

II

(Közlemények)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL, SZERVEITŐL, HIVATALAITÓL ÉS
ÜGYNÖKSÉGEITŐL SZÁRMAZÓ KÖZLEMÉNYEK

EURÓPAI BIZOTTSÁG

A Bizottság közleménye – Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikke (3)
bekezdésének végrehajtása

(2011/C 12/01)

I. BEVEZETÉS

1. A kötelezettségzegést megállapító ítéletet végre nem hajtó tagállammal szemben a Maastricht-i Szerződés vezette be a pénzbeli szankció kiszabásának lehetőségét, módosítva e célból egyrészt az EGK-Szerződés korábbi 171. cikkét, amely így az EK-Szerződés 228. cikke lett, másrészt az Euratom-Szerződés⁽¹⁾ 143. cikkét. A Bizottság 2005. december 13-án az EK-Szerződés 228. cikkének végrehajtására vonatkozó közleményt⁽²⁾ (a továbbiakban: 2005. évi közlemény) fogadott el, amely a korábbi két – 1996.⁽³⁾ és 1997.⁽⁴⁾ évi – közlemény helyébe lépett.
2. A Lisszaboni Szerződés módosítja az EK-Szerződés 228. cikkét (amely az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikkévé vált), hogy két szempontból megerősítse az eljárási rendelkezéseket.
3. Először is, a 260. cikk (2) bekezdésében (az EK-Szerződés korábbi 228. cikkének (2) bekezdése) előírt eljárást illetően a Lisszaboni Szerződés eltörölte az indokolással ellátott vélemény kibocsátását tartalmazó, pert megelőző szakaszt. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a Bizottságnak – amennyiben megítélése szerint egy tagállam nem hajtotta végre megfelelően a Bíróság ítéletét – a pert megelőzően egyetlen szakaszt kell letudnia: csupán felszólító levelet kell küldenie a tagállamnak észrevételei megtételére⁽⁵⁾. A Bizottság ezt követően amennyiben nem tartja kielégítőnek a tagállam észrevételeit vagy a tagállam nem küldi meg észrevételeit, a 260. cikk (2) bekezdése alapján közvetlenül a Bírósághoz fordulhat. A gyakorlatban ennek megfelelően felgyorsul a 260. cikk (2) bekezdésében előírt eljárás és így a 2005. évi közleményben vizsgált eljárás átlagos időtartama automatikusan 8 és 18 hónap közötti időszakra csökken⁽⁶⁾. Kivételes esetekben előforduló egyedi körülmények mellett viszont indokolt lehet az eljárás ezen tájékoztató jellegű időtartamának meghosszabbítása. A fenti időtartam viszont nem akadályozza a Bizottság azon törekvését, hogy a tagállam a lehető legrövidebb időn belül megfeleljen az uniós jognak.

⁽¹⁾ E közlemény ezen szerződésre is alkalmazandó, hiszen az Euratom-Szerződés új 106a. cikke révén az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikke az Euratom-Szerződésre is alkalmazandó.

⁽²⁾ SEC (2005) 1658 számú dokumentum.

⁽³⁾ HL C 242., 1996.8.21., 6. o.

⁽⁴⁾ HL C 63., 1997.2.28., 2. o.

⁽⁵⁾ Az átmenti időszak folyamán azokban az esetekben, amelyekben a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően felszólító levelet küldtek az érintett tagállamnak, ezúttal kiegészítő felszólító levelet küldenek neki, amelyben értesítik, hogy következő lépésként – az indokolással ellátott vélemény helyett – a Bírósághoz fordulás következik.

⁽⁶⁾ Lásd a COM (2007) 502 végleges közlemény 3. pontját („Az eredmények Európája – A közösségi jog alkalmazása”), amelyben az EK-Szerződés korábbi 228. cikkében előírt eljárás kapcsán a Bizottság megállapította, hogy: „Kivételes esetekben előforduló egyedi körülményektől függően a Bíróság korábbi ítéletének betartását biztosító eljárások megfelelő időszakának 12 és 24 hónap között kell lennie”. Egyedi körülménynek számíthatnak többek között olyan ügyek, amikor a korábbi ítélet végrehajtása a helyszíni infrastruktúra fejlesztését vagy megerősítését, illetve eredménykötelezettség teljesítését célzó intézkedéseket igényel.

4. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikkének (2) bekezdése máskülönben teljesen megfelel az EK-Szerződés korábbi 228. cikkének. Ennélfogva a Bizottság 2005. közleménye teljes mértékben alkalmazandó a 260. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó eljárásokra, mivel az indokolással ellátott vélemény törlése nem igényli annak módosítását.
5. A Lisszaboni Szerződés második, lényegibb újítása az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikkének (3) bekezdésében található, amelynek szövege a következő:

„— Ha a Bizottság a 258. cikknek megfelelően azon az alapon nyújt be keresetet az Európai Unió Bíróságához, hogy az érintett tagállam nem tett eleget valamely, jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére elfogadott intézkedése bejelentésére vonatkozó kötelezettségének, a Bizottság, amennyiben megfelelőnek ítéli, meghatározhatja az érintett tagállam által fizetendő átalányösszegnek vagy kényszerítő bírságnak az általa az adott körülmények között megfelelőnek tartott mértékét.

— Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy jogsértés történt, a tagállamot – a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű – átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti. A fizetési kötelezettség az Európai Unió Bíróságának ítéletében megállapított időpontban válik esedékessé.”
6. E bekezdés egy teljesen új eszközt hoz létre: A Bizottság már a 258. cikk (az EK-Szerződés korábbi 226. cikke) szerinti, tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetében indítványozhatja a Bíróságnak, hogy ugyanabban az ítéletben, amely megállapítja, hogy a tagállam nem tett eleget a jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére tett intézkedése bejelentésére vonatkozó kötelezettségének, kötelezze átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére a tagállamot.
7. A Szerződés ezen újítása arra kívánja hangsúlyosabban ösztönözni a tagállamokat, hogy az irányelveket a jogalkotó által előírt határidőn belül ültessék át, és ezáltal biztosított legyen az uniós jog tényleges hatályosulása. A Lisszaboni Szerződés ily módon tekintettel van arra, hogy alapvető fontosságú az irányelvek kellő időben történő tagállami átültetése, amire nem csupán az uniós jogszabályok által megvalósítani kívánt, késedelmet nem tűrő általános érdekek védelme, hanem főként az ezen jogszabályok alapján alanyi jogokat élvező uniós polgárok érdekében is szükség van. Végül soron az uniós jog egészének hitelessége forog kockán, ha hosszú éveknél kell eltelniük ahhoz, hogy a jogszabályok kifejtessék teljes joghatásukat a tagállamokban.
8. A Bizottság e közleményben azt mutatja be, hogyan fogja használni a Lisszaboni Szerződéssel létrehozott új eszközt.
9. A szerződések őreként a Bizottság az új 260. cikk (3) bekezdése keretében meghatározó szerepet játszik a folyamat kezdetén, mivel elindíthatja a 258. cikkben előírt eljárást, és azt összekötheti a 260. cikk (3) bekezdése szerinti kérelemmel, javaslatot téve meghatározott átalányösszeg és/vagy a meghatározott összegű kényszerítő bírság kiszabására. Ebben az esetben, és ellentétben a 260. cikk (2) bekezdésében előírt eljárással, a Bíróság a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű szankciót állapíthat meg.
10. Az alábbiakban kifejtett általános elvek és kritériumok esetenkénti alkalmazása, valamint a Bíróság ítélkezési gyakorlatának fejlődése az adott tárgykörben lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy e közleményt figyelembe véve a későbbiekben tökéletesítse erre vonatkozó politikáját. Mivel a pénzbeli szankciót mindig a körülményeket figyelembe véve kell meghatározni, a Bizottság élve mérlegelési jogkörével, fenntartja annak lehetőségét, hogy eljárását megfelelően megindokolva eltérjen ezektől az általános kritériumoktól, amikor ez indokoltnak látszik az adott ügyben.
11. A 260. cikk (3) bekezdése egy olyan újszerű eszköz, amelyet azzal a céllal foglaltak a Szerződésbe, hogy hatékony választ adjon az irányelvek késedelmes átültetésének még mindig aggasztó és széles körben elterjedt jelenségére. A Bizottság az európai uniós jog alkalmazásáról szóló éves jelentésében a rendelkezésére álló statisztikai adatokra alapozva tüzetes vizsgálat alá fogja vonni a tagállamoknak az irányelvek határidőn belüli átültetését illető teljesítményét. Az eredmények számottevő javulása hiányában a Bizottság kiigazítja a megközelítést és felülvizsgálja a jelen közleményben ismertetett politikát.

II. ÁLTALÁNOS ELVEK

12. A Bizottság mindenekelőtt emlékeztetni kíván a 260. cikk (2) bekezdését meghatározó három alapelvre, amelyeknek a 260. cikk (3) bekezdésének végrehajtását is meg kell határozni.

13. Elsősorban, a szankció meghatározásánál az eszköz legfőbb célkitűzése kell, hogy döntő szerepet játszzék, vagyis az, hogy biztosított legyen az uniós jog kellő időben történő átültetése, és megakadályozzák az ilyen jellegű jogsértés megismétlődését. A Bizottság véleménye szerint ennek meghatározása az alábbi három alapvető kritériumra kell hogy épüljön:
- a kötelezettségszegés súlyossága,
 - a kötelezettségszegés időtartama,
 - a szankció szükséges visszatartó hatásának biztosítása a jogsértés megismétlődésének elkerülése érdekében.
14. Másodsorban, a Bizottság által a Bíróság előtt indítványozott szankciók esetében követelmény, hogy a tagállamok számára előre láthatók legyenek, valamint az alkalmazott számítási módszer tekintettel legyen az arányosság és a tagállamok közötti egyenlő bánásmód elvére. Ugyanakkor fontos az is, hogy a módszer világos és egységes legyen, mivel a Bizottságnak a Bíróság előtt meg kell indokolnia az indítványozott összeg meghatározását.
15. Harmadsorban, a szankció hatékonysága szempontjából fontos a megfelelő nagyságú, visszatartó hatást biztosító összegek meghatározása. Ha csupán jelképes szankciót szabnának ki, azzal hatástalanítanak az eszközt, és ez szemben állna az irányelvek előírt határidőn belüli átültetésének biztosítására irányuló célkitűzéssel.

III. AZ ÚJ ESZKÖZ HASZNÁLATA

16. A 260. cikk (3) bekezdése szerint a Bizottság akkor folyamodhat az ezen cikkben előírt új lehetőséghez, „amennyiben megfelelőnek ítéli”. E megfogalmazás értelmében a Bizottság a 258. cikk szerinti kötelezettségszegési eljárás megindítására vagy mellőzésére vonatkozó – az állandó ítélkezési gyakorlatban elismert – diszkrecionális jogköréhez hasonló, széles diszkrecionális jogkört kap.
17. A Bizottság e diszkrecionális jogkörének gyakorlása keretében a 260. cikk (3) bekezdésének igénybe vételét alapvetően minden olyan ügyben helyénvalónak tartja, amikor e rendelkezés szerinti, valamely jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetését illető kötelezettségszegés áll fenn. Egyformán kell ügyelni valamennyi jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv előírt határidőn belül történő tagállami átültetésére, anélkül hogy közöttük előzetesen különbséget tennénk. A Bizottság mindazonáltal nem zár ki olyan egyedi eseteket, amelyekben helytelen lenne a 260. cikk (3) bekezdése szerinti szankciók indítványozása.
18. A nem jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvek átültetésének elmulasztása esetén nincs lehetőség a 260. cikk (3) bekezdésének igénybe vételére. A Bizottságnak ennél fogva továbbra is a 258. cikk szerinti eljárás alapján, majd a kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtásának elmulasztása esetén második alkalommal a 260. cikk (2) bekezdése értelmében kell a Bírósághoz fordulnia.
19. Meg kell jegyezni, hogy a 260. cikk (3) bekezdésében említett jogsértés vonatkozhat mind arra, hogy egyáltalán nem, mind pedig arra, hogy részben hiányosan jelentették be egy irányelv átültetési intézkedéseit. Utóbbi az esetben fordulhat elő, ha a bejelentett átültetési intézkedések nem terjednek ki a tagállam teljes területére vagy ha a bejelentés az irányelv egy részére vonatkozó átültetési intézkedések tekintetében hiányos. Amennyiben a tagállam minden szükséges módon megindokolta az irányelv véleménye szerint hiánytalan átültetését, a Bizottság esetleg úgy ítéli meg, hogy a tagállam nem szegte meg az átültetési intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettségét, és következésképpen nem alkalmazandó a 260. cikk (3) bekezdése. A bejelentett átültetési intézkedések vagy a nemzeti jogrendben meglévő jogszabályok elégségességét illető esetleges jogviták az irányelv megfelelő átültetésének szokásos eljárása keretében a 258. cikk alapján kezelendők.

IV. A SZANKCIÓK KÉT FAJTÁJA

20. A Bíróság a Bizottság kérésére a 260. cikk (3) bekezdése értelmében „átalányösszeg vagy kényszerítő bírság” fizetését szabhatja ki. A Bizottság úgy véli, hogy e megfogalmazás – a 260. cikk (2) bekezdésében szereplő megfogalmazáshoz hasonlóan – céljára tekintettel nem zárja ki a mindkét szankciófajta ugyanazon ítéletben történő együttes alkalmazását⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ A C-304/02. sz., *Bizottság kontra Franciaország* ügyben hozott ítélet (EBHT 2005., I-6263. o.).

21. A Bizottság tudatában van annak, hogy a Lisszaboni Szerződés ezen újítása a korábinál sokkal előbb lehetővé teszi bejelentés hiányában szankció alkalmazását, és reményét fejezi ki azt illetően, hogy a kényszerítő bírság elégségesnek fog bizonyulni a Szerződés ezen újítása által kitűzött cél – vagyis a tagállamok hangsúlyosabb ösztönzése az irányelvek kellő időben történő átültetésére – eléréséhez. A Bizottság azonban megfelelő esetekben mostantól – ha a körülmények azt indokolják – átalányösszeg kiszabását is indítványozni fogja. Emellett a tagállami gyakorlatok függvényében a Bizottság készen áll megközelítését kiigazítani és általánossá tenni az átalányösszeg kiszabását (lásd a fenti 11. pontot).

22. A két szankciófajta alapjául szolgáló logika értelmében a Bizottság azon Bíróság előtti ügyekben, amelyek esetében csak kényszerítő bírság kiszabását indítványozta, keresetétől eláll, amennyiben a tagállam bejelenti a jogsértés beszüntetéséhez szükséges átültetési intézkedéseket. Azokban a függőben lévő ügyekben viszont, amelyek esetében átalányösszeget is indítványozott, csupán a szükséges bejelentés alapján nem vonja vissza a keresetet ⁽⁸⁾.

V. A KÉNYSZERÍTŐ BÍRSÁG ÖSSZEGÉNEK ÉS ADOTT ESETBEN AZ ÁTALÁNYÖSSZEGNEK A MEGHATÁROZÁSA

23. A Bizottság a 260. cikk (3) bekezdése értelmében indítványozott kényszerítő bírságot a 2005. közlemény 14–18. pontjában ismertetett ugyanazon módszer alapján számítja ki, mint a 260. cikk (2) bekezdése címén történő Bírósághoz fordulások esetén.

24. A napi kényszerítő bírság összege ennek megfelelően úgy kerül meghatározásra, hogy az egységes átalányösszeget megszorozzák (a 2005. évi közlemény 15. pontja ⁽⁹⁾) először a súlyossági együttthatóval és a mulasztás időtartamát tükröző együttthatóval, majd azt követően az érintett tagállam fizetési képességét figyelembe vevő „n” együttthatóval (a 2005. évi közlemény 18. pontja ⁽¹⁰⁾).

25. A súlyossági együtttható a 2005. évi közlemény 16–16.6. pontjában előírt szabályok és kritériumok alapján kerül meghatározásra. A Bizottság e szabályokat és kritériumokat továbbra úgy fogja alkalmazni, ahogy azt az irányelveket átültető intézkedések bejelentésének elmulasztása esetén eddig is tette az EK-Szerződés korábbi 228. cikke szerinti ügyekben. A jóhiszemű együttműködés elvének és a jelenlegi gyakorlatnak megfelelően, a részben hiányos bejelentés tagállam által való közlése enyhítő körülménynek minősülhet, és – ellentétben az egyáltalán be nem jelentett átültetéssel – csökkentett súlyossági együttthatóhoz vezethet.

26. A Bizottság politikájának esetleges felülvizsgálata alkalmával (lásd a fenti 11. pontot) és tekintettel a Bíróság ítélezési gyakorlatának jövőbeli fejlődésére különleges figyelmet fordít majd a súlyossági együtttható kérdésére.

27. A 2005. évi közlemény 17. pontjának alkalmazásában a mulasztás időtartamát tükröző együtttható megállapításakor a jogsértés időtartamának a szóban forgó irányelvben rögzített átültetési határidő lejártát követő naptól számított időszak tekintendő (figyelemmel az alábbi 31. pontra).

28. Amennyiben a Bizottság átalányösszeg kiszabására is javaslatot tesz, annak összegét a 2005. évi közlemény 19–24. pontjában leírt módszer alapján számítják ki, amely során az irányelvben rögzített átültetési határidő lejártát követő napot tekintik *dies a quo*-nak ⁽¹¹⁾.

VI. A KISZABOTT SZANKCIÓRA VONATKOZÓ FIZETÉSI KÖTELEZETTSÉG ESEDÉKESÉGÉNEK IDŐPONTJA

29. A 260. cikk (3) bekezdésének második albekezdése értelmében amennyiben a Bíróság szankciót szab ki az érintett tagállamra, e szankcióra vonatkozó fizetési kötelezettség a „Bíróság ítéletében megállapított időpontban válik esedékessé.” A Bíróság az esedékesség időpontját e rendelkezés alapján az ítélethirdetés napjában vagy későbbi időpontban állapíthatja meg. Meg kell jegyezni, hogy a Bíróság már az EK-Szerződés 228. cikke keretében – még ha a cikk arról kifejezetten nem is rendelkezett – ugyanilyen diszkrecionális jogkörrel bírt. A Bíróság ritkán élt azzal a lehetőséggel, hogy az ítélethirdetésnél későbbi

⁽⁸⁾ Ehhez hasonlóan lásd még a 2005. közlemény 11. pontját.

⁽⁹⁾ A 2010. július 20-i SEC (2010) 923 sz. közleménnyel naprakésszé tett közlemény.

⁽¹⁰⁾ L. 9. lábjegyzet.

⁽¹¹⁾ E nappal kezdődik az átalányösszeg kiszámításához figyelembe veendő időszak (lásd a 2005. évi közlemény 22. pontját).

időpontot határozzon meg ⁽¹²⁾, és még sosem tette ezt az irányelveket átültető intézkedések bejelentésének elmulasztása esetén.

30. A Bizottság álláspontja szerint a 260. cikk (3) bekezdése keretében a kiszabott szankcióra vonatkozó fizetési kötelezettséget illetően helyénvaló lenne az esedékességet az ítélethirdetés napjában megállapítani. Ez többek között azt is jelenti, hogy a napi kényszerítő bírság az ítélethirdetés napjától számítandó.

VII. ÁTMENETI SZABÁLY

31. A Bizottság a 260. cikk (3) bekezdésében előírt új eszközt, valamint az annak végrehajtását illetően ezen közleményben kifejtett elveket és kritériumokat a 258. cikk szerinti, jelen közlemény közzétételét követően indított eljárásokra és – azon eljárások kivételével, amelyek ügyében már a Bírósághoz fordult – jelen közleményt megelőzően indított eljárásokra is alkalmazni fogja. Azon eljárások esetében, amelyeknél már indokolással ellátott véleményt bocsátottak ki, a Bizottság indokolással ellátott kiegészítő véleményt fog kibocsátani, amelyben értesíti az érintett tagállamot, hogy – amennyiben a Bizottság az ügyben a Bírósághoz fordul – a 260. cikk (3) bekezdése szerinti kérelmet fog előterjeszteni. A Bizottság a szankciók és a jogsértés időtartamának meghatározásakor nem veszi figyelembe a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését, vagyis 2009. december 1-jét megelőző időszakot.

⁽¹²⁾ Az EK-Szerződés 228. cikke alapján hozott, bírságot kiszabó kilenc ítélet közül a Bíróság csak három ügyben határozott meg az ítélethirdetésnél későbbi időpontot a kényszerítő bírság fizetésének kezdőnapjaként, lásd a C-278/01. sz., *Bizottság kontra Spanyolország* (EBHT 2003., I-14141. o.), a C-304/02. sz., *Bizottság kontra Franciaország* (EBHT 2005., I-6263. o.) és a C-369/07. sz., *Bizottság kontra Görögország* (még nem tették közzé) ügyben hozott ítéletet.