



Határozatok Tára

NILO JÄÄSKINEN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2013. március 21.¹

C-241/11. sz. ügy

**Európai Bizottság
kontra**

Cseh Köztársaság

„Tagállami kötelezettségszegés — A 2003/41/EK irányelv átültetésének elmaradása — A foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenysége és felügyelete — A Bíróság C-343/08. sz. ügyben hozott ítélete végrehajtásának az elmulasztása — EUMSZ 260. cikk — Átalányösszeg — A Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítélete végrehajtásának a határideje”

I – Bevezetés

1. Keresetével az Európai Bizottság annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Cseh Köztársaság – mivel nem tette meg azokat az intézkedéseket, amelyek a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményekről szóló 2003/41/EK irányelv² átültetésének részleges elmaradására vonatkozó, Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben 2010. január 14-én hozott ítélet³ végrehajtásához szükségesek – nem teljesítette az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit. A Bizottság ezenkívül azt kéri a Bíróságtól, hogy a Cseh Köztársaságot kötelezze 3 364 395,20 euró átalányösszeg megfizetésére.
2. A Bíróság így fontos és általában mind a nemzeti jogrendekben, mind az uniós jogban – különösen a verseny területén – elfogadott, szankció kiszabásából álló feladattal áll szemben.
3. A jelen ügy különlegessége abban áll, hogy a Bíróság fent hivatkozott Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítéletében az EUMSZ 258. cikk alapján megállapított jogsértésnek a nemzeti területen letelepedett, foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények (a továbbiakban: IRP) hiánya miatt nagyon csekély gyakorlati hatása volt a cseh jogrendben.

¹ — Eredeti nyelv: francia.

² — A foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről szóló, 2003. június 3-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 235., 10. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 350. o.).

³ — C-343/08. sz. ügy (EBHT 2010., I-275. o.).

4. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy az EUMSZ 260. cikk értelmében vett pénzügyi szankciók területén a Bizottság számos közleményt⁴ tett közzé, amelyek az említett szankciók kiszabásának gyakorlatát kívánják egységesíteni, mindeközben hozzájárulnak a tagállamok egyenlő bánásmódjához. A Bíróságot azonban nem kötik a Bizottság által az említett közleményekben megfogalmazott javaslatok.⁵

5. Többek között az említett közleményekből kitűnik, hogy a Bizottság szerint az uniós jog bármely megsértése és különösen a Bíróság valamely ítélté teljesítésének az elmulasztása súlyos jelleget ölt. Márpedig az ilyen megközelítésnek szerintem retorikai jellege van, mivel úgy tűnik, hogy a joghátrányok területén szokás szerint elfogadott elvek ellenére kizárja a szankció arányosságának bármiféle vizsgálatát és a szankció bármiféle egyéniesítését.

6. Igaz ugyan, hogy a nemzeti jogrendekkel ellentétben, amelyek a jogsértéseket gyakran a kiszabott büntetések alapján minősítik, az uniós jog nem ismer ilyen különbségtételt. Azonban a nemzeti jogrendek és az uniós jog közös aspektusa a jogellenesség mértékének a figyelembevételére vonatkozik, amely jogellenesség valamely szabály olyan megsértéseként értendő, amelyet bizonyos mértékű szándékossággal vagy hanyagságból követtek el.⁶

7. Így az EUMSZ 260. cikkben az átalányösszeg kiszabása céljából előírt rendszer keretében mindenekelőtt a jogsértés súlya teszi lehetővé a jogsértés jellegének a meghatározását.

8. Következésképpen az elkövetett jogsértés és a kilátásba helyezett szankció megfeleltetésének a biztosítása céljából a Bíróság különbséget tehet az uniós jog megsértései között, megkülönböztetve a könnyebb, a közepes vagy a súlyos kötelezettségszegéseket. Ezenkívül, mivel a jogellenesség nem kizárólag az elkövető magatartásától és a cselekmény következményeitől függ, hanem egyúttal kapcsolódik az elkövető személyes körülményeihez, és különösen az elkövető szándékához, az átalányösszeg mértékének figyelembe kell vennie egyrészt az olyan enyhítő körülményeket, mint a jóhiszemű együttműködés, és másrészt a súlyosbító körülményeket, mint az érintett tagállam korábbi jogsértése.

9. Végül mindezen elemek súlyozása azon korlátlan felülvizsgálati jogkör gyakorlásának keretében zajlik, amellyel a Bíróság az EUMSZ 260. cikkben előírt pénzügyi szankciók kiszabása címén rendelkezik.

II – Az uniós jog releváns szabályozásáról

10. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az EUMSZ 260. cikk alapján a Bíróság ítélete teljesítésének az elmulasztása esetén alkalmazandó, pert megelőző eljárást lerövidítették azáltal, hogy már nem követelik meg a Bizottság indoklással ellátott véleményét. Amint az említett cikk szövegéből kitűnik, a Bizottságnak az érintett tagállam részére csak felszólító levelet kell küldenie azt megelőzően, hogy a Bírósághoz fordulna.

11. A 2003/41 irányelv, amely átültetésének részleges elmaradása a tárgya a Cseh Köztársaság kötelezettségszegésének, megállapítja azokat a szabályokat, amelyek az IRP tevékenységeire és felügyeletére vonatkoznak. Az IRP-k olyan intézmények, amelyek keresőtevékenységgel összefüggésben történő nyugellátást biztosítanak a munkáltatók és munkavállalók vagy ezek képviselői között kötött

4 — Lásd többek között az EK-Szerződés 171. cikkének végrehajtásáról szóló közleményt (HL 1996. C 242., 6. o.); az EK-Szerződés 171. cikkében előírt kényszerítő bírság számítási módjáról szóló közleményt (HL 1997. C 63., 2. o.); „Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikkének végrehajtása. A jogsértési eljárások keretében a Bizottság által a Bíróságnak javasolt átalányösszegek és kényszerítő bírságok meghatározásához használt adatok naprakésszé tétele” című, 2010. július 20-i SEC(2010) 923 közleménnyel naprakésszé tett, „Az EK 228. cikk végrehajtása” című, 2005. december 12-i SEC(2005) 1658 közleményt (HL 2007. C 126., 12. o.).

5 — Lásd a C-387/97. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2000. július 4-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-5047. o.) 87. és 89. pontját.

6 — Lásd a büntetőjoggal kapcsolatban Darbellay, J., *Théorie générale de l'illicéité*, 124. o.

egyéni vagy kollektív megállapodás vagy szerződés alapján. Az 2003/41 irányelv e tekintetben fel kívánja állítani a foglalkoztatói nyugellátási rendszerek európai szintű belső piacát. A szubszidiaritás elvével összhangban a tagállamok maradnak teljes mértékben felelősek nyugdíjrendszereik megszervezéséért és a szerepeknek a nyugdíjrendszer három „pillére” közötti felosztása, és így a második pillér keretében különösen a tagállamok feladata az IRP különböző típusai szerepének és feladatának a meghatározása.

12. A kitűzött célok megvalósítására tekintettel a 2003/41 irányelv a tagállamoknak különböző kötelezettségeket ír elő a területükön letelepedett IRP-k vonatkozásában, különösen a támogató vállalkozások és az IRP-k jogi elkülönülésére (8. cikk), a működési feltételekre (9. cikk), az IRP-k felügyeletére (13. cikk) és a technikai tartalmak megteremtésére (15–18. cikk) vonatkozóan. Ezenkívül az említett irányelv 20. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a tagállamoknak engedélyezniük kell a területükön található vállalkozások számára, hogy más tagállamok területén engedélyezett IRP-eket támogassanak, és lehetővé kell tenniük a területükön engedélyezett IRP-k számára, hogy más tagállamban található vállalkozásoktól fogadjanak el támogatást. E cikk (2)–(4) bekezdése e tekintetben megállapítja az IRP-k határon átnyúló tevékenységeinek a felügyeletére vonatkozó szabályokat.

13. A 2003/41 irányelv 22. cikkének (1) bekezdése alapján a tagállamoknak el kell fogadniuk azokat a rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2005. szeptember 23. előtti megfeleljenek.

III – A C-343/08. sz., Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítélet

14. A Bíróság a fent hivatkozott Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítéletében kimondta, hogy a Cseh Köztársaság – mivel az előírt határidőn belül nem hozta meg azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megfeleljen a 2003/41 irányelv 8., 9., 13., 15–18. cikkének, valamint 20. cikke (2)–(4) bekezdésének – nem teljesítette az ezen irányelv 22. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

15. A Cseh Köztársaság azon érvelésére adott válaszként, miszerint az igazolja a 2003/41 irányelv rendelkezései átültetésének részleges elmulasztását, hogy e tagállamban nincsenek IRP-k, a Bíróság az ítéletének 37–52. pontjában emlékeztetett arra, hogy az ítélezési gyakorlatnak megfelelően és olyan jellegű földrajzi ok hiányában, amely a szóban forgó rendelkezések átültetését tárgytalanná teszi, fontos, hogy abban az esetben, ha a Cseh Köztársaság esetleg úgy döntene, hogy a nemzeti öregségnyugdíj-rendszerét kiegészíti a második pillérbe tartozó foglalkoztatói nyugellátási rendszerrel, e tagállam minden jogalánya, hasonlóan más uniós jogalanyokhoz, ismerje jogait és kötelezettségeit.

16. Ezzel szemben ítéletének 53–62. pontjában a Bíróság úgy határozott, hogy a szóban forgó rendelkezések átültetése egyáltalán nem kötelezi a Cseh Köztársaságot arra, hogy módosítsa az öregségnyugdíj-rendszerét. A Bíróság szerint a 2003/41 irányelvet különösen nem lehet úgy értelmezni, mint amely valamely tagállamot, amely a második pillérnek a hiánya miatt megtiltja az IRP-k területén történő létesítését, arra kötelezi, hogy törölje el ezt a tilalmat.

IV – A pert megelőző eljárás, a C-241/11. sz. ügyben a Bírósághoz benyújtott kereset és a jelen eljárás során bekövetkezett fejlemények

17. A 2010. február 19-i levéllel a Bizottság felhívta a Cseh Köztársaságot, hogy közölje vele azon intézkedéseket és pontos menetrendet, amelyeket a cseh kormány a fent hivatkozott Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítélet teljesítése céljából tervez elfogadni. Válaszul e tagállam jelezte, hogy a szükséges intézkedéseket legkésőbb 2012 júniusában elfogadja. 2010. június 17-i levelében a

Cseh Köztársaság pénzügyminisztere arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy a 2003/41 irányelv átültetésének a módjára vonatkozó határozatot a kormány a 2010. május 28–29-i törvényhozási választásokat követően elfogadja. A miniszter legutóbb a 2010. október 1-jei levélben közölte, hogy az említett irányelv átültetésére vonatkozó munkadokumentumot hamarosan továbbítják a kormánynak.

18. A 2010. október 29-én a Bizottság felszólító levelet küldött a Cseh Köztársaságnak, amelyben felhívta arra, hogy az említett levél kézhezvételétől számított két hónapon belül tegye meg észrevételeit. A Cseh Köztársaság kérelmére a Bizottság elfogadta e határidő 2011. január 28-ig történő meghosszabbítását.

19. Az említett felszólító levélre adott válaszul a Cseh Köztársaság jelezte, hogy elkészített egy törvénytervezetet, amelyet 2011 első harmadában terjeszt a kormány elé, 2011 áprilisában pedig a parlament elé, és így az 2011 harmadik harmadában lépne hatályba.

20. 2011. május 19-én a Bizottság benyújtotta a jelen keresetet, amelyben azt kéri, hogy a Bíróság:

- állapítsa meg, hogy e tagállam nem hozta meg azokat az intézkedéseket, amelyek a fent hivatkozott Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítélet teljesítéséhez szükségesek, valamint
- rendelje el, hogy e tagállam fizessen 22 364,16 euró kényszerítő bírságot az említett ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedések megtételében való késedelem minden egyes napjára a jelen ügyben hozott ítélet kihirdetésének napjától addig a napig, amikor elfogadják az említett végrehajtási intézkedéseket, és
- rendelje el, hogy e tagállam fizessen 5 644,80 euró átalányösszeget is az említett intézkedések megtételében való késedelem minden egyes napjára a szóban forgó ítélet kihirdetésének napjától a jelen ügyben hozott ítélet kihirdetésének vagy a végrehajtási intézkedések elfogadásának az időpontjáig történő megfizetését.

21. 2011. szeptember 2-án a Cseh Köztársaság arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy 2011. augusztus 31-én kihirdette és hatályba léptette a 260/2011. sz. törvényt⁷ (a továbbiakban: 260/11. sz. törvény), amely e tagállam szerint biztosítja a fent hivatkozott Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítélet teljes mértékű végrehajtását. A 260/11. sz. törvény tartalmának a vizsgálatát követően a Bizottság a válaszában megállapította, hogy a Cseh Köztársaság a jogszabályait összhangba hozta az említett ítélettel. Következésképpen a Bizottság elállt a kényszerítő bírság megállapítása iránti kérelmétől. Fenntartja azonban az átalányösszeg megfizetésére vonatkozó kérelmét.

V – A keresetről és a felek érveléséről

A – A kötelezettségszegés fennállásáról

22. Először is meg kell állapítani, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az EUMSZ 260. cikk szerinti kötelezettségszegés fennállásának megállapításához szükséges referencia-időpontnak az e cikk (2) bekezdésének első albekezdése értelmében kibocsátott felszólító levélben meghatározott határidő lejártát kell tekinteni.⁸

⁷ – A Cseh Törvények Tárának 2011. augusztus 31-i 92. száma.

⁸ – Lásd a C-610/10. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2012. december 11-én hozott ítélet 67. pontját, a C-279/11. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2012. december 19-én hozott ítélet 19. pontját, valamint a C-374/11. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2012. december 19-én hozott ítélet 19. pontját.

23. Bár a Cseh Köztársaság nem a vele szemben kifogásolt kötelezettségszegés fennállását, hanem csak a jogsértésnek a bizottsági értelmezésből adódó súlyát vitatja, ugyanakkor a Bizottság felszólító levelében rögzített határidő lejártának időpontjában, amelyet meghosszabbítottak, a Cseh Köztársaság nem fogadott el valamennyi ahhoz szükséges intézkedést, hogy a fent hivatkozott Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítéletből eredő kötelezettségeket teljes mértékben teljesítse. Következésképpen meg kell állapítani, hogy a Cseh Köztársaság nem teljesítette az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdéséből eredő kötelezettségét.

B – Az átalányösszeg megfizetése iránti kérelemről

24. Mivel a fent hivatkozott Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítélet teljesítéséhez szükséges intézkedéseket a jelen eljárás folyamán elfogadták, a kényszerítő bírság megfizetése iránti kérelem az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően tárgyalanná vált.⁹

25. Ezzel szemben a Bizottság fenntartotta a fent hivatkozott 2005. évi bizottsági közlemény alapján kiszámított átalányösszeg megfizetése iránti kérelmét. E közleményből kitűnik, hogy az átalányösszeg megfelel egy napi összegnek a jogsértés fennállása napjainak a számával való szorzatának. A napi összeg az átalány-alapösszegnek¹⁰ a jogsértés (1–20-as skálán mért) súlyossági együtthatójával és az „n” tényezővel való szorzatából adódik, amely „n” tényező figyelembe veszi a tagállam bruttó hazai termékét és azon szavazatok számát, amellyel a tagállam az Európai Unió Tanácsában rendelkezik.

26. A Bizottság felhívja a figyelmet az összes tagállamot terhelő azon kötelezettségekre, hogy teljes egészében ültessék át a 2003/41 irányelvet, bár a jelen ügyben az átültetés hiánya gyakorlatilag nem járt semmiféle konkrét következménnyel, mivel a cseh öregségnyugdíj-rendszerben nem létezik második pillér. A Bizottság emlékeztet arra, hogy a 2003/41 irányelv elfogadásával az uniós jogalkotó arra számított, hogy valamennyi tagállam meghatározza a területükön letelepedett IRP-k tevékenységeinek szükséges feltételeit. Ezenkívül a Bizottság véleménye szerint mind a 2003/41 irányelv érintett rendelkezéseinek, mind a fent hivatkozott Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítélet tartalmának a szövege egyértelmű, és nem hagy semmiféle kétséget a végrehajtásuk módját illetően.

27. Az átalányösszeg számításának részleteivel kapcsolatban a Bizottság azt javasolja, hogy 8-as súlyossági együtthatót alkalmazzanak, mivel véleménye szerint a 2003/41 irányelv rendelkezései alapvető fontosságúak az IRP-k határon átnyúló szolgáltatásnyújtásai érdekében, és e rendelkezéseknek a belső jogrendbe történő teljes átültetése nélkül nem teremthetők meg a foglalkoztatási nyugdíjrendszerek belső piacának a működési feltételei. A Bizottság hangsúlyozza, hogy az átültetés hiánya a jogbiztonság elve megsértésének minősül, amelynek a súlyossága fokozódik azon rendelkezéseket illetően, amelyek a jövőbeli nyugdíjasok esetében a biztonság magas szintjét biztosítani kívánó prudenciális szabályokat és felügyeletre vonatkozó szabályokat érintik.

28. Ezenkívül a Cseh Köztársaságnak a 2003/41 irányelv előírt határidőn belüli, részleges átültetésére alapított érvelésére adott válaszként a Bizottság azzal érvel, hogy e körülmény semmit sem változtat a helyzeten. A részleges átültetés ugyanis csak a Cseh Köztársaságban határon átnyúló szolgáltatásokat nyújtó IRP-kre vonatkozik. Nem lehet tehát ebből azon feltételekre következtetni, amelyek a cseh szervek felügyelete alatt álló IRP-k működésére vonatkoznak, sem arra, hogy milyen prudenciális szabályok alkalmazandók ezen intézményekre.

9 — Lásd a C-121/07. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2008. december 9-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-9159. o.) 26–28. pontját.

10 — Lásd „A jogsértési eljárások keretében a Bizottság által a Bíróságnak javasolt átalányösszegek és kényszerítő bírságok meghatározásához használt adatok naprakésszé tétele” című C(2012) 6106 végleges bizottsági közleményt.

29. A Cseh Köztársaság alapvetően a fent hivatkozott Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítéletben megállapított kötelezettségszegés súlyát vitatja, amely szerinte nagyon csekély mértékű, sőt nem is létezik. Az említett tagállam úgy véli, hogy nem kell átalányösszeget fizetnie, vagy hogy annak az összegét az ügy sajátosságaira tekintettel jelentős mértékben csökkenteni kell.

30. Egyrészt a Cseh Köztársaság megjegyzi, hogy a kötelezettségszegés súlyának Bizottság általi értékelése téves kiindulóponton alapul, mivel a Bizottság e kérdést összekeveri az uniós jog megsértésének a kérdésével. Másrészt a Cseh Köztársaság emlékeztet arra, hogy valamely jogsértés súlya mértékének az értékelése céljából figyelembe kell venni a kötelezettségszegésnek a magán- és közérdekekkel kapcsolatos következményeit, valamint annak sürgősségét, hogy az érintett tagállamot arra késztessek, hogy eleget tegyen a kötelezettségeinek, azon jogi szabálynak a fontosságát, amelynek a megsértését megállapították és az érintett tagállam magatartását.

VI – Általános értékelés

A – Az átalányösszeg jellegéről

31. Az ítélkezési gyakorlatból, különösen a Bizottság kontra Franciaország ügyben 2005. július 12-én hozott ítéleten¹¹ alapuló ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésében előírt két pénzügyi szankció nem ugyanazt a funkciót tölti be. Ugyanis, míg a kényszerítő bírság kiszabása különösen arra tűnik alkalmasnak, hogy ösztönözze a tagállamot, hogy a lehető legrövidebb időn belül szüntesse meg a neki felrótt kötelezettségszegést, addig az átalányösszeg kiszabása inkább az érintett tagállam kötelezettségei végrehajtása elmulasztásának a magán- és közérdeket érintő következményeinek értékelésén alapul.¹²

32. Az átalányösszeg tehát szoros értelemben vett szankciónak minősül. A kényszerítő bírsággal ellentétben, amely alapvetően kényszerítő jellegű, az átalányösszeg célja az érintett tagállam múltbeli tétlenségének a szankcionálása.

33. Így a Bíróság felvázolta az átalányösszeg körvonalait, hangsúlyozva annak visszatartó jellegét és azon funkcióját, hogy megakadályozza a jogsértések jövőbeni megismétlődését.¹³ A Bizottság véleménye szerint az átalányösszeg kiszabásának a kilátásba helyezése különösen arra ösztönzi a tagállamot, hogy a kötelezettségszegést megállapító kezdeti ítéletet a lehető legrövidebb időn belül, és különösen a Bíróság előtti újabb eljárás kezdeményezése előtt végrehajtsa.¹⁴

34. Ráadásul az átalányösszeg büntető jellege azt jelenti, hogy annak olyan kiegyenlítő funkciója van, amely megfelel azon elvnek, miszerint valamennyi jogsértést arányos szankciónak kell követnie a jogállamiság helyreállítása céljából.

35. Ugyanis, mivel a jogsértés olyan cselekmény, amely veszélyezteti a felállított jogrendet, a szankció e cselekményre adott igazságos válasznak minősül. A válasz igazságossága véleményem szerint megköveteli azonban, hogy a kiszabott átalányösszeg a lehető legalacsonyabb maradjon a különösen csekély súlyú kötelezettségszegés esetén.

11 — A C-304/02. sz. ügy (EBHT 2005., I-6263. o.).

12 — Lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben 2005. július 12-én hozott ítélet 81. pontját.

13 — A C-369/07. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2009. július 7-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-5703. o.) 145. pontja, a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2012. december 11-én hozott ítélet 142. pontja és a fent hivatkozott C-374/11. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2012. december 19-én hozott ítélet 48. pontja.

14 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben 2008. december 9-én hozott ítélet 33. pontja.

36. E tekintetben az ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy mérlegelési jogkörének gyakorlása keretében a Bíróság feladata az átalányösszeg meghatározása oly módon, hogy az egyrészt igazodjon a körülményekhez, másrészt pedig arányban álljon a megállapított kötelezettségsszegéssel és az érintett tagállam fizetőképességével.¹⁵ Az átalányösszeg kiszabására minden egyes esetben a megállapított kötelezettségsszegés jellemzőivel, valamint érintett tagállam által tanúsított magatartással összefüggő, releváns tényezők összessége alapján kell, hogy sor kerüljön.¹⁶

37. Az átalányösszeg visszatartó jellegét különösen a fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben 2008. december 9-én hozott ítélet erősítette meg, amelyben a Bíróság úgy határozott, hogy átalányösszeg kifizetését rendeli el annak ellenére, hogy az eredeti ítéletet teljes mértékben teljesítették az EUMSZ 260. cikk (korábbi EK 228. cikk) alapján indított eljárás befejezése előtt. Következésképpen a Bíróság – hangsúlyozva, hogy nem automatikus szankcióról van szó – megerősítette a mérlegelési jogkörét az átalányösszeg adott ügy körülményeire tekintettel történő kiszabásának szükségességét illetően.

B – Az EUMSZ 260. cikk végrehajtására vonatkozó bizottsági közlemények szerepéről

38. Vitathatatlan, hogy az olyan iránymutatások, mint amelyek a fent hivatkozott bizottsági közleményekben szerepelnek, az EUMSZ 260. cikk végrehajtása tekintetében hozzájárulnak ezen intézmény tevékenysége átláthatóságának, előreláthatóságának és jogbiztonságának a biztosításához.¹⁷

39. Ugyanis a nemzeti jogrendekkel ellentétben, amelyekben a leggyakrabban a jogalkotónak, az ügyészség képviselőinek vagy esetleg a fellebbviteli vagy legfelsőbb bíróságoknak kell meghatározniuk a szankció mértékére vonatkozó szabályokat vagy gyakorlatot, az EUMSZ 260. cikk alkalmazása területén a Bizottság az, amelynek e referenciaeszközt közzé kell tennie.

40. Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnokhoz hasonlóan úgy vélem, hogy bár nem normatív szövegekről van szó, e közlemények az azokat kibocsátó intézményt kötik, legalábbis olyan értelemben, hogy csak megfelelő indoklással hagyhatja azokat figyelmen kívül, máskülönben sérülne az egyenlő bánásmód elve.¹⁸

41. Megjegyzem továbbá, hogy az uniós jog más területein és különösen a versenyjogban, az ilyen magatartási szabályok elfogadásával és közzétételével, amelynek során az intézmény kijelenti, hogy ezentúl alkalmazni fogja e szabályokat az általuk érintett esetekre, a Bizottság korlátozza magát mérlegelési jogköre gyakorlásában.¹⁹ Következésképpen a Bizottságot kötik az általa elfogadott közlemények annyiban, amennyiben azok nem térnek el a Szerződés rendelkezéseitől.²⁰

42. Hangsúlyozni kell, hogy a Bizottságnak az EUMSZ 260. cikk alkalmazására vonatkozó közleményei elengedhetetlen eszközök ahhoz, hogy a Bíróság olyan igazságos és koherens gyakorlatot tudjon elfogadni, amely hozzájárul az igazságszolgáltatás előreláthatóságához. Ugyanis a közleményeknek szerepük van abban, hogy a Bíróság a pénzügyi szankciók kiszabásának területén módszeres és szigorú megközelítést dolgozhasson ki. A Bizottság javaslatának alapvetően az a funkciójuk, hogy lehetővé

15 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben 2009. július 7-én hozott ítélet 146. pontja és a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2012. december 11-én hozott ítélet 143. pontja.

16 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2012. december 11-én hozott ítélet 141. pontja.

17 — Lásd a C-70/06. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2008. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-1. o.) 34. pontját, a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben 2009. július 7-én hozott ítélet 112. pontját és a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2012. december 11-én hozott ítélet 116. pontját.

18 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben 2000. július 4-én hozott ítélet alapjául szolgáló ügyre vonatkozó indítvány 12. és 100. pontja.

19 — A C-189/02. P., C-202/02. P., C-205/02. P.–C-208/02. P. és C-213/02. P. sz., Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2005. június 28-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-5425. o.) 211–213. pontja.

20 — Lásd *ex multis* a C-464/09. P. sz., Holland Malt kontra Bizottság ügyben 2010. december 2-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-12443. o.) 47. pontját.

tegyék a Bíróság számára azt, hogy a szankciók olyan kategóriájából induljon ki, amely megfelel a kifogásolt jogsértésnek. E javaslatok tehát a Bíróság számára a kifogásolt kötelezettségszegés átfogó értékeléséhez jelzésértékű kiindulópontnak minősülnek, és olyan mechanizmust alkotnak, amely biztosítja, hogy a szankciós intézkedés ne váljon önkényessé vagy szubjektívvá annak ellenére, hogy sosem érhet el matematikai objektivitást.

43. Emlékeztetek azonban arra, hogy a Bíróság csak az elemzés keretében és módszertani hivatkozás címén támaszkodhat a fent hivatkozott közleményekre. Következésképpen diszkrecionális jogkörének gyakorlása keretében a Bíróság mentesül többek között azon kötelezettség alól, hogy bemutassa az érintett tagállamra általa kiszabott átalányösszeg számításának részleteit.

VII – Az átalányösszeg kiszabásának módszertanáról

A – A súlyosság kritériumának a Bizottság gyakorlatában történő alkalmazása

44. 2005. évi közleményével²¹ összhangban a Bizottság az átalányösszeg számítása céljából három kritériumra támaszkodik: a jogsértés súlya, a jogsértés időtartama és a tagállam fizetőképessége. Az említett kritériumok alkalmazását érintő fő nehézség számomra abból adódik, hogy fennáll különösen a súlyosság és az időtartam kritériumai közötti átfedés kockázata. Ugyanis, miközben objektív jellegű paramétert alkot, a jogsértés időbeli elhúzódása ésszerűen hozzájárulhat a kifogásolt kötelezettségszegés súlyosbításához.

45. E tekintetben, bár elismerem, hogy a kifogásolt kötelezettségszegések különfélék lehetnek, meg kell állapítanom, hogy a súlyossági együtthatónak Bizottság általi, a pénzügyi szankciók alkalmazása tekintetében történő használatából hiányzik bizonyos koherencia.²²

46. Meglepődve kell ugyanis megállapítom, hogy a kényszerítő bírságok területén a pénzügyi szankciók általánosított és strukturális kötelezettségszegés helyzetében való alkalmazására vonatkozó, akkor az egyik legbonyolultabb ügyben a Bizottság 10-es súlyossági együtthatót javasolt. Ezzel szemben egy későbbi, kizárólag jogalkotással kapcsolatos kötelezettségszegésben 11-es együtthatót állapított meg.²³ Ezenkívül az egyetlen ügyben, amelyben bizonyítékok hiányában nem lehetett kötelezettségszegést megállapítani, a Bizottság 14-es súlyossági együtthatót javasolt.²⁴ Végül a Bizottság csak 1-es együtthatót javasolt egy olyan ügyben, amely egy irányelv átültetésének az elmulasztására vonatkozott.²⁵

47. Konkrétabban az olyan kérelmekkel kapcsolatban, amelyek átalányösszeg olyan ügyekben történő kiszabására vonatkoztak, amelyek irányelvek átültetésének az elmulasztásáról szóltak, a Bizottság 11-es²⁶ és 12-es²⁷ együtthatót javasolt. Ezzel szemben olyan, meglehetősen bonyolult ügyekben, amelyek az állami támogatások visszatérítésének az elmulasztására vonatkoztak, 5-ös²⁸, 8-as²⁹ és 12-es³⁰ együtthatókat javasolt.

21 — A fent idézett SEC(2005) 1658 közlemény.

22 — A súlyossági együttható alkalmazásának elemzéséről lásd többek között Kilbey, I., „The interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC)”, *European Law Review*, 2010., 35. kötet, 3. szám, 370. o. Többek között az uniós jog szabályainak a fontosságát érintő elemzéssel kapcsolatban lásd van Rijn, T., „Non-exécution des arrêts de la Cour de justice par les États membres”, *Cahier de droit européen*, 2008., 1–2. szám, 105. és azt követő oldalak.

23 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben 2008. január 10-én hozott ítélet.

24 — A C-119/04. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2006. július 18-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-6885. o.).

25 — A C-177/04. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2006. március 14-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-2461. o.).

26 — A C-109/08. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2009. június 4-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-4657. o.).

27 — A C-407/09. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2011. március 31-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-2467. o.).

28 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2012. december 11-én hozott ítélet.

29 — A C-496/09. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2011. november 17-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-11483. o.).

30 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben 2009. július 7-én hozott ítélet.

48. Összehasonlításképpen és emlékeztetőül megjegyzem, hogy a jelen ügyben a Bizottság a kötelezettségzegést olyan súlyúnak értékelte, mint amely a 20-as skálán 8-as együtttható alkalmazását teszi indokolttá.

B – A jogsértés súlyának az átalányösszeg kiszabása céljából történő elemzése

49. Mindenekelőtt emlékeztetek arra, hogy az EUMSZ 258. cikk alapján hozott deklaratív ítélettel ellentétben, amely az uniós jog objektív állapotát tükrözi,³¹ az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján hozott és pénzügyi szankciót megállapító ítélet tartalmaz szubjektív elemet, mivel magában foglalja a tagállam vétkességének az értékelését. Ráadásul e második ítélet konstitutív hatályú, amennyiben a Bíróság úgy határoz, hogy kiszabja az említett szankciókat.

50. Szerintem a Bíróság valamely ítélete teljesítésének az elmulasztásából álló jogsértés súlyának az értékelése magában foglal egyrészt szubjektív jellegű szempontokat, amelyek többek között a tagállam vétkességét érintik, másrészt pedig a súlyosság meghatározását, amely olyan objektív elemekre támaszkodik, amelyek a jogsértésnek és következményeinek a terjedelmével függnek össze.

1. A jogsértés súlyának szubjektív terjedelméről

51. Szubjektív szempontból az átalányösszeg mértékének a meghatározása céljából felmerülő kérdés az, hogy a tagállam jóhiszeműen járt-e el a kötelezettségzegést megállapító első ítélet kihirdetése óta. Ezt a helyzetet az EUMSZ 258. cikk alapján hozott ítélet említett tagállam általi teljesítése érdekében elfogadott intézkedések alapján értékeli.

52. E tekintetben az elemzés releváns paraméterei közé tartozik a tagállam gondosságának és jóhiszemű együttműködésének az értékelése. Így a Bíróság meghatározhatja, hogy a teljesítés szóban forgó elmulasztása szándékos vagy pusztán hanyag magatartás volt-e, és adott esetben az említett hanyagság mértékét. Számomra alapvetően fontosnak tűnik, hogy egy jóhiszemű tagállamot ne ugyanolyan mértékű átalányösszeg kifizetésére kötelezzenek, mint egy olyan tagállamot, amely a legkisebb jó szándékot sem mutatta.

53. Konkrétan a Cseh Köztársaság által a jelen ügyben tanúsított magatartással kapcsolatban az iratokból kitűnik, hogy az említett tagállam teljes mértékben teljesítette a Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítéletet azáltal, hogy 19 hónappal az említett ítélet kihirdetését, vagyis hat hónappal a jelen kereset Bírósághoz történő benyújtását követően elfogadta a 2003/41 irányelvet átültető jogszabályt.

54. A Cseh Köztársaság a késedelmét a belső helyzettel, vagyis a törvényhozási választásokat követő kormányváltással, a nemzeti szociális biztonsági rendszer reformját érintő vitával, valamint a pénzügyi világválsághoz kapcsolódó gazdasági instabilitással indokolja.

55. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valamely tagállam valóban nem hivatkozhat a belső jogrendje szerinti rendelkezésekre, gyakorlatra vagy helyzetekre az uniós jogból eredő kötelezettségek nem teljesítésének igazolásaként.³²

31 — Lásd a C-39/10. sz., Bizottság kontra Észtország ügyben 2012. május 10-én hozott ítélet 63. pontját.

32 — Lásd *ex multis* a nemrég hozott, fent hivatkozott C-374/11. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2012. december 19-én hozott ítélet 39. pontját. Lásd továbbá a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben 2011. március 31-én hozott ítéletet.

56. Azonban az *impossibilium nulla obligatio est* elvére tekintettel a Bíróság a kötelezettségszegés súlyának a pénzügyi szankciók esetleges kivétele céljából történő értékelése során szabadon figyelembe veheti azon valós nehézségeket, amelyekbe a tagállam az EUMSZ 258. cikk alapján hozott ítélet teljesítése során ütközhet.³³ Ugyanis az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegési eljárással ellentétben az objektív felelősségre alapított megközelítés nem alkalmazható az EUMSZ 260. cikkben előírt eljárás keretében.

57. Beadványaiban a Cseh Köztársaság hangsúlyozza, hogy az ítélet teljesítésére vonatkozó eljárást az ítélet kihirdetését követő hónapban megkezdte, ezenkívül pedig tiszteletben tartotta a Bizottsággal való jóhiszemű együttműködés kötelezettségét azáltal, hogy mindig részletesen megválaszolta annak a felhívásait. Ráadásul a Cseh Köztársaság azzal érvel, hogy a 2003/41 irányelvet az előírt határidőn belül, tehát még a Bíróság első ítéletének a kihirdetését megelőzően már részben átültette.³⁴ Ezenkívül a teljes átültetés a jelen eljárás során befejeződött volna.

58. E tekintetben számomra meggyőzőnek tűnik, hogy a Cseh Köztársaság valóban bizonyította, hogy a Bizottság szolgálataival levélváltás keretében jóhiszeműen együttműködött.

59. Ráadásul számomra vitathatatlanak tűnik, hogy az EUMSZ 260. cikk alapján a Bíróság előtt folyamatban lévő eljárás során történő részleges vagy végleges átültetés az érintett tagállam javára szóló tényező. A Bíróság e szempontot a kötelezettségszegés súlyának értékelése során ténylegesen figyelembe veszi, anélkül azonban, hogy a tagállamot mentesítené a kötelezettségszegése következményeinek átalányösszeg fizetése formájában történő viselése alól.³⁵

60. Mindazonáltal a Cseh Köztársaság magatartásában észreveszek bizonyos hanyagságból, valamint a nemzeti eljárások szintjén a koherencia hiányából eredő súlyosbító tényezőt, ami indokolatlanul késleltette a Bíróság ítéletének a teljesítését. A fent hivatkozott Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítélet kihirdetésének időpontjától kezdve ugyanis az említett ítélet teljesítésének a céljából elvégzendő törvényhozási munkálatok terjedelme világosan meg volt határozva. Márpedig az e célból megkövetelt erőfeszítések intenzitása még a törvényhozási választások kontextusában sem tűnik nagymértékűnek.

61. Végül úgy vélem, hogy az ilyen rendkívül hanyag magatartással szemben a Bíróság nem tudja elkerülni azt, hogy a Cseh Köztársaságot átalányösszeg fizetésére kötelezze.

33 — Lásd e tekintetben a fent hivatkozott C-374/11. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2012. december 19-én hozott ítélet 40. pontját.

34 — A Cseh Köztársaság hangsúlyozza, hogy azelőtt, hogy a Bizottság megindította volna az EUMSZ 260. cikk szerinti eljárást, a 2003/41 irányelvet részben már átültette az IRP-k azon lehetőségére vonatkozó részt illetően, hogy szolgáltatásaikat a nemzeti területen határon átnyúló szolgáltatások formájában nyújtják.

35 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben 2008. december 9-én hozott ítélet 60. és 84. pontja. A nemzeti hatóságok erőfeszítéseinek a figyelembevételére vonatkozó példakkal kapcsolatban lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben 2011. március 31-én hozott ítélet 36. pontját és a fent hivatkozott C-374/11. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2012. december 19-én hozott ítélet 40. és 41. pontját.

2. A jogsértés súlyának objektív mértékéről

62. A súlyosság paraméterének objektív szempontját a Bíróság ítélezési gyakorlatában alapvetően a jogsértés jellegére való utalással állapították meg. A releváns tényezők közé tartozik e tekintetben a kötelezettségszegés ezt megállapító ítélet meghozatala óta való fennállásának időtartama, valamint a szóban forgó köz- és magánérdek.³⁶ Ezenkívül meg kell állapítani, hogy a Bíróság gyakran lecsökkenti a Bizottság által javasolt átalányösszeget.³⁷

63. Elismerve az időtartam és a súlyosság paraméterei közötti átfedést, javasolom, hogy a jelen elemzést az állítólagos kötelezettségszegés súlyának objektív szempontjára összpontosítsuk azt megelőzően, hogy végül az időtartam problematikájával foglalkoznánk.

64. Ami átültetés szóban forgó elmaradásának a köz- és magánérdekre gyakorolt hatását illeti, emlékeztetni kell arra, hogy a 2003/41 irányelv a foglalkoztatói nyugellátási rendszerek belső piacát kívánja bevezetni, amely keretében az IRP-k szabadon nyújthatnak szolgáltatásokat, és szabadon fektethetnek be.³⁸

65. Először is hangsúlyozni szeretném, hogy a jelen ügyben a Cseh Köztársasággal szemben a Bizottság által kifogásolt kötelezettségszegés véleményem szerint annál kevésbé súlyos, mint amely a Bizottság értelmezéséből következik. Számomra ugyanis úgy tűnik, hogy a Cseh Köztársaság javára enyhítő körülményeket kell figyelembe venni.

66. Így egyrészt, mivel a Bíróság ítélete alapján a 2003/41 irányelv nem kötelezi az említett tagállamot sem második pillér létrehozására, sem az IRP-k területén történő letelepedése tilalmának a megszüntetésére, az érintett rendelkezések átültetése elmaradásának alig van tényleges hatása. Ugyanis, amennyiben valamely átültetés fő célja az IRP-k tevékenységeivel esetlegesen érintett jogalanyok tájékoztatása, a cseh jogrendbe való említett átültetés elmaradása, amely jogrendből hiányzik az öregségi nyugdíj nemzeti rendszerének második pillére, nem tekinthető különösebben súlyosnak. Következésképpen a kifogásolt jogsértés köz- és magánérdekre gyakorolt hatása nagyon korlátozott marad.

67. Másrészt a Cseh Köztársaságban fennálló egyedi helyzetre tekintettel, a 2003/41 irányelv rendkívül tág értelmezése, amelyet a Bizottság a kötelezettségszegés megállapítása iránt benyújtott első keresetében fenntart, valóban zavart okozhat.³⁹ Következésképpen, még ha a Cseh Köztársaság különösen gondosnak is mutatkozott, mindenesetre a kötelezettségszegés megállapítása iránti első eljárás teljes ideje alatt nem tudta elfogadni a kifogásolt kötelezettségszegés megszüntetése céljából hatékony intézkedéseket.

36 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben 2008. december 9-én hozott ítélet 64. pontja és az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat, valamint a fent hivatkozott C-374/11. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2012. december 19-én hozott ítélet 51. pontja.

37 — Így a fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben 2008. december 9-én hozott ítéletben a Bíróság az ítélet késedelem nélküli teljesítésének a biztosítását célzó intézkedések elfogadására és a jóhiszemű együttműködés elvének tiszteletben tartására tekintettel az összeget közel 43 millió euróról 10 millió euróra csökkentette. A C-568/07. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2009. június 4-én hozott ítéletben (EBHT 2009., I-4505. o.) a Bíróság azzal az indokkal csökkentette 5 millióról 1 millió euróra az átalányösszeget, hogy a kötelezettségszegés részben még az azt megállapító első ítélet kihirdetése előtt véget ért. A fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben 2009. július 7-én hozott ítéletben a Bíróság a tagállamot a javasolt 15 millió eurós összeg helyett 2 millió eurós átalányösszeg fizetésére kötelezte. Hasonlóképpen a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben 2011. március 31-én hozott ítéletben az átalányösszeget harmadával csökkentette, amely végül 3 millió eurót tett ki. A fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 2011. november 17-én hozott ítéletben a tagállamot nem a Bizottság által kért 68 millió, hanem 30 millió eurós átalányösszeg kifizetésére kötelezte. A fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2012. december 11-én hozott ítéletben a Bíróság – megállapítva, hogy az ítélet teljesítése nem kíván jelentős erőfeszítéseket – a Bizottság által kért 50 millió euró helyett 20 millióban rögzítette az átalányösszeget.

38 — A fent hivatkozott C-343/08. sz., Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítélet 43. és 44. pontja. Lásd továbbá az említett irányelvnek a jelen indítvány 11–13. pontjában történő bemutatását.

39 — A Cseh Köztársaság szerint a Bizottság bizonytalanságot okozott azt állítva, hogy a 2003/41 irányelv arra kötelezi a Cseh Köztársaságot, hogy szüntesse meg az IRP-k területén történő letelepedésének tilalmát. Csupán a fent hivatkozott Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítélet kihirdetésének az időpontjában utasította el a Bíróság ezt az állítást, kizárva minden kétséget az irányelv hatályát illetően.

68. Bár azokat a nemzeti intézkedéseket, amelyeket el kellett volna fogadni, konkrétan továbbra sem alkalmazták volna, e helyzet csak a második pillérnek a nemzeti jogalkotó által a nemzeti öregségnyugdíj-rendszerbe történő bevezetéséig tartott volna. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy ilyen esetben a jogalkotó módosíthatta volna a 2003/41 irányelvből adódó korlátok között így felállított jogi keretet.

C – A jogsértés időtartamának az átalányösszeg kiszabása céljából történő elemzése

69. A jelen eljárás az időtartam figyelembevételre vonatkozóan két szempontot emel ki. Egyrészt megköveteli, hogy végezzék el a fent hivatkozott Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítélet teljesítéséhez szükséges időtartam értékelését. Másrészt a Bizottság által az EUMSZ 260. cikk szerinti eljárás gyors megindításának a kérdésére vonatkozik.

70. Mindenekelőtt, ami az első szempontot illeti, számomra egyértelműnek tűnik, hogy a jogsértés időtartama a Bíróság ítéletének teljesítése keretében olyan elem, amely teljes mértékben az érintett tagállamon múlik. Ez utóbbi eldöntheti, hogy vagy megkezdje a teljesítést akkor, amikor célszerűnek találja, vagy amennyiben kétsége merül fel a kötelezettségeinek terjedelmét illetően, Az Európai Unió Bírósága alapokmányának a Bíróság eljárási szabályzatának 158. cikkével összefüggésben értelmezett 43. cikke alapján kérheti az EUMSZ 258. cikk alapján hozott ítélet értelmezését.⁴⁰

71. Ezért az időtartam hozzájárul ahhoz, hogy a Bíróság ítélete teljesítésének az elmulasztásából álló kötelezettségszegés objektíven még súlyosabb legyen, tehát felhasználható a szankció mértéke, vagyis a jelen ügyben az átalányösszeg elemzésének a jelzésértékű elemeként.

72. Beadványaiban a Cseh Köztársaság megjegyzi, hogy azonnal megszüntette a Bíróság által az ítéletében megállapított kötelezettségszegést. Ráadásul, mivel az átültetés egyetlen célja tehát a második pillér Cseh Köztársaságban történő esetleges bevezetése esetén esetlegesen érintett jogalanyok kielégítő módon való tájékoztatása, e tagállam nem tartotta olyan sürgősnek azon intézkedések elfogadását, amelyek a fent hivatkozott Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítélet teljesítésére vonatkoztak.

73. A Bizottság megismétli, hogy a kötelezettségszegést megállapító ítéletet a lehető legrövidebb időn belül teljesíteni kell. Márpedig a jelen ügyben a 260/11. sz. törvényt csak 19 hónappal a fent hivatkozott Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítélet kihirdetését követően fogadták el. Ezenkívül tizenkét hónap telt el a fent hivatkozott Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítélet kihirdetése és az EUMSZ 260. cikk szerinti eljárás keretében küldött felszólító levélben rögzített határidő lejárta között. Végül öt év és négy hónap telt el ez utóbbi időpont és a 2003/41 irányelv 22. cikkének (1) bekezdésében az ezen irányelv átültetésére megállapított határidő között.

74. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy valamely tagállam objektív felelősségének azon paraméterét, amelyen az EUMSZ 258. cikk szerinti keresetek alapulnak, nem alkalmazhatók az EUMSZ 260. cikk szerinti pénzügyi szankciók kiszabására vonatkozó eljárás keretében.

40 — Emlékeztetek azonban arra, hogy a Bíróság már kimondta, hogy az a kérdés, hogy milyen intézkedésekkel jár az EUMSZ 258. cikk alapján hozott, kötelezettségszegést megállapító ítélet teljesítése, nem képezi az ilyen ítélet tárgyát, és így ilyen kérdés nem lehet az értelmezés iránti kérelem tárgya. Lásd e tekintetben a C-503/04. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 2007. július 18-án hozott ítélet (EBHT 2007., 6153. o.) 15. pontját, valamint Geelhoed főtanácsnok fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben 2006. március 14-én hozott ítélet alapjául szolgáló ügyre vonatkozó indítványának 43. pontját.

75. Az ítélkezési gyakorlat valóban megköveteli, hogy a teljesítést azonnal megkezdjék, és az a lehető legrövidebb időn belül befejeződjön,⁴¹ ami azzal jár, hogy a tagállam az ítélet kihirdetését követően annak teljesítése céljából a lehető leghamarabb megkezdje az intézkedéseket. Azonban nincs semmiféle kétség afelől, hogy a nemzeti politikai és közigazgatási sajátosságok, valamint a megállapított kötelezettségszegés bonyolultságának a mértéke miatt a teljes mértékű teljesítés csak későbbi időpontban következik be. Az átalányösszeg meghatározásának tehát figyelembe kell vennie az ilyen körülményeket.

76. Ezenkívül a teljesítés megkezdésének a pusztán ténye nyilvánvalóan nem biztosítja, hogy az hatékony és teljes mértékű, ha abban a tagállamnak nem áll semmiféle azonnali érdeke. Ugyanis nincs kizárva, hogy valamely tagállam ideiglenes intézkedést fogad el, és arról értesíti a Bizottságot annak érdekében, hogy késleltesse a teljesítés állapotára vonatkozó bizottsági elemzést, anélkül azonban, hogy a Bíróság ítéletének kimerítő teljesítése a szándékában állna.⁴² Valamely átalányösszeg meghatározásának olyan jellegű elemeket is magában kell foglalnia, amelyek visszatartják a tagállamot attól, hogy ilyen késleltető műveletet hajtson végre.

77. A jelen ügyben, figyelembe véve a kifogásolt kötelezettségszegés egyértelmű jellegét, számomra úgy tűnik, hogy a kötelezettségszegésnek a fent hivatkozott Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítélet 2010. január 14-i kihirdetésétől számított, 19 hónapig tartó fennállása nem igazolható.

78. A második szemponttal kapcsolatban, vagyis hogy a Bizottságnak milyen gyorsan kell megindítania az EUMSZ 260. cikk szerinti eljárást, az iratokból kitűnik, hogy a Bizottság a fent hivatkozott Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítélet teljesítésének az állapotára vonatkozó, információ iránti első kérelmet az említett ítélet kihirdetését követően egy hónappal küldte meg azt megelőzően, hogy kilenc hónappal később a felszólító levelet megküldte volna. Az ítélet időpontja és a felszólító levélben előírt határidő között közel egy év telt el.

79. E tekintetben érdekes megjegyezni, hogy a nagyon bonyolult kötelezettségszegések kivételével a Bizottság gyakorlatát a határidő fokozatos csökkentése jellemzi azon határidőt illetően, amelyet a kötelezettségszegést megállapító első ítélet kihirdetésének időpontja és korábban az indoklással ellátott véleményben, jelenleg pedig a felszólító levélben megállapított határidő között a tagállamnak biztosít. Így a korábbi EK 228. cikk alapján indított első eljárásokban e határidő két és fél év⁴³, négy és fél év⁴⁴ és akár kilenc év⁴⁵ is volt. A legújabb ügyekben a határidő egy és két év⁴⁶ között mozog.

80. Márpedig az átalányösszeg számítására hatással lehet az, ha a Bizottság túl nagyvonalú határidőt ad meg. Ugyanis mind a pert megelőző eljárás, mind a Bíróság előtti eljárás menete hozzájárul az átalányösszeg növekedéséhez, különösen abban az esetben, ha az első ítéletet nem teljesítették teljes mértékben az EUMSZ 260. cikk szerint hozott második ítélet kihirdetésének az időpontjában.⁴⁷

41 — A C-278/01. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. november 25-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-14141. o.) 27. pontja.

42 — Lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Portugália ügyben hozott ítéletet.

43 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2003. november 25-én hozott ítélet.

44 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben 2000. július 4-én hozott ítélet.

45 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben 2005. július 12-én hozott ítélet.

46 — A határidő a C-119/04. sz. ügyben két év, a C-177/04. sz. ügyben másfél év, a C-503/04. sz. ügyben egy év és két hónap, a C-70/06. sz. ügyben egy év és tizenegy hónap, a C-121/07. sz. ügyben egy év és nyolc hónap, a C-369/07. és C-457/07. sz. egyesített ügyekben egy év és két hónap volt, azonban a C-109/08. sz. ügyben csupán kilenc hónap volt. Végül a C-496/09. sz. ügyben a határidő négy év volt.

47 — Figyelembe kell venni egyrészt az EUMSZ 258. cikk alapján hozott, kötelezettségszegést megállapító első ítélet kihirdetésének a napja és másrészt azon nap közötti idő elteltét, amelyen az említett ítéletet teljes egészében teljesítették, vagy ennek hiányában azt a napot, amelyen az EUMSZ 260. cikk szerinti ítéletet kihirdették.

81. Következésképpen, még ha a Bizottság viszonylag korán is küldte meg az első levelet, úgy vélem, hogy a kifogásolt kötelezettségszegés megszüntetésére irányuló szükséges jogszabályi módosítások mértékére tekintettel nem ésszerűtlen a felszólító levélben megadott azon egyéves határidő, amely a Cseh Köztársaság számára a Bíróság ítéletének a teljesítéséhez rendelkezésre állt. E határidő ráadásul illeszkedik a Bizottság fent bemutatott gyakorlatába.

82. Másodlagosan megjegyzem, hogy a Bizottság mintha jelezte volna észrevételeiben, hogy a Bíróságnak az EUMSZ 260. cikk szerinti szankció kiszabása céljából figyelembe kell vennie a jogsértésnek a 2003/41 irányelv átültetése határidejének a lejártától számított időtartamát is. Az ilyen megközelítés azonban téves. Mindenestre az ilyen számítás a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján benyújtott, valamely irányelv átültetésére elfogadott intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettségszegés megállapítására irányuló keresetek esetében a kötelezettségszegés megállapítása iránti első kereset keretében követelmény.⁴⁸

83. Végül megjegyzem, hogy az EUMSZ 260. cikk Lisszaboni Szerződéssel történő módosítása, amely megszüntette a felszólító levél szakaszát oly módon, hogy lerövidítette az eljárás pert megelőző részét, nagyobb szigorúságot követel meg az ítélet tagállam általi teljesítésének határidejét illetően.

VIII – A jelen ügyben megállapítandó átalányösszegekről

84. Keresetlevelében a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság kötelezze a Cseh Köztársaságot 3 364 395,20 euró átalányösszeg megfizetésére. Ezen összeg a napi 5 644,80 eurónak a jogsértésnek a fent hivatkozott Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott ítélet kihirdetése, tehát 2010. január 14-e óta a 2003/41 irányelvet átültető rendelkezések elfogadásának a napjáig, tehát 2011. augusztus 31-ig eltelt napjaival, vagyis 594 nappal történő szorzatából adódik. A Bizottság által javasolt napi összeg a 210 euró egységes alapösszegnek a 8-as súlyossági együtthatóval és a Cseh Köztársaság esetében a 3,36-os „n” tényezővel való szorzatából adódik.⁴⁹

85. Mielőtt megkezdem az átalányösszeg tájékoztató jellegű számítását, emlékeztetni szeretnék arra, hogy a tagállamok aggályaira adott válaszban a Bíróság amellet állt ki, hogy vegyék figyelembe a tagállam fizetőképességét, amely a hozzá értékelésre benyújtott legutóbbi gazdasági adatokból adódik.⁵⁰ Következésképpen a Bíróság figyelembe veszi a szóban forgó tagállam fennálló inflációjának és hazai bruttó termékének a tények Bíróság által végzett vizsgálatának az időpontjában való legutóbbi alakulását.⁵¹

86. Időbeli szempontból a gazdasági adatok ilyen kiigazítása, amelynek a referencia-időpontja az ügy tényállása Bíróság általi vizsgálatának időpontja, azon fent említett elvek kifejeződésének minősül, melyek szerint az átalányösszeg kiszabásának igazodnia kell a körülményekhez, és arányban kell állnia a megállapított kötelezettségszegéssel, valamint az érintett tagállam fizetőképességével.⁵²

48 — Lásd az „EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének a végrehajtása” című SEC(2010) 1371 bizottsági közleményt.

49 — A SEC(2005) 1658 közleményt módosító SEC(2010) 923 közleménynek megfelelően.

50 — A fent hivatkozott C-279/11. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2012. december 19-én hozott ítélet 78. és 79. pontja. A Bíróság e ponton nem követte a Bizottság azon megközelítését, miszerint olyan „n” tényezőt kell alkalmazni, amelyet akkor számítottak ki, amikor az üggyel az EUMSZ 260. cikk alapján a Bírósághoz fordultak.

51 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2012. december 11-én hozott ítélet 131. pontja.

52 — A fent hivatkozott C-568/07. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2009. június 4-én hozott ítélet 47. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

87. A jelen ügyben, mivel az eljárás felei nem tették naprakésszé a releváns gazdasági adatokat, utalni kell a Bizottság 2012. évi legutóbbi közleményére, amely a pénzügyi szankciók meghatározásához használt adatok naprakésszé tételére vonatkozik⁵³. Ebből különösen kitűnik, hogy a Cseh Köztársaság esetében a minimális átalányösszeg nőtt, és jelenleg 1 768 000 eurót tesz ki. Ezenkívül az átalányösszeg esetében az átalány-alapösszeg marad 210 euró, azonban az „n” különös tényezőt a Cseh Köztársaság esetében 3,34-ben állapították meg.

88. Végül azon összeg számításával kapcsolatban, amelyet a jelen ügyben kell alkalmazni, mindenekelőtt azt javaslom, hogy a Bíróság a Bizottság által javasolt 8-as súlyossági együtthatónál alacsonyabb együtthatót alkalmazzon.

89. A jelen ügyben egyrészt a cseh hatóság gondatlanságára, másrészt azonban arra a tényre tekintettel, hogy a kötelezettségszegést megállapító ítélet teljesítése elmulasztásának alig van gyakorlati hatása, 1-es vagy 2-es együttható számomra megfelelőbbnek tűnik.

90. E tekintetben megjegyzem, hogy a Bizottság már javasolt egyszer 1-es súlyossági együtthatót, jóllehet kényszerítő bírság keretében. A Bíróság helyt adott e kérelemnek, amelyről megállapította, hogy megfelelő módon tükrözi a jogsértés azon időpontban fennálló súlyosságának mértékét, amelyben a Bíróság a tényeket értékelte, és végül az érintett tagállamra kiszabta a kényszerítő bírságot.⁵⁴

91. Így a fent hivatkozott, naprakésszé tett adatok és az 1-es súlyossági együttható alkalmazásával a napi átalányösszeg 701,40 eurót tesz ki, amely megfelel 210 euró 3,34-es „n” tényezővel való szorzatának. A jogsértés 594 napjának a számával megszorozva az fizetendő átalányösszeg 416 631,60 eurót tesz ki. Ezzel szemben a 2-es súlyossági együttható alkalmazásával a napi összeg 1 402,80 euró lenne, amely a jogsértés napjainak a számával megszorozva 833 263,20 euró átalányösszeget eredményezne.

92. Azonban, ha a Bíróság ilyen alacsony együtthatók mellett foglalna állást, azzal a nehézséggel találná szembe magát, hogy az így javasolt átalányösszeg alacsonyabb lenne, mint a Bizottság által a Cseh Köztársaság esetében a 2005. évi közleményében kiszámított, majd a fent hivatkozott legutóbbi, 2012. évi közleményében naprakésszé tett 1 768 000 euró minimális összeg.

93. Ugyanis a Bizottság szerint abban az esetben, ha a napi mérték alapján számított összeg alacsonyabb a minimális átalányösszegnél, főszabály szerint ez utóbbit kell kiszabni. E rögzített minimális alapösszeg a Bizottság szerint azt az elvet tükrözi, miszerint valamennyi eset, amelyben valamely tagállam elmulasztja a Bíróság ítéletének a teljesítését, önmagában a jogszerűség elve megsértésének minősül a jogállamra épülő közösségben, ami valós szankciót von maga után. Az ilyen rögzített minimális összeg ezenkívül elkerüli azt, hogy olyan tisztán szimbolikus összegeket javasoljanak, amelyek nem rendelkeznének visszatartó jelleggel, és megerősítés helyett alááshatják a Bíróság tekintélyét.⁵⁵

53 — Lásd a fent hivatkozott C (2012) 6106 végleges közleményt.

54 — Lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben 2006. március 14-én hozott ítéletet. A Bíróság 31 650 eurós kényszerítő bírságot szabott ki az első ítélet teljes mértékű teljesítésének a biztosításához szükséges intézkedések meghozatalában való késedelem minden egyes napjára a korábbi EK 228. cikk alapján hozott ítélet kihirdetésétől a kötelezettségszegést megállapító első ítélet teljes mértékű teljesítéséig.

55 — Lásd a fent hivatkozott SEC(2005) 1658 közleményt.

94. E tekintetben megjegyzem, hogy a Bizottság által a minimális átalányösszegre tett javaslat ahhoz vezet, hogy a nagyon hosszán tartó jogsértések esetét kivéve a legtöbb esetben kizárja a legalacsonyabb együttműködés alkalmazását. Ráadásul számomra úgy tűnik, hogy a minimális átalányösszeg szigorú elve meghaladja azt a mértéket is, amely a tisztán szimbolikus összegek kiszabásának az elkerüléséhez szükséges, tudatában annak, hogy költségvetési szempontból valamely összeg előre nem látható, esetleg „haszontalannak” tűnő elvesztése bizonyos tagállamok esetében visszatartó erejű lehet.

95. Mivel, amint már említettem, a Bizottság közleménye a Bíróság számára az általa végzett elemzés keretében csak referenciának minősül, a Bíróság a helyes értékelését módszertani alapon a kifogásolt jogsértés átfogó összefüggésére alapíthatja, miközben alkalmazza a Bizottság közleményében szereplő kritériumokat.

96. Következésképpen a jelen eljárás elemeinek a fényében és az átalányösszeg visszatartó és büntető funkciója fenntartásának a biztosítása céljából azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Cseh Köztársaságot 1 millió euró átalányösszeg megfizetésére kötelezze.

IX – Véggöveztetések

97. A fenti megállapítások összességére tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy

- állapítsa meg, hogy a Cseh Köztársaság – mivel nem tette meg azokat az intézkedéseket, amelyek a C-343/08. sz., Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben 2010. január 14-én hozott ítélet végrehajtásához szükségesek – nem teljesítette az EUMSZ 260. cikkből eredő kötelezettségeit;
- kötelezze a Cseh Köztársaságot az Európai Bizottság számára az „Európai Unió saját forrásai” számlára 1 millió euró átalányösszeg megfizetésére, és
- a Cseh Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.