat ska betala och som kommissionen anser lämpligt med hänsyn till omständigheterna. I artikel 260.3 andra stycket FEUF föreskrivs att domstolen, om den fastställer underlåtenheten, kan ålägga den berörda medlemsstaten att betala ett standardbelopp eller löpande vite som inte är högre än det belopp som kommissionen har angett. Skyldigheten att betala får verkan den dag som anges i domstolens dom.
- 56 Eftersom det, såsom framgår av punkt 38 ovan, är utrett att Republiken Polen, vid utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022, inte hade antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att införliva bestämmelserna i direktiv 2019/1937 med den nationella rättsordningen och följaktligen inte heller hade underrättat kommissionen om detta, omfattas det sålunda fastställda fördragsbrottet av tillämpningsområdet för artikel 260.3 FEUF.
- 57 Domstolen erinrar om att syftet med den mekanism som föreskrivs i artikel 260.3 FEUF inte bara är att förmå medlemsstaterna att snarast upphöra med ett fördragsbrott som, i avsaknad av en sådan bestämmelse, skulle tendera att bestå, utan även att underlätta och påskynda förfarandet för åläggande av ekonomiska sanktioner med anledning av underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att underrätta kommissionen om nationella åtgärder för införlivande av ett direktiv som antagits i enlighet med lagstiftningsförfarandet (dom av den 29 februari 2024, kommissionen/Irland (Audiovisuella medietjänster), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

- 58 För att uppnå detta syfte föreskrivs i artikel 260.3 FEUF att två typer av ekonomiska sanktioner får åläggas, nämligen ett standardbelopp och ett dagligt löpande vite.
- 59 Medan utdömandet av dagligt löpande vite framstår som särskilt lämpligt för att förmå en medlemsstat att snarast upphöra med ett fördragsbrott, grundar sig ett föreläggande att betala ett standardbelopp snarare på bedömningen av de följder som den berörda medlemsstatens underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter får för enskilda och allmänna intressen, särskilt när fördragsbrottet har pågått under en lång period (dom av den 29 februari 2024, kommissionen/Irland (Audiovisuella medietjänster), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 70 och där angiven rättspraxis).
- 60 Kommissionen har motiverat de begärda ekonomiska sanktionernas art och storlek med beaktande av de riktlinjer som den antagit, såsom riktlinjerna i kommissionens meddelanden, vilka, även om de inte är bindande för domstolen, bidrar till att säkerställa insyn, förutsebarhet och rättssäkerhet vad gäller kommissionens handlande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 januari 2021, kommissionen/Slovenien (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punkt 50).
- 61 I förevarande fall grundade sig kommissionen på meddelandet från år 2023 för att motivera att Republiken Polen förelades att betala dagligt löpande vite och ett standardbelopp samt för att fastställa beloppen.

*Huruvida det är lämpligt att ålägga sådana ekonomiska sanktioner som kommissionen har föreslagit*

- 62 Domstolen erinrar om att det enligt fast rättspraxis framgår att det i varje mål ankommer på domstolen att – med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall som den har att pröva och med hänsyn till den grad av påtryckning och avskräckande effekt som anses nödvändig – besluta om lämpliga ekonomiska sanktioner, bland annat för att förhindra att liknande överträdelse av unionsrätten upprepas (dom av den 13 januari 2021, kommissionen/Slovenien (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punkt 71, och dom av den 29 februari 2024, kommissionen/Irland (Audiovisuella medietjänster), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 72).
- 63 Vad, för det första, beträffar föreläggandet att betala ett standardbelopp, ska det framhållas att även om Republiken Polen i förevarande mål har samarbetat med kommissionen under hela det administrativa förfarandet och informerat kommissionen om de svårigheter som Republiken Polen ställts inför när den försökte säkerställa införlivandet av direktiv 2019/1937 med den nationella rättsordningen, utgör samtliga rättsliga och faktiska omständigheter kring det fastställda fördragsbrottet – det vill säga den totala avsaknaden av underrättelse till kommissionen om de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva detta direktiv vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022 och även vid tidpunkten för domstolens prövning av de faktiska omständigheterna – en indikation på att ett effektivt förebyggande av en framtida upprepning av liknande överträdelse av unionsrätten kräver vidtagande av en avskräckande åtgärd såsom påförande av ett standardbelopp (se, analogt, dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 70, och dom av den 29 februari 2024, kommissionen/Irland (Audiovisuella medietjänster), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 73).

- 64 Vad, för det andra, gäller föreläggande av löpande vite, är en sådan sanktion i princip endast nödvändig under förutsättning att det fördragsbrott som det löpande vitet avser att beivra fortgår fram till domstolens prövning av de faktiska omständigheterna, vilken ska anses äga rum den dag då förfarandet avslutas (dom av den 29 februari 2024, kommissionen/Irland (Audiovisuella medietjänster), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 89). Det ska preciseras att det datum som ska beaktas i detta avseende i ett fall som det förevarande, där ingen förhandling har hållits, är den dag då det skriftliga förfarandet avslutades.
- 65 I förevarande fall är det ostridigt att Republiken Polen, den dag då den skriftliga delen av förfarandet vid domstolen avslutades, det vill säga den 9 augusti 2023, varken hade antagit eller, följaktligen, underrättat kommissionen om de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att införliva direktiv 2019/1937 med den nationella rättsordningen. Domstolen konstaterar följaktligen att denna medlemsstat gjorde sig skyldig till fördragsbrott fram till domstolens prövning av de faktiska omständigheterna.
- 66 Domstolen anser följaktligen att ett föreläggande om att Republiken Polen ska betala dagligt löpande vite – såsom det som kommissionen har yrkat – utgör en lämplig ekonomisk åtgärd för att säkerställa att denna medlemsstat snarast upphör med det fastställda fördragsbrottet och uppfyller sina skyldigheter enligt direktiv 2019/1937. Eftersom det däremot inte kan uteslutas att införlivandet av nämnda direktiv är fullständigt avslutat vid den tidpunkt då dom avkunnas i detta mål, ska vitet endast åläggas i den mån fördragsbrottet fortfarande pågår den dag då domen avkunnas (se, analogt, dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 61, och dom av den 29 februari 2024, kommissionen/Irland (Audiovisuella medietjänster), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 91).

#### *De ekonomiska sanktionernas storlek*

##### *– Metoden för att fastställa storleken på de ekonomiska sanktionerna*

- 67 Enligt artikel 260.3 FEUF är det endast domstolen som är behörig att ålägga en medlemsstat en ekonomisk sanktion. Inom ramen för ett förfarande som inletts med stöd av denna bestämmelse har domstolen emellertid endast ett begränsat utrymme för skönsmässig bedömning, eftersom domstolen, när den fastställer att det skett en överträdelse, är bunden av kommissionens förslag vad gäller vilken typ av ekonomisk sanktion den kan ålägga och det högsta belopp som sanktionen kan uppgå till (dom av den 13 januari 2021, kommissionen/Slovenien (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punkterna 49 och 51).
- 68 Vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning på området, såsom det avgränsas av kommissionens förslag, ankommer det på domstolen, såsom det erinrats om i punkt 62 ovan, att fastställa storleken på de ekonomiska sanktioner som ska åläggas en medlemsstat med stöd av artikel 260.3 FEUF, så att detta belopp dels är anpassat efter omständigheterna, dels står i proportion till den begångna överträdelsen. Faktorer som är relevanta i detta avseende är bland annat det fastställda fördragsbrottets svårighetsgrad, hur länge det har pågått samt den berörda medlemsstatens betalningsförmåga (dom av den 13 januari 2021, kommissionen/Slovenien (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punkt 74, och dom av den 29 februari 2024, kommissionen/Irland (Audiovisuella medietjänster), C-679/22, EU:C:2024:178, punkterna 74 och 93).

- 69 Det ska emellertid även erinras om att domstolen, inom ramen för detta utrymme för skönsmässig bedömning, inte är bunden av sådana riktlinjer som de i kommissionens meddelanden, i vilka matematiska variabler anges såsom vägledande regler, utan riktlinjerna bidrar till att säkerställa insyn, förutsägbarhet och rättssäkerhet vad gäller kommissionens handlande när denna institution lägger fram förslag till domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 december 2012, kommissionen/Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 116, och dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, punkterna 95 och 110).
- 70 Vad, för det första, beträffar den fastställda överträdelsens svårighetsgrad, så framgår det av punkt 3.2 i meddelandet från år 2023 att en överträdelse som rör en medlemsstats underlåtenhet att rätta sig efter en dom eller underlåtenhet att anmäla åtgärder för införlivande av ett direktiv som antagits enligt ett lagstiftningsförfarande alltid anses vara allvarlig. Denna överträdelse motiverar således en automatisk tillämpning av koefficienten för svårighetsgrad på 10.
- 71 Republiken Polen har bestritt storleken på denna koefficient och dess automatiska tillämpning med hänsyn till omständigheterna kring den fastställda överträdelsen.
- 72 Det ska härvidlag erinras om att skyldigheten att vidta åtgärder för att säkerställa ett fullständigt införlivande av ett direktiv och skyldigheten att underrätta kommissionen om dem, utgör en väsentlig skyldighet för medlemsstaterna för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan, och om att en underlåtenhet att uppfylla denna skyldighet följaktligen helt klart utgör en allvarlig överträdelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 februari 2024, kommissionen/Irland (Audiovisuella medietjänster), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 75 och där angiven rättspraxis).
- 73 I förevarande fall ska det understrykas att direktiv 2019/1937 är ett viktigt unionsrättsligt instrument, eftersom det i direktivet, enligt dess artikel 1 jämförd med skäl 1, fastställs gemensamma miniminormer som tillgodoser en hög skyddsnivå med ett balanserat och effektivt skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten på områden där sådana överträdelser särskilt kan skada allmänintresset. Genom att inrätta ett system för skydd av personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten i ett arbetsrelaterat sammanhang bidrar direktivet till att förebygga skada för allmänintresset på särskilt känsliga områden, såsom offentlig upphandling, förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism, miljöskydd eller unionens ekonomiska intressen. I bestämmelserna i direktivet föreskrivs således en skyldighet för såväl enheter inom den offentliga som den privata sektorn att inrätta interna rapporteringskanaler, förfaranden för mottagande och uppföljning av rapporter, samtidigt som rättigheterna för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten och de villkor på vilka dessa kan omfattas av det föreskrivna skyddet garanteras.
- 74 Underlåtenheten att införliva bestämmelserna i direktiv 2019/1937 undergräver med nödvändighet iakttagandet av unionsrätten och dess enhetliga och effektiva tillämpning, eftersom det finns risk för att överträdelser av unionsrätten inte rapporteras om de personer som har kännedom om sådana överträdelser inte åtnjuter skydd mot eventuella repressalier.
- 75 Storleken på de ekonomiska sanktioner som åläggs en medlemsstat med stöd av artikel 260.3 FEUF ska emellertid anpassas efter omständigheterna och stå i proportion till den begångna överträdelsen, såsom det erinrats om i punkt 68 ovan.

- 76 En automatisk tillämpning av samma koefficient för svårighetsgrad i samtliga fall där ett direktiv inte har införlivats fullständigt och åtgärder för införlivande av detta direktiv följaktligen inte har anmälts till kommissionen utgör således med nödvändighet hinder för att de ekonomiska sanktionernas belopp anpassas till de omständigheter som kännetecknar överträdelsen och för att proportionerliga sanktioner åläggs.
- 77 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 84–89 i sitt förslag till avgörande kan kommissionen, genom att presumera att ett åsidosättande av skyldigheten att underrätta om åtgärder för införlivande av ett direktiv ska anses vara lika allvarligt oavsett vilket direktiv det är fråga om, inte anpassa de ekonomiska sanktionerna till de följder som underlåtenheten att uppfylla denna skyldighet får för privata och allmänna intressen, såsom föreskrivs i punkt 3.2.2 i meddelandet från år 2023.
- 78 Kommissionen kan inte med framgång åberopa principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen, såsom den stadfästs i artikel 4.2 FEU, för att motivera en automatisk tillämpning av en enda koefficient för svårighetsgrad när ett direktiv inte har införlivats fullständigt och de åtgärder som är nödvändiga för att införliva direktivet följaktligen inte har anmälts till kommissionen. Det är nämligen uppenbart att följderna för enskilda och allmänna intressen av att de skyldigheter som åligger medlemsstaterna inte fullgörs kan variera inte bara från en medlemsstat till en annan, utan även beroende på det normativa innehållet i det direktiv som inte har införlivats. Enligt domstolens fasta praxis innebär denna princip emellertid att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (dom av den 19 december 2018, kommissionen/Österrike, C-51/18, EU:C:2018:1035, punkt 55 och där angiven rättspraxis).
- 79 Kommissionen kan följaktligen inte undgå sin skyldighet att i varje medlemsstat och för varje enskilt fall bedöma konsekvenserna av den konstaterade överträdelsen för privata och allmänna intressen genom att begränsa sig till att automatiskt tillämpa en koefficient för svårighetsgrad vid fastställandet av de ekonomiska sanktionerna, och därvid beakta eventuella förmildrande eller försvårande omständigheter. I förevarande fall är underlåtenheten att uppfylla skyldigheten att anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva direktiv 2019/1937 särskilt allvarlig, eftersom bestämmelserna i direktivet, såsom påpekats i punkt 73 ovan, bidrar till att säkerställa en enhetlig och effektiv tillämpning av unionsrätten, eftersom de syftar till att skydda personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten på de områden som omfattas av direktivet.
- 80 Vad, för det andra, gäller bedömningen av överträdelsens varaktighet ska det erinras om att det datum som ska beaktas vid bedömningen av överträdelsens varaktighet och som därmed markerar början av den period som ska beaktas vid fastställandet av standardbeloppets storlek inte är datumet för utgången av den frist som har angetts i kommissionens motiverade yttrande, utan det datum då den införlivandefrist som föreskrivs i direktivet i fråga löper ut (dom av den 29 februari 2024, kommissionen/Irland (Audiovisuella medietjänster), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 81 och där angiven rättspraxis).
- 81 Vad, för det tredje, gäller den aktuella medlemsstatens betalningsförmåga framgår det – utan att det påverkar kommissionens möjlighet att föreslå ekonomiska sanktioner på grundval av flera kriterier, i syfte att bland annat bibehålla en rimlig spännvidd mellan de olika medlemsstaterna – av rättspraxis att denna medlemsstats BNP ska beaktas som den dominerande faktorn vid bedömningen av medlemsstatens betalningsförmåga och vid fastställandet av påföljder som är tillräckligt avskräckande och proportionerliga, för att på ett effektivt sätt förhindra att liknande

överträdelser av unionsrätten upprepas i framtiden (dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, punkterna 111, 116 och 130, och dom av den 28 september 2023, kommissionen/Förenade kungariket (Märkning för beskattningsändamål av dieselbrännolja), C-692/20, EU:C:2023:707, punkt 115).

- 82 Domstolen har i detta avseende vid upprepade tillfällen slagit fast att hänsyn ska tas till den senaste utvecklingen av medlemsstatens BNP den dag då domstolen prövar de faktiska omständigheterna (dom av den 20 januari 2022, kommissionen/Grekland (Återkrav av statligt stöd – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, punkt 107 och där angiven rättspraxis).
- 83 I förevarande fall definieras n-faktorn – som motsvarar den berörda medlemsstatens betalningsförmåga i förhållande till övriga medlemsstaters betalningsförmåga, som kommissionen har tillämpat enligt punkterna 3.4 och 4.2 i meddelandet från år 2023 – som ett viktat geometriskt medelvärde av den berörda medlemsstatens BNP i förhållande till medlemsstaternas genomsnittliga BNP, vilken står för två tredjedelar av beräkningen av n-faktorn, och av befolkningen i den berörda medlemsstaten i förhållande till genomsnittet av befolkningen i medlemsstaterna, vilken står för en tredjedel av beräkningen av n-faktorn, såsom framgår av den ekvation som nämns i punkt 10 ovan. Kommissionen har motiverat denna metod för beräkning av n-faktorn med både målet att bibehålla en rimlig spännvidd mellan medlemsstaternas n-faktorer, jämfört med en beräkning som enbart grundar sig på medlemsstaternas BNP, och målet att säkerställa en viss stabilitet i beräkningen av n-faktorn, eftersom det är föga troligt att befolkningen varierar i betydande grad från år till år.
- 84 Även om det är riktigt att den metod för beräkning av n-faktorn som följer av meddelandet från år 2023 innebär att det huvudsakligen är den berörda medlemsstatens BNP som beaktas, kan det emellertid konstateras att denna metod grundar sig på presumtionen att det finns ett samband mellan storleken på befolkningen i en medlemsstat och dess betalningsförmåga, vilket inte nödvändigtvis är fallet. Beaktandet av ett demografiskt kriterium såsom följer av nämnda metod medför följaktligen att n-faktorn frikopplas från den berörda medlemsstatens faktiska betalningsförmåga, vilket kan leda till att en n-faktor fastställs som inte nödvändigtvis motsvarar denna betalningsförmåga, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 119–121 i sitt förslag till avgörande.
- 85 Vidare, även om beaktandet av ett demografiskt kriterium vid fastställandet av n-faktorn i syfte att fastställa den berörda medlemsstatens betalningsförmåga gör det möjligt att bibehålla en viss spännvidd mellan medlemsstaternas n-faktorer, kan detta mål inte motivera att medlemsstatens betalningsförmåga fastställs på grundval av kriterier som inte återspeglar denna betalningsförmåga.
- 86 Fastställandet av den berörda medlemsstatens betalningsförmåga kan således inte inbegripa ett beaktande av ett demografiskt kriterium i metoden för beräkning av n-faktorn på det sätt som föreskrivs i punkterna 3.4 och 4.2 i meddelandet från år 2023.

– *Standardbeloppet*

- 87 I enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkt 68 ovan ankommer det på domstolen, vid beräkningen av det standardbelopp som en medlemsstat kan åläggas att betala enligt artikel 260.3 FEUF, att inom sitt utrymme för skönsmässig bedömning fastställa beloppet så, att det dels är anpassat efter omständigheterna, dels står i proportion till den begångna



överträdelsen. Bland de i detta avseende relevanta faktorerna ingår det fastställda fördragsbrottets svårighetsgrad, den tid som fördragsbrottet pågått samt medlemsstatens betalningsförmåga (dom av den 29 februari 2024, kommissionen/Irland (Audiovisuella medietjänster), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 74 och där angiven rättspraxis).

- 88 Vad inledningsvis gäller den begångna överträdelsens svårighetsgrad, kan denna inte fastställas genom en automatisk tillämpning av en koefficient för svårighetsgrad, såsom har angetts i punkt 79 i förevarande dom.
- 89 Det ska dessutom erinras om att åsidosättandet av skyldigheten att anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att fullständigt införliva direktiv 2019/1937 och av skyldigheten att underrätta kommissionen om dessa bestämmelser ska anses vara synnerligen allvarligt, av de skäl som anges i punkterna 72–74 i förevarande dom.
- 90 Fördragsbrottets svårighetsgrad förstärks dessutom av den omständigheten att Republiken Polen, efter det skriftliga förfarandet, fortfarande inte hade antagit de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att införliva direktiv 2019/1937, vilket Republiken Polen själv har medgett i sitt skriftliga yttrande.
- 91 Republiken Polen har emellertid i sitt svaromål, utan att motsägas av kommissionen, gjort gällande att det i dess lagstiftning redan finns vissa bestämmelser om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av lagstiftningen, vilka uppfyller kraven i direktiv 2019/1937.
- 92 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen, i likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 144 i sitt förslag till avgörande, att det inte har visats att följderna av den fastställda överträdelsen för enskilda och allmänna intressen var lika negativa som om medlemsstaten helt hade underlåtit att införliva direktiv 2019/1937. I den mån kommissionen har gjort gällande att denna nationella lagstiftning inte ska beaktas vid bedömningen av faktorn för svårighetsgrad, eftersom kommissionen inte har underrättats om den, räcker det att konstatera att denna argumentation saknar relevans. Avsaknaden av anmälan ändrar nämligen inte det faktum att förekomsten av nämnda lagstiftning påverkar dessa intressen.
- 93 Icke desto mindre har Republiken Polen själv i sitt svaromål medgett att bestämmelserna om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av lagstiftningen är utspridda i den polska rättsordningen och att de, i motsats till vad som krävs enligt artikel 26.3 i direktiv 2019/1937, inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till skyddet för dessa personer.
- 94 Avsaknaden av specifika och klara bestämmelser om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, såsom föreskrivs i direktiv 2019/1937, utgör emellertid hinder för ett effektivt skydd för dessa personer och kan således äventyra en enhetlig och effektiv tillämpning av unionsrätten på de områden som omfattas av direktivet.
- 95 Såsom det har erinrats om i punkt 73 ovan bidrar direktiv 2019/1937, genom att inrätta ett system för skydd av personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten i ett arbetsrelaterat sammanhang, till att förebygga skada för allmänintresset på särskilt känsliga områden, såsom offentlig upphandling, förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism, miljöskydd eller unionens ekonomiska intressen.

- 96 Såsom angetts i punkt 74 ovan kan personer som har kännedom om en överträdelse av unionsrätten på dessa områden, i avsaknad av ett effektivt skydd, avskräckas från att anmäla dem, eftersom de därigenom kan utsättas för repressalier.
- 97 Mot bakgrund av det mål som anges i artikel 1 i direktiv 2019/1937, jämförd med skäl 1 i samma direktiv, syftar direktivet, såsom nämnts i punkt 73 ovan, till att fastställa gemensamma miniminormer som tillgodoser en hög skyddsnivå med ett balanserat och effektivt skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, vilket innebär att det är särskilt allvarligt att underlåta att anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att fullständigt och precist införliva direktivet.
- 98 I den mån Republiken Polen har gjort gällande att den har samarbetat med kommissionen under hela det administrativa förfarandet, erinrar domstolen om att medlemsstaterna under alla omständigheter har en skyldighet enligt artikel 4.3 FEU att samarbeta lojalt med kommissionen. Detta innebär att varje medlemsstat är skyldig att underlätta för kommissionen när den fullgör sina uppgifter, vilka enligt artikel 17 FEU består i att, som fördragets väktare, övervaka tillämpningen av unionsrätten under kontroll av domstolen. Vid bedömningen av en överträdelses svårighetsgrad kan man således anse att det föreligger förmildrande omständigheter endast om medlemsstaten samarbetat med kommissionen på ett sätt som visar att medlemsstaten snarast möjligt avser att efterkomma de skyldigheter som följer av ett direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 september 2023, kommissionen/Förenade kungariket (Märkning för beskattningsändamål av dieselbrännolja), C-692/20, EU:C:2023:707, punkterna 106 och 107 och där angiven rättspraxis).
- 99 I förevarande fall hade Republiken Polen, såsom framgår av punkt 17 ovan, i sin skrivelse av den 15 september 2022 meddelat att de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktiv 2019/1937 skulle offentliggöras i Polens officiella tidning i januari 2023, eller i vart fall i augusti 2023, såsom tillkännagavs i ett e-postmeddelande av den 11 januari 2023. Så blev inte fallet. Under dessa förhållanden kan Republiken Polens samarbete med kommissionen under det administrativa förfarandet inte beaktas som en förmildrande omständighet.
- 100 Vad vidare gäller överträdelsens varaktighet är det utrett att Republiken Polen vid utgången av den frist för införlivande som föreskrivs i artikel 26.1 i direktiv 2019/1937, det vill säga den 17 december 2021, inte hade antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att införliva detta direktiv och följaktligen inte heller hade underrättat kommissionen om dessa bestämmelser.
- 101 Det skriftliga förfarandet vid domstolen avslutades den 9 augusti 2023, varför den aktuella överträdelsen hade pågått under nästan ett år och åtta månader vid den tidpunkt då förfarandet avslutades.
- 102 Vad slutligen gäller fastställelsen av Republiken Polens betalningsförmåga ska man, såsom angetts i punkterna 84–86 ovan, vid metoden för beräkning av n-faktorn inte beakta storleken på befolkningen i denna medlemsstat i den utsträckning som kommissionen gjort i enlighet med meddelandet från år 2023.
- 103 Mot bakgrund av dessa överväganden och med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som domstolen har enligt artikel 260.3 FEUF, i vilken det föreskrivs att det standardbelopp som domstolen ålägger den berörda medlemsstaten att betala inte får vara högre än det belopp som kommissionen har angett, finner domstolen att det krävs att ett standardbelopp

på 7 000 000 euro åläggs för att på ett effektivt sätt förhindra upprepning i framtiden av överträdelser som liknar den som skett av artikel 26.1 i direktiv 2019/1937 och som påverkar unionsrättens fulla verkan.

– *Det dagliga löpande vitet*

- 104 Domstolen ska, vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning på området fastställa vitesbeloppets storlek så, att det dels är anpassat efter omständigheterna och står i proportion till det fastställda fördragsbrottet och den berörda medlemsstatens betalningsförmåga, dels – i enlighet med artikel 260.3 andra stycket FEUF – inte överskrider det belopp som kommissionen har angett (dom av den 29 februari 2024, kommissionen/Irland (Audiovisuella medietjänster), C-679/22, EU:C:2024:178, punkt 92 och där angiven rättspraxis).
- 105 De kriterier som domstolen i sin bedömning – vid fastställandet av vitesbeloppet – ska beakta för att säkerställa att det löpande vitet fungerar som tvångsmedel i syfte att uppnå en enhetlig och effektiv tillämpning av unionsrätten är i princip överträdelsens varaktighet, dess svårhetsgrad och den berörda medlemsstatens betalningsförmåga. Vid tillämpningen av dessa kriterier ska domstolen särskilt beakta de följder som fördragsbrottet får för de aktuella allmänna och enskilda intressena samt hur brådskande det är att få den berörda medlemsstaten att uppfylla sina skyldigheter (dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Spanien (Direktivet om personuppgifter – Straffrättsliga området), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 63 och där angiven rättspraxis).
- 106 Vad först gäller den aktuella överträdelsens svårighetsgrad är det utrett att Republiken Polen, vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022, hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 26.1 i direktiv 2019/1937, vilket innebär att det, även med beaktande av övervägandena i punkterna 91–97 ovan, är uppenbart att det inte har säkerställts att unionsrätten ges full verkan.
- 107 Vad därefter gäller överträdelsens varaktighet, vilken ska beaktas vid fastställandet av storleken på det vitesbelopp som ska föreläggas, konstaterar domstolen att fördragsbrottet i fråga har fortgått efter utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet av den 15 juli 2022.
- 108 Vad slutligen gäller fastställandet av Republiken Polens betalningsförmåga ska man, såsom angetts i punkterna 84–86 ovan, vid metoden för beräkning av n-faktorn inte beakta storleken på befolkningen i denna medlemsstat i den utsträckning som kommissionen gjort i enlighet med meddelandet från år 2023.
- 109 Mot bakgrund av det ovan anförda och med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som domstolen har enligt artikel 260.3 FEUF, i vilken det föreskrivs att det löpande vite som domstolen ålägger medlemsstaten att betala inte får vara högre än det belopp som kommissionen har angett, ska Republiken Polen – för det fall det fördragsbrott som fastställts i punkt 38 ovan fortfarande pågår den dag då dom avkunnas i detta mål – till kommissionen betala löpande vite som uppgår till ett belopp på 40 000 euro per dag från den dagen och fram till dess att denna medlemsstat har upphört med det fastställda fördragsbrottet.

## Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) **Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 26.1 och 26.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, genom att, vid utgången av den frist som angetts i Europeiska kommissionens yttrande av den 15 juli 2022, inte ha antagit de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet och genom att inte underrätta kommissionen om dessa bestämmelser.**
- 2) **Republiken Polen har fortsatt att göra sig skyldig till fördragsbrott genom att inte, den dag då domstolen prövar de faktiska omständigheterna, ha vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att införliva bestämmelserna i direktiv 2019/1937 med den nationella rättsordningen, och följaktligen inte heller ha underrättat Europeiska kommissionen om dessa åtgärder.**
- 3) **Republiken Polen förpliktas att till Europeiska kommissionen betala**
  - ett standardbelopp på 7 000 000 euro, och
  - för det fall det fördragsbrott som fastställts i punkt 1 fortfarande pågår den dag då dom avkunnas i detta mål, ett löpande vite som uppgår till 40 000 euro per dag från den dagen och fram till dess att denna medlemsstat har upphört med det fastställda fördragsbrottet.
- 4) **Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**

Underskrifter