



Határozatok Tára

MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. április 11.¹

C-543/17. sz. ügy

**Európai Bizottság
kontra**

Belga Királyság

„Tagállami kötelezettségszegés – EUMSZ 258. cikk – 2014/61/EU irányelv – A nagy sebességű elektronikus hírközlő hálózatok kiépítési költségei – Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Az irányelv átültetésére elfogadott intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettség – Pénzügyi szankciók – Napi kényszerítő bírság megfizetésére való kötelezés iránti kérelem”

I. Bevezetés

1. A jelen ügyben az Európai Bizottság azt kéri, hogy „a Bíróság állapítsa meg, hogy a Belga Királyság – mivel legkésőbb 2016. január 1-jéig nem fogadta el a nagy sebességű elektronikus hírközlő hálózatok kiépítési költségeinek csökkentésére irányuló intézkedésekről szóló, 2014. május 15-i 2014/61/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek^[2] való megfeleléshez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, vagy legalábbis nem közölte azokat a Bizottsággal – nem teljesítette az ezen irányelv 13. cikkéből eredő kötelezettségeit”³.

2. Ezenfelül a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság „az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének megfelelően a jelen ügyben az ítélet kihirdetésének napjától kezdve kötelezze a Belga Királyságot napi 54 639,36 euró összegű kényszerítő bírság[...] megfizetésére a [2014/61] irányelv átültetését célzó intézkedések közlésére irányuló kötelezettség elmulasztása miatt”⁴.

3. A jelen kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tehát két részből áll, amelyek közül az első egy irányelv átültetésének (részleges) elmulasztásából álló klasszikus kötelezettségszegés kérdését érinti, míg a második egy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésén alapuló pénzügyi szankció⁵ kérdésére vonatkozik. Az eljárás első része nem vet fel jogi problémát, ezenkívül nem is vitatott az eljárásban részt vevő felek között.⁶ Ezzel szemben a második résszel összefüggésben felvetett jogi kérdéskör vitatott egyrészt a Bizottság, másrészt pedig a Belga Királyság és a beavatkozó tagállamok között.⁷

1 Eredeti nyelv: francia.

2 HL 2014. L 155., 1. o.

3 Lásd a Bizottság 2017. szeptember 15-i keresetlevelének 85. pontját.

4 Lásd a Bizottság keresetlevelének 85. pontját.

5 A „pénzügyi szankció” kifejezés az általános megjelölése az „átalányösszeg” és a „kényszerítő bírság” fogalmaknak.

6 Egyetlen másik beavatkozó másik tagállam sem vitatja a Bizottság keresetlevelét ebben a tekintetben.

7 Ahogy a jogtudományban is, amint azt alább kifejtem.

4. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdését a Lisszaboni Szerződés iktatta be. Olyan mechanizmust ír elő, amely lehetővé teszi a Bíróság számára, hogy pénzügyi szankciót szabjon ki a tagállammal szemben a jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetését célzó intézkedések közzétételére irányuló kötelezettség elmulasztása miatti első elmarasztalástól kezdve.

5. A Bíróság eddig nem hozott döntést az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének értelmezését illetően. A Bíróság elé vitathatatlanul számos olyan ügyet terjesztettek, amelyben a Bizottság az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazását kérte. Ezek azonban eddig minden alkalommal az ítélelethozatal előtt megoldódtak az érintett tagállam és a Bizottság között, aminek eredményeként az utóbbi minden ilyen esetben elállt a keresettől, néha az utolsó pillanatban.⁸

6. A jelen ügy tehát lehetővé tehetné a Bíróság számára, hogy értelmezze ezt a rendelkezést.⁹

7. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapvető problémákat vet fel az Unió jogrendjét illetően. A jelen ügyben elsődleges céлом – mondhatni elsődleges aggodalmam – azt jelezni a Bíróság felé, hogy e rendelkezés bármilyen értelmezésének túl kell mennie azon a közhelyen, amely szerint az irányelvek gyors, teljes és helyes átültetése létfontosságú az uniós jog egységes alkalmazása céljából.

II. Jogi háttér

8. A 2014/61 irányelvnek az „Átültetés a nemzeti jogba” című 13. cikke szerint:¹⁰

„A tagállamok 2016. január 1-jéig elfogadják és kihirdetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek megfeleljenek, és tájékoztatják azokról a Bizottságot.

Az említett rendelkezéseket 2016. július 1-jétől alkalmazzák.

Amikor a tagállamok elfogadják ezeket az intézkedéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni. A hivatkozás módját a tagállamok határozzák meg.”

III. A jogvita előzményei

A. A pert megelőző eljárás

9. A 2014/61 irányelv 13. cikkének értelmében a tagállamok kötelesek voltak arra, hogy elfogadják és kihirdessék azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2016. január 1-jéig megfeleljenek, és kötelesek voltak azokról tájékoztatni a Bizottságot.

⁸ Mindazonáltal két főtanácsnok már állást foglalt az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének értelmezését illetően. Lásd: Wathelet főtanácsnok Bizottság kontra Lengyelország ügyre vonatkozó indítványa (C-320/13, EU:C:2014:2441), valamint Tanehev főtanácsnok Bizottság kontra Spanyolország ügyre (Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Lakáscélú ingatlanhitelek) vonatkozó indítványa (C-569/17, EU:C:2019:271, 71. pont). A Bizottság az első ügyben elállt a keresettől, míg a második jelenleg is folyamatban van a Bíróság előtt.

⁹ E tekintetben megállapítom, hogy bár Wathelet főtanácsnok megalapozottan állapíthatta meg, hogy a tagállamok részéről hiányzik az érdeklődés az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének értelmezése iránt (lásd: a főtanácsnok Bizottság kontra Lengyelország ügyre vonatkozó indítványa; C-320/13, EU:C:2014:2441, 3. lábjegyzet), e megállapítást nem lehet megtenni a jelen ügyben, mivel tíz tagállam avatkozott be a Belga Királyság támogatása érdekében.

¹⁰ Figyelemmel arra, hogy nincs vita a felek között a 2014/61 irányelv tartalmának átültetését illetően, nem szükséges idézni annak lényeges rendelkezéseit.

10. Mivel ezen időpontig semmilyen, az említett irányelv átültetéséhez szükséges nemzeti intézkedésről nem tájékoztatták a Bizottságot, az 2016. március 23-án felszólító levelet intézett a Belga Királysághoz.

11. Mivel a Belga Királyság válaszából az tűnt ki, hogy 2016. július 11-én az átültetéshez szükséges intézkedések előkészítés alatt álltak, a Bizottság 2016. szeptember 30-án indokolással ellátott véleményt küldött e tagállamnak, és felszólította, hogy két hónapon belül hozza meg azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a véleményben foglaltaknak megfeleljenek.

12. Miután engedélyezték a válaszára nyitva álló határidő meghosszabbítását, a Belga Királyság a 2017. február 21-i és március 28-i levelekkel válaszolt az indokolással ellátott véleményre, arról tájékoztatva a Bizottságot, hogy a 2014/61 irányelv átültetése folyamatban van. Ezekhez a levelekhez csatolták az átültetéshez szükséges intézkedések tervezeteit, valamint a Région de Bruxelles-Capitale (Brüsszel-Főváros Régió) útépitési terveiről szóló 2008. július 3-i rendelet egységes szerkezetbe foglalt változatát.

13. Miután úgy ítélte meg, hogy elmaradt mind a 2014/61 irányelv teljes átültetése, mind pedig az irányelv teljes átültetéséhez szükséges nemzeti intézkedések bejelentése, valamint hogy a Belga Királyság ily módon elmulasztotta az őt az említett irányelv 13. cikke alapján terhelő kötelezettségek teljesítését, a Bizottság 2017. július 13-án úgy döntött, hogy benyújtja a jelen keresetet.

B. A Bíróság előtti eljárás

14. 2017. szeptember 15-én benyújtott keresetlevelével a Bizottság azt kifogásolta, hogy a Belga Királyság egyrészt nem fogadott el minden, a 2014/61 irányelvnek való megfeleléshez szükséges intézkedést, másrészt pedig mindenesetre nem jelentette be azokat neki.

15. Ellenkérelmében a Belga Királyság a 2014/61 irányelv rendelkezései átültetésének előrehaladására hivatkozott, kiemelve, hogy a rendelkezések többségét átültették a belga jogba, a szövetségi állam, a régiók és a közösségek közötti hatáskörmegosztásnak megfelelően, valamint hogy a még át nem ültetett rendelkezések vonatkozásában a szükséges intézkedéseket meghozták vagy azok folyamatban vannak.

16. Válaszában a Bizottság kiemelte, hogy a 2014/61 irányelv Belga Királyság általi átültetésében a keresetlevél benyújtása óta megállapítható jelentős előrelépések ellenére még mindig további intézkedések elfogadására van szükség annak teljes átültetése céljából. Ennek szükségességét egyébként maguk a belga hatóságok is elismerik. Következésképpen, mérsékelve azon napi kényszerítő bírság összegét, amelynek megfizetésére a Belga Királyságot kötelezni kéri, a Bizottság fenntartotta kérelmeit.

17. 2018. február 5-én a Bíróság engedélyezte a Németországi Szövetségi Köztársaság, az Észt Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, az Olasz Köztársaság, a Litván Köztársaság, Magyarország és az Osztrák Köztársaság számára, hogy a Belga Királyság kérelmeinek támogatása érdekében beavatkozzanak. 2018. november 21-én a Bíróság engedélyezte Románia számára, hogy a Belga Királyság kérelmeinek támogatása érdekében beavatkozzon.

18. A 2019. január 22-én tartott tárgyaláson a belga kormány és a Bizottság, valamint a német, az észt, a spanyol, a francia, az olasz, a magyar, az osztrák és a román kormány terjesztett elő szóbeli észrevételeket.

IV. Elemzés

19. Mindenekelőtt a Belga Királysággal szemben az EUMSZ 258. cikk alapján kifogásolt kötelezettségzegéseket vizsgálom meg (A. rész), majd az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésén alapuló pénzügyi szankciók kényesebb kérdését (B. rész).

A. Az EUMSZ 258. cikken alapuló kötelezettségzegésekről

20. A Bizottság azt kifogásolja, hogy a Belga Királyság nem ültette át a 2014/61 irányelv rendelkezéseit a nemzeti jogba 2016. január 1-jéig, az említett irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében az irányelvnek való megfeleléshez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések meghozatalára előírt időpontig, valamint hogy nem jelentette be az átültetéshez szükséges intézkedéseket.

21. A Belga Királyság nem vitatja e kifogást.

22. Ebből következően „nem vitatott kötelezettségzegéssel” állunk szemben: a Belga Királyság nem ültette át a 2014/61 irányelvet az előírt határidőben, továbbá nem tájékoztatta a Bizottságot az ezen irányelv 13. cikkének (1) bekezdésében előírtak szerint az átültetéshez szükséges intézkedésekről.

23. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az irányelv alapján fennálló kötelezettségek megszegését a tagállamban az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni.¹¹

24. Azt javaslom tehát a Bíróságnak, hogy állapítsa meg, hogy azáltal, hogy nem fogadott el az előírt határidőn belül minden, a 2014/61 irányelvnek való megfeleléshez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezést, vagy legalábbis nem közölte azokat a Bizottsággal, a Belga Királyság nem teljesítette az ezen irányelv 13. cikkéből eredő kötelezettségeit.

B. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésén alapuló pénzügyi szankcióról

25. A jelen ügy kulcskérdése vitathatatlanul az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének értelmezését, vagyis e rendelkezés jelen ügyben való alkalmazásának módját érinti.

1. Az irányelvről

26. Az EUMSZ 288. cikk (3) bekezdése értelmében „az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja”. Az uniós jogrendszer e sajátos jogi aktusa a nemzeti rendelkezések harmonizációját szolgáló jogi aktus.

27. Az irányelv kiváló és emblemikus példája annak, ahogyan a nemzeti jogrendszerek összekapcsolódnak az uniós jogrenddel. A helyes átültetés tehát elsődleges fontosságú, mind az irányelv hatékony érvényesülése, mind pedig az egész Unióban történő egységes alkalmazása szempontjából.

¹¹ Lásd például: 2019. március 21-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-498/17, EU:C:2019:243, 29. és 30. pont); 2018. október 18-i Bizottság kontra Románia ítélet (C-301/17, nem tették közzé, EU:C:2018:846, 42. és 43. pont); 2016. november 23-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-314/15, nem tették közzé, EU:C:2016:887, 28. és 29. pont). A jogtudomány is tükrözi e megállapítást, lásd többek között Schermers, H. G., Waelbroeck, D., *Judicial Protection in the European Union*, 6. kiadás., Kluwer Law International, Hága/London/New York, 2001, 1256. §; Pechstein, M., in: M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (szerk.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 258 AEUV, 42. pont; Streinz, R., in: R. Streinz (szerk.), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 3. kiadás, C.H. Beck, München, 2018, Artikel 258 AEUV, 34. pont. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy ezen ítéletek rendelkező részében a Bíróság hajlamos arra, hogy röviden az „előírt határidőn belül” fogalmára utaljon, annak megjelölése nélkül, hogy az uniós jogalkotó által az irányelvben előírt határidőről vagy a Bizottság által az indokolással ellátott véleményben előírt határidőről van-e szó.

28. Az irányelvekkel kapcsolatos kétszakaszos jogalkotási eljárás jelentős ellenőrzési tevékenységet igényel. Mivel az irányelveket a tagállamoknak kell átültetniük, azok nem csak az eltérések, de a hibák forrását is jelentik.¹² Az eddig tapasztalatok ily módon azt támasztották alá, hogy a második szakasz nem nyilvánvaló, valamint hogy a tagállamok általi átültetés gyakran jobban biztosítható a Bizottság következetes ellenőrzése révén. Következésképpen a Bizottság az átültetési gyakorlatokat folyamatosan nyomon követi és statisztikailag értékeli.

29. Az irányelvek nemzeti jogba történő átültetését illetően hagyományosan a jogsértések három jelentős típusát különböztetik meg. Az első az átültető intézkedések közlésének elmulasztásával (a tagállam az irányelv átültetéséhez szükséges intézkedéseket az előírt határidőn belül nem jelentette be a Bizottságnak), a második a megfelelés hiányával (a tagállam által hozott átültető intézkedések nem felelnek meg az uniós irányelvek előírásainak), végül a harmadik a helytelen vagy rossz alkalmazással (még ha formálisan át is ültették az irányelvet, azt a nemzeti hatóságok nem alkalmazzák helyesen vagy egyáltalán nem alkalmazzák) kapcsolatos.

30. Hangsúlyozni kell, hogy e kategorizálást maga a Bizottság is alkalmazza.¹³

31. Ahhoz, hogy megfelelően el tudja látni a Szerződések őreként betöltött szerepét, és ellenőrizni tudja, hogy a tagállam helyesen ültette-e át az irányelv rendelkezéseit a nemzeti jogba, a Bizottságot tehát tájékoztatni kell a tagállamok által hozott átültető intézkedésekről.¹⁴

32. Gyakori, hogy a tagállamok nem felelnek meg az irányelvek átültetési követelményeinek, az irányelvek helytelen alkalmazása pedig egyike az uniós jog tagállamok általi helytelen alkalmazása leggyakoribb és legsúlyosabb eseteinek.¹⁵

33. Az irányelvek immár tartalmazzák az irányelvre a nemzeti átültető aktusban való hivatkozás kötelezettségét. E független hivatkozási kötelezettség miatt átültető intézkedésekre akkor is szükség van, ha a nemzeti jogszabály érdemben már megfelel az irányelv követelményeinek. Az átültetés nyomon követésének megkönnyítése érdekében az irányelvek gyakran előírták a tagállamok számára – már a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően is –, hogy jelentsék be a meghozott átültető intézkedéseket.¹⁶ Ezenfelül, az átültetés ellenőrzésének megkönnyítése érdekében a Bizottság rendszeresen előírja a tagállamok számára, hogy nyújtsanak be számára megfelelési táblázatot, amelyben feltüntetik, hogy az adott irányelv egyes rendelkezéseit miként ültetik át a nemzeti jogba.¹⁷

34. A Lisszaboni Szerződés az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében előírt eljárással egészítette ki az ezen ellenőrzés céljából a Bizottság rendelkezésére álló eszközöket.

2. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének céljáról

35. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése logikájának megértése érdekében álláspontom szerint célszerű azt távlatból szemlélni, és e rendelkezést történeti és rendszertani összefüggésében vizsgálni.

¹² Lásd: Haltern, U., *Europarecht, Dogmatik im Kontext, Band I*, 3. kiadás, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, 872. pont.

¹³ Lásd többek között: A Bizottság jelentése: Az európai uniós jog alkalmazásának ellenőrzése 2016. évi éves jelentés, 2017. július 6., (COM(2017) 370 final), III. pont, 18. o.

¹⁴ Ily módon álláspontom szerint ez az oka annak, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése különös hangsúlyt fektet az átültető intézkedések nem jelentésére. Az alábbiakban visszatérek erre a kérdésre, az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésére vonatkozó elemzéssel összefüggésben.

¹⁵ Lásd még Ruffert, M., in: Chr. Calliess, M. Ruffert, (szerk.), *EUV/AEUV*, 5. kiadás, C. H. Beck, München, 2016, Artikel 288 AEUV, 46. pont.

¹⁶ Mindenesetre a tagállamok azon kötelezettsége, hogy felhívásra jelentsék be az átültető intézkedéseket, mindig is levezethető volt az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből.

¹⁷ Lásd többek között: a belső piacot érintő irányelveknek a nemzeti jogba történő átvételéről szóló, 2004. július 12-i bizottsági ajánlás mellékletének (HL 2005. L 98., 47. o.) 3.3. pontját, valamint az egységes piac működésének javítását célzó intézkedésekről szóló, 2009. június 29-i bizottsági ajánlás melléklete (HL 2009. L 176., 17. o.) 3. pontjának f) alpontját. Ilyen táblázatot csatolnak egyébként a nemzeti végrehajtási jogszabály-tervezetekhez azoknak a tagállami parlament vagy a kormány elé küldésekor, hogy ezzel segítsék azok megvitátását, valamint a Bizottsághoz küldött, a nemzeti végrehajtási jogszabályokról szóló értesítéshez.

36. Ennek érdekében röviden kitérek e rendelkezésnek a vita tárgyát képező céljára.

37. E tekintetben két álláspont fogalmazódik meg. Egyrészt az, amely szerint az e rendelkezés által kialakított mechanizmus célja az, hogy közvetlenül szankcionálja az átültető rendelkezések bejelentésének elmaradását. Ezt az álláspontot képviseli többek között a Bizottság,¹⁸ a jogirodalom egy része,¹⁹ illetve hallgatólagosan Wathelet főtanácsnok²⁰ és Tanchev főtanácsnok²¹ is. E megközelítés alapján az átültető rendelkezések előírt határidőn belüli bejelentésének elmaradása önmagában megalapozhatja a pénzügyi szankciók kiszabását. A fizetési kötelezettség haladéktalanul, vagyis az ítélet meghozatalának időpontjában is hatályba léphet, vagy pedig a Bíróság által az ítéletben meghatározott későbbi időpontban.

38. Másrészt, a másik álláspont szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése által kialakított mechanizmus a Bíróság azon ítéletének végre nem hajtását szankcionálja, amely megállapítja, hogy a tagállam elmulasztotta az átültető intézkedések bejelentésére irányuló kötelezettségének teljesítését.²² E megközelítés szerint a Bíróság által a kötelezettségzegést²³ megállapító ítéletben kiszabott pénzügyi szankció csak későbbi időpontban esedékes, mivel a pénzügyi szankció indoka éppen ezen ítélet végre nem hajtása. E megközelítés szerint ugyanis az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének indoka az, hogy a tagállammal szemben azonnal, vagyis a jogsértésre vonatkozó ítélet meghozatalának időpontjában szankciót lehet kiszabni, ha a jogsértés nyilvánvaló, ami azt jelenti, hogy megállapítása nem jelent problémát. Kizárólag ilyen helyzetben indokolt az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésében előírt eljárás meggyorsítása és a Bíróság ismételt eljárásának elmaradása.

39. Úgy vélem, hogy az első megközelítés első ránézésre vonzóbbnak tűnhet, mint a második. Mindenképpen olyan megközelítésről van szó, amelyet a tagállamok irányelvek átültetésével kapcsolatos beszámolóit ismerő – sőt azok által frusztrált – személyek intuíciója sugall. Mindazonáltal az alább kifejtett okokból úgy vélem, hogy a második megközelítés a helyes.

a) Szöveg alapú értelmezés

40. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének szövege szolgáltatja az első információkat.

41. Emlékeztetek arra, hogy e rendelkezés második albekezdése szerint „[h]a 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”. E szöveg álláspontom szerint értelemszerűen azt jelenti, hogy a fizetési kötelezettség szükségképpen az ítélet meghozatalát követő időpontban áll be. Ezzel szemben nem lehet kizárni az EUMSZ 260. cikk

18 A Bizottság közleménye – Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikke (3) bekezdésének végrehajtása (HL 2011. C 12., 1. o., 6. és 7. pont).

19 Lásd Wennerås, P., „Making effective use of Article 260 TFEU”, in: J. András, D. Kochenov, *The enforcement of EU law and values*, OUP, Oxford, 2017, 79–98. o., különösen 79. o.; Kilbey, I., „The Interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC)”, *European Law Review*, 2010, 370–386. o., különösen 383. és 384. o.; Pechstein, M., in: M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (szerk.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 260 AEUV, 18. pont; Wunderlich, N., in: H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (szerk.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7. kiadás, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 260 AEUV, 31. pont.

20 Lásd: Wathelet főtanácsnok Bizottság kontra Lengyelország ügyre vonatkozó indítványa (C-320/13, EU:C:2014:2441, 114. és azt követő pontok).

21 Lásd: Tanchev főtanácsnok Bizottság kontra Spanyolország ügyre (Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Lakáscélú ingatlanhitelek) vonatkozó indítványa (C-569/17, EU:C:2019:271, 67. és azt követő pontok).

22 Lásd teljes terjedelmében Wahl, N., Prete, L., „Between certainty, severity and proportionality: some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU”, *European Law Reporter*, 2014, 170–189. o., különösen 175–177. o. Lásd még Van Rijn, Th., „Les Sanctions Pécuniaires de l’Article 260 TFUE: 5 ans après le Traité de Lisbonne”, *Cahiers de droit européen*, 2016, 557–589. o., különösen 588. o.; Klamert, M., „Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten”, *Europarecht*, 2018, 159–174. o., különösen 162. o.

23 E kötelezettségzegés többek között az átültető intézkedések bejelentésének elmaradására vonatkozik.

(3) bekezdése szövegének olyan értelmezését, amely szerint a fizetési kötelezettség egybeeshet az ítélet meghozatalával. Noha úgy vélem, hogy e második értelmezés valószínűtlenebb, mint az első, meg kell állapítani, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének szövege nem egyértelmű, és nem lehet azt állítani, hogy a kérdésre adandó válasz kétséget kizáróan következik e rendelkezés szövegéből.

b) Rendszertani értelmezés

42. Rendszertani szempontból nem lehet véletlen az, hogy a szóban forgó rendelkezés abban a cikkben szerepel, amely a Bíróság ítéleteinek teljesítéséről és nemteljesítéséről szól, vagyis az EUMSZ 260. cikkben, nem pedig a kötelezettségszegés megállapítása iránti rendes eljárással összefüggésben, vagyis az EUMSZ 258. cikkben.

43. A kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás az uniós jog tagállamok általi végrehajtása biztosításának klasszikus „központosított” módja.²⁴ Ennek érdekében az EUMSZ 258. cikk lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy az eredménytelen pert megelőző eljárást követően²⁵ az Európai Unió Bíróságához forduljon, míg a – ritkán alkalmazott – EUMSZ 259. cikk hasonló eljárást²⁶ ír elő minden (más) tagállam számára.²⁷

44. Az EUMSZ 260. cikk rendelkezik az EUMSZ 258. és 259. cikk alapján hozott ítéletek joghatásairól és végrehajtásáról.²⁸

45. Ennek érdekében az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a Bíróság megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette valamely kötelezettségét, az adott államnak meg kell tennie a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.

46. Az EUMSZ 258. és 259. cikk, valamint az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdésének rendelkezései egyébként megegyeznek az 1957. évi Római Szerződésben szereplő rendelkezésekkel.²⁹

47. A Maastrichti Szerződés által beiktatott EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése a pénzügyi szankciók kiszabásával kapcsolatos eljárásról szól, abban az esetben, ha az érintett tagállam nem teszi meg a kötelezettségszegést megállapító ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.³⁰ Ez az „ismételt kötelezettségszegésnek” nevezett eljárás tehát egy második szakaszt jelent abban az értelemben, hogy arra csak azt követően kerül sor, hogy meghoztak egy kötelezettségszegést megállapító első ítéletet.

24 Ezzel szemben a nemzeti bíróságok, mint az uniós jog kapcsán eljáró rendes bíróságok előtt történő „decentralizált” érvényesítésre a mindennapokban a Bíróság ítélkezési gyakorlatából fakadó elvek kölcsönhatása révén kerül sor: ezek az irányelvek rendelkezéseinek közvetlen hatálya, az irányelvekkel összhangban álló értelmezés és az állami felelősség megállapítása iránti kereset.

25 Az EUMSZ 258. cikk szövegéből kitűnik, hogy e pert megelőző eljárás legalább két dokumentum Bizottság általi kibocsátásából áll: ezek a felszólító levél („miután az érintett államnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére”) és az indokolással ellátott vélemény.

26 Természetesen az EUMSZ 259. cikk célja eltér az EUMSZ 258. cikkétől, mivel a másik tagállam a Bizottsággal ellentétben nem a Szerződésék öre.

27 A pert megelőző eljárás ugyanakkor kissé eltér az EUMSZ 259. cikk szerinti eljárástól. A két eljárás közötti különbséget illetően lásd: Wunderlich, N., in: H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (szerk.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7, kiadás, Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 259 AEUV, 8–12. pont.

28 Lásd Ehrlicke, U., in: R. Streinz (szerk.), *EUV/AEUV*, 3. kiadás, C. H. Beck, München, 2017, Artikel 260 AEUV, 1. pont.

29 Amellett hogy e három cikkben az „e szerződés” kifejezés a „Szerződés” szövegre módosult, illetve a „Bíróság” helyett az „Európai Unió Bírósága” szerepel.

30 Az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése értelmében, ha a Bizottság megítélése szerint az érintett tagállam nem teszi meg a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, a Bizottság – miután a tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére – a Bírósághoz fordulhat. Egyúttal meghatározza az érintett tagállam által fizetendő átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegét, amelyet az adott körülmények között megfelelőnek ítél. Ha a Bíróság megállapítja, hogy az érintett tagállam nem tett eleget az ítéletében foglaltaknak, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.

48. A Lisszaboni Szerződés által beiktatott EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése, amely eddig nem volt a Bíróság ítéletének tárgya,³¹ úgy rendelkezik, hogy ha a Bizottság az EUMSZ 258. cikknek megfelelően azon az alapon nyújt be keresetet a Bírósághoz, hogy az érintett tagállam nem tett eleget valamely, jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére elfogadott intézkedései 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.

49. Egy olyan rendelkezés beiktatása az EUMSZ 260. cikkbe, amely nem egy ítélet végrehajtását szabályozza, hanem egy olyan kötelezettséget, amely az EUMSZ 258. cikk révén teljesíthető, teljesen ellentétes lenne a rendszertani logikával. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése tehát csak a Bíróság ítéletének nemteljesítésére vonatkozhat.

c) Előkészítő anyagok

50. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének keletkezéstörténete alátámasztja az általam javasolt megközelítést.³² Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében szereplő rendelkezés megfogalmazása ugyanis az Európai Konvent keretében létrehozott munkacsoporttól³³ ered. Ennek zárójelentése olyan javaslatokat tartalmaz,³⁴ amelyek szerint „biztosítani kell a Bizottság számára a lehetőséget, hogy egyszerre (ugyanabban az eljárásban) terjesszen a Bíróság elé kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet az [EUMSZ 258. cikk] alapján, valamint szankció kiszabására irányuló kérelmet. Ha a Bizottság kérelme alapján a Bíróság a szankciót ugyanabban az elmarasztaló ítéletben szabja ki, az ilyen szankció az ítélet kimondásától³⁵ számított bizonyos határidő elteltével alkalmazandó, amennyiben az alperes állam nem tesz eleget az elmarasztalásnak [...]. E mechanizmus lehetővé teszi az eljárás megkönnyítését és meggyorsítását, különösen a nemzeti átültető intézkedés »be nem jelentésével«³⁶ kapcsolatos ügyekre vonatkozó szankciók esetében.”³⁷ E javaslatokat szinte szóról szóra átvette az Európai Konvent elnöksége³⁸ az új rendelkezés tervezete kapcsán:³⁹ „[...] Az (új) (3) bekezdés egy a Bizottság által a munkacsoport elé terjesztett javaslat eredménye. Arról van szó, hogy biztosítani kell a Bizottság számára a lehetőséget, hogy egyszerre (ugyanabban az eljárásban) terjesszen a Bíróság elé keresetet az [EUMSZ 258. cikk] alapján, valamint szankció kiszabására irányuló kérelmet. Ha a Bizottság kérelme alapján a Bíróság a szankciót ugyanabban az elmarasztaló ítéletben

31 Lásd a jelen indítvány 5. pontját.

32 Lásd még: Tanchev főtanácsnok Bizottság kontra Spanyolország ügyre (Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Lakáscélú ingatlanhitelek) vonatkozó indítványa (C-569/17, EU:C:2019:271, 59. pont), amelyben a főtanácsnok más okokból eltérő következtetésre jut, mint amelyet én javaslok a jelen ügyben.

33 A laekeni nyilatkozattal (elfogadva 2001. december 15-én) létrehozott, Európa jövőjével foglalkozó Európai Konvent.

34 Idézet tőlem, beleértve a 35. és 36. lábjegyzetet is. Az egyetlen módosítás a számozást érinti.

35 Egyesek szerint a szankció (kényszerítő bírság) összegét ebben az esetben úgy kellene kiszámítani, hogy a kényszerítő bírság az ítélet meghozatalától számítva visszamenőleges hatállyal bírjon.

36 A gyakorlatban megkülönböztetik a „bejelentés elmaradásának” ezen eseteit – amikor a tagállam semmilyen átültető intézkedést nem fogadott el – a helytelen átültetés eseteitől – amikor a tagállam által elfogadott átültető intézkedések a Bizottság álláspontja szerint nem felelnek meg az irányelvnek. A javasolt mechanizmus nem alkalmazandó a második esetre.

37 Lásd a Bíróság munkamódszerével foglalkozó munkacsoport zárójelentését, közzétette az Európai Konvent Titkársága, Brüsszel, 2003. március 25., CONV 636/03, 28. pont, elérhető a következő címen: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030403/03c_fr.pdf.

38 Lásd az Európai Konvent elnökségének a Bíróságra és az Elsőfokú Bíróságra vonatkozó cikkekről szóló dokumentumát, közzétette az Európai Konvent Titkársága, Brüsszel, 2003. május 12., CONV 734/03, 16. o., elérhető a következő címen: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030520/734000fr.pdf.

39 A 228. cikk – később a Konvent európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződéstervezetének III-367. cikke, később a kormányközi konferencia európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződéstervezetének III-362. cikke, később az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – ezen új rendelkezésének szövege a következő volt: „Ha a Bizottság a 226. cikknek megfelelően azon az alapon nyújt be keresetet a Bírósághoz, hogy az érintett tagállam nem tett eleget valamely kerettörvény átültetésére elfogadott intézkedései bejelentésére vonatkozó kötelezettségének, a Bizottság, amennyiben megfelelőnek ítéli, kérheti a Bíróságtól, hogy ugyanezen kereset alapján írja elő átalányösszeg vagy kényszerítő bírság megfizetését, amennyiben megállapítja a kötelezettségszegés fennállását. Ha a Bíróság helyt ad a Bizottság kérelmének, a szóban forgó fizetési kötelezettség a Bíróság által ítéletében megállapított határidő lejártakor lép hatályba.”

szabja ki, az ilyen szankció az ítélet kimondásától számított bizonyos határidő elteltével alkalmazandó, amennyiben az alperes állam nem tesz eleget az elmarasztalásnak [...] E mechanizmus lehetővé teszi az eljárás jelentős megkönnyítését és meggyorsítását a nemzeti átültető intézkedés »be nem jelentésével« kapcsolatos ügyekre vonatkozó szankciók esetében. [...]"

51. Ezek az idézetek álláspontom szerint egyértelműen azt mutatják, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének szövegezői az ítélet végrehajtásának elmaradásával kapcsolatos eljárást kívántak kialakítani.

52. E tekintetben nagyobb súlyt tulajdonítok az EUM-Szerződés szövegezői szándékának – amelynek egyértelműsége álláspontom szerint egyáltalán nem kétséges –, mint a Bizottság által az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikke (3) bekezdésének végrehajtásáról szóló közleményében rögzített értelmezésnek. Nehezen tudom ugyanis elképzelni ebben az esetben a jelen eljárás egyik fele által elfogadott, a *soft law* körébe tartozó jogi aktus előnyben részesítését egy mindenképpen figyelembe veendő módon Európa jövőjével foglalkozó, mindaddig előzmény nélküli Konvent keretében kidolgozott előkészítő anyagokkal szemben.⁴⁰

d) A pénzügyi szankciók jellege

53. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének céljával kapcsolatban egy alapvetőbb jelentőségű észrevételem is van. A jogsértésre vonatkozó eljárásban a pénzügyi szankciókat tudomásom szerint soha nem értelmezték úgy, hogy azok büntető jellegűek és az uniós anyagi jog tiszteletben tartásának elmaradását szankcionálják.

54. E tekintetben az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése szerinti eljárással összefüggő jogsértés „immár nem pusztán a Bíróság által az [EUMSZ 258. cikk] szerinti eljárás során megállapított jogsértés (a továbbiakban: eredeti jogsértés), hanem összetett jogsértésként kezelendő, amely egyesíti az eredeti jogsértést az [EUMSZ 260. cikk (1) bekezdésből] következő, a Bíróság ítéletének való megfelelésre vonatkozó sajátos kötelezettséggel”⁴¹.

55. Tágabb szempontból e kettős jogsértés háttere az, hogy az Unió jogon alapuló uniós,⁴² amelyben elsődleges fontosságú, hogy figyelembe kell venni és végre kell hajtani az ítéleteket.

56. Ha elfogadnánk, hogy az irányelv rendelkezései átültetésének elmulasztása és az átültető intézkedések bejelentésének elmaradása önmagukban képezik a pénzügyi szankciók indokát, az ellentétes lenne a kettős jogsértés e logikájával. E helyzet így bizonyos fokú inkoherenciát hordozna, mivel az átültető intézkedések bejelentésére irányuló kötelezettség megsértése gyakran kevésbé ártalmas, mint más uniós jogi jogsértések.

e) Eredmény

57. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése tehát pénzügyi szankciók lehetőségét írja elő egy gyorsított eljárás keretében olyan esetekre, amelyekben egyértelműen kitűnik, hogy valamely tagállam elmulasztotta kötelezettségei teljesítését. E rendelkezés lényegileg egy, a Bíróság előtt azt megelőzően lefolytatott felesleges per elkerülését célozza, hogy szankciókat lehetne kiszabni. Ezen eljárás célja egy újabb eljárás elkerülése az átültető intézkedések bejelentése elmaradásának egyszerű eseteiben, a

⁴⁰ Egy másik szempontot ismertet e tekintetben: Gáspár-Szilágyi, S., „What constitutes »Failure to Notify« National Measures?, *European Public Law*, 2013, 281–294. o., különösen 285. o., amely szerint az előkészítő anyagok csak fokozzák az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésével kapcsolatos zavart, és ellentétesek a Bizottság gyakorlatával.

⁴¹ Lásd: Fennely főtanácsnok Bizottság kontra Görögország ügyre vonatkozó indítványa (C-197/98, EU:C:1999:597, 19. pont). Lásd még: Wathelet főtanácsnok Bizottság kontra Németország ügyre vonatkozó indítványa (C-95/12, EU:C:2013:333, 50. lábjegyzet).

⁴² Lásd: 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítélet (C-64/16, EU:C:2018:117, 31. pont).

pergazdaságosság és a források optimális elosztása érdekében. E célt éppen az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján érik el, amely lehetővé teszi a Bíróság számára, hogy szankciókat szabjon ki az eljárás első szakaszától kezdve, valamint hogy kimondja, hogy e szankciók automatikusan hatályba lépnek egy későbbi időpontban, amennyiben az EUMSZ 258. cikk alapján hozott ítéletet nem hajtják végre.⁴³

3. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében foglalt feltételekről

a) Az átültető intézkedések bejelentésére irányuló kötelezettségről

58. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése céljának megállapítását követően most megvizsgálom az e rendelkezésben rögzített feltételeket.

59. Értelmezni kell tehát az „átültetésére elfogadott intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettségek” fogalmát. Mit jelentenek pontosan ezek az első ránézésre egyértelműnek tűnő kifejezések?

60. Három álláspont különböztethető meg.

61. Az első, többek között az e tekintetben a Belga Királyság támogatása érdekében beavatkozó kormányok által támogatott belga kormány által előadott álláspont szerint e kifejezések csak azt a helyzetet kívánják lefedni, amelyben egy tagállam teljesen inaktív maradt valamely irányelv nemzeti jogba történő átültetését illetően, és ily módon elmulasztotta az előírt határidőn belül meghozni az irányelv átültetését szolgáló intézkedéseket, illetve azok bejelentését a Bizottság felé.

62. A Bizottság ezzel szemben egy második álláspontot képvisel, amely szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése mind az átültetés, illetve az átültető intézkedések közlésének teljes elmaradására, mind pedig az *részleges* átültetésre, illetve az intézkedések *részleges* bejelentésére vonatkozik.

63. Wathélet⁴⁴ és Tanchev⁴⁵ főtanácsnokok egy harmadik álláspontot ismertetnek, amely szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése három helyzetre vonatkozik, vagyis a bejelentés teljes elmaradására, a hiányos átültetést jelentő intézkedések bejelentésére és az irányelv helytelen átültetését jelentő intézkedések bejelentésére.

64. Ezzel kapcsolatban a szakirodalom is teljesen megosztott.⁴⁶

65. Bevallom, számomra egyik ismertetett álláspont sem meggyőző.

66. Mindenekelőtt komoly kétségeim vannak a második és a harmadik álláspontot illetően. Ezek az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének kiterjesztő értelmezését jelentik, és véleményem szerint nem veszik kellőképpen figyelembe e rendelkezés szövegét, a Szerződésben elfoglalt rendszertani helyét, keletkezéstörténetét és célját.

⁴³ E tekintetben a következő megközelítéssel értek egyet: Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, 266–270. oldal, különösen 270. o.

⁴⁴ Wathélet főtanácsnok Bizottság kontra Lengyelország ügyre vonatkozó indítványa (C-320/13, EU:C:2014:2441, 145. pont).

⁴⁵ Tanchev főtanácsnok Bizottság kontra Spanyolország ügyre (Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Lakáscélú ingatlanhitelek) vonatkozó indítványa (C-569/17, EU:C:2019:271, 71. pont).

⁴⁶ Lásd többek között: Everling, U., „Rechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon”, *Europarecht*, 2009, Beiheft 1, 71–86. o.; Wahl, N., Prete, L., i. m.; Blanc, D., „Les procédures du recours en manquement, le traité, le juge et le gardien: entre unité et diversité en vue d'un renforcement de l'Union de droit”, in: St. Mahieu (szerk.), *Contentieux de l'Union européenne: questions choisies*, Larcier, 2014, 429–461. o.; Wennerås, P., „Making Effective Use of Article 260 TFEU”, in: J. András, D. Kochenov, *The Enforcement of EU Law and Values*, OUP, Oxford, 2017, 79–98. o.; Radivojević, Z., Raičević, N., „Financial sanctions against Member States for infringement of EU law”, *Procedural aspects of EU law*, Eszék, 2017, 171–191. o.

67. E megközelítések álláspontom szerint a gyakorlatban nem igazán követhetőek, mivel azon kérdés részletes vizsgálatát igénylik, hogy az irányelvet az érintett tagállam átültette-e, vagy sem, ami ellentétes az eljárás hatékonyságának és gyorsaságának céljával.

68. Én ugyanis nem úgy értelmezem az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdését, hogy az az irányelv *átültetése* elmaradásának anyagi jogi feltételét tartalmazza, hanem mint amely az átültető intézkedések *bejelentésének* elmaradásával kapcsolatos eljárásjogi⁴⁷ feltételt rögzíti.

69. A kényszerítő bíróság vagy átalányösszeg megfizetésére kötelezést kiváltó esemény az, hogy az érintett tagállam megsérti bejelentési kötelezettségét. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében hivatkozott kötelezettség nem az átültető intézkedések elfogadására irányul, hanem azok bejelentésére.⁴⁸ Nem arról van szó, hogy tagadnám, hogy a bejelentési és az átültetési kötelezettség kapcsolódik egymáshoz, abban az értelemben, hogy a bejelentési kötelezettség valósítja meg az átültetési kötelezettséget.⁴⁹ Ez azonban egyáltalán nem változtat az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének egyértelmű szövegén, amely nem magukra az átültető intézkedésekre hivatkozik, hanem azok bejelentésére.

70. Ily módon az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése első albekezdésének szövegét úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezés egyértelmű korlátot szab a Bizottság pénzügyi szankció kiszabásának kérelmezésére irányuló jogköre terjedelmének.

71. Azon helyzetek, amelyekben a tagállam nem jelent be a Bizottságnak semmilyen átültető intézkedést az előírt határidőben azzal az indokkal, hogy nem hozott semmilyen átültető intézkedést, az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésében hivatkozott helyzetekhez hasonlítanak. A jogi helyzet főszabály szerint mindkét esetben egyértelmű.⁵⁰ Nem áll fenn semmilyen jogbizonytalanság és ebből következően nincs szükség a Bíróság (első) egyértelműsítő ítéletének meghozatalára. Ezzel szemben a részleges, hiányos vagy helytelen átültetés kérdése nem egyszerű kérdés, hanem éppen ellenkezőleg, igen bonyolult.⁵¹

72. Ebben az összefüggésben egyetértek azzal a véleménnyel, amely szerint „az átültetés (nem) teljes körű vagy (nem) megfelelő jellege közötti különbségtételnek nincs létjogosultsága”⁵².

73. A hiányos átültetés és a helytelen átültetés elhatárolásának megkísérlése nem csupán bonyolítja a dolgokat, hanem egy hibát is eredményez.⁵³ A hiányos átültetés ugyanis fogalmilag helytelen átültetés is.⁵⁴ Ezenkívül a helytelen átültetés gyakran egy irányelv bizonyos részeit átültető vagy tükröző nemzeti intézkedések hiányát jelenti. A legtöbb helytelen átültetés esetében egy irányelv rendelkezései többé-kevésbé fontos részeinek hiánya azonosítható a releváns nemzeti jogszabályokban.

47 Vagy formai.

48 Lásd még ebben az értelemben Simon, D., „Sanctions pécuniaires”, *Revue Europe*, 2011. március, 15. o.

49 E kapcsolatot hangsúlyozza többek között Tanchev főtanácsnok Bizottság kontra Spanyolország ügyre (Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Lakáscélú ingatlanhitelek) vonatkozó indítványa (C-569/17, EU:C:2019:271, 48. pont).

50 Vagyis az EUMSZ 260. cikk (2) és (3) bekezdése.

51 Lásd még ebben az értelemben: Thiele, A., „Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon – (K)ein Schritt nach vorn?“, *Europarecht*, 2010, 30–51. o., különösen 35. o.

52 Lásd: Wathélet főtanácsnok Bizottság kontra Lengyelország ügyre vonatkozó indítványa (C-320/13, EU:C:2014:2441, 125–139. pont). Lásd még: Tanchev főtanácsnok Bizottság kontra Spanyolország ügyre (Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Lakáscélú ingatlanhitelek) vonatkozó indítványa (C-569/17, EU:C:2019:271, 70. pont).

53 A szakirodalom szintén hangsúlyozta a helytelen átültetés és a hiányos átültetés elhatárolásának nehézségét: lásd: Wennerås, P., „Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: alive, but not kicking?“, *Common Market Law Review*, 49. kötet, 2012, 145–176. o., különösen 167. o.

54 Lásd továbbá: Prete, L., i. m. 273. o.

74. Azon elgondolás híveinek kulcsérve, amely szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése nem csupán a bejelentés teljes elmaradására terjed ki, hanem a részleges bejelentésre, sőt az irányelv helytelen átültetésére is, a hatékony érvényesülés: kizárólag az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének lehető legtágabb értelmezése garantálhatja, hogy a rendelkezés az irányelvek tagállamok általi átültetése biztosításának valóban hatékony eszközét jelenti.

75. Ez az érv – ha egyáltalán – csak akkor lehetne meggyőző, ha azon az előfeltevésen alapulna, amely szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése nem a Bíróság ítélete tiszteletben tartása elmaradásának, hanem az átültető intézkedések bejelentése elmaradásának szankcionálására irányul. Következésképpen a hatékony érvényesülésre vonatkozó megfontolásoknak álláspontom szerint nem lehet helyt adni.

76. A Bizottság ezenkívül úgy véli, hogy „[a]mennyiben a tagállam minden szükséges módon megindokolta az irányelv *véleménye szerint* hiánytalan átültetését, a Bizottság esetleg úgy ítél[het]i meg, hogy a tagállam nem szegte meg az átültetési intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettségét, és következőképpen nem alkalmazandó [az EUMSZ 260. cikk] (3) bekezdése”⁵⁵.

77. Még ha egyáltalán nem is kívánom megkérdőjelezni a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás keretében a Bizottságot megillető diszkrecionális jogkört, megjegyzem, hogy úgy tűnik, hogy a Bizottságot a tagállamok szubjektív megfontolásai vezénylik. Ugyanakkor az EUMSZ 258. cikkben,⁵⁶ valamint az EUMSZ 260. cikkben⁵⁷ előírt eljárás a tagállami kötelezettségek elmulasztásának *objektív* megállapításán alapul.

78. Következésképpen nem látom, hogy miként lehetne helyt adni a Bizottság ezen állításának, amely ténylegesen az EUMSZ 260. cikk szerinti eljárás morális alapúvá tételére irányuló szubjektív szempontot vezet be.⁵⁸ Egyébiránt a Bizottság logikájának követése azon érdemi kérdés részletes elemzését követelné meg, hogy az irányelvet átültették-e, vagy sem.

79. Fennmarad az az állítás, amely szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése kizárólag azokra a helyzetekre vonatkozik, amelyekben a tagállam teljesen inaktív marad.

80. Ez az álláspont, ha nem foglalná magában azokat a helyzeteket is, amelyekben a tagállam „átültető intézkedésként” olyan intézkedéseket jelent be a Bizottságnak, amelyek semmilyen kapcsolatban nem állnak az átültetendő irányelvvel,⁵⁹ számomra nem lenne meggyőző. Az ilyen „szimulált bejelentés” ugyanis a bejelentés elmaradását jelenti. Amennyiben első ránézésre, érdemi vizsgálat nélkül bebizonyosodik, hogy az intézkedések semmilyen kapcsolatban nem állnak az irányelvvel, akkor nem lehet észszerűen az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése értelmében vett *átültető* intézkedésekről beszélni.⁶⁰ Ha első ránézésre az állapítható meg, hogy a bejelentett intézkedések egyáltalán nem minősülnek átültetésnek, akkor a bejelentés elmaradásának esete áll fenn.

55 Lásd: A Bizottság közleménye – Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikke (3) bekezdésének végrehajtása (HL 2011. C 12., 1. o., 19. pont). Kiemelés tőlem.

56 Lásd: 2001. február 1-jei Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-333/99, EU:C:2001:73, 33. pont).

57 Lásd: 2005. július 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-304/02, EU:C:2005:444, 44. pont).

58 E tekintetben emlékeztetek Roemer főtanácsnok bölcs szavaira, aki a Bizottság kontra Franciaország ügyre vonatkozó indítványában (7/71, EU:C:1971:107, 1035. o.) határozottan állította, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban „nem felelősségi vagy erkölcsi kérdésekről van szó, hanem egyszerűen valamely jogi helyzet elrendezéséről”.

59 Éppen erre vonatkozik az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének megszorító értelmezésével kapcsolatos kritika. Lásd például: Materne, T., *La procédure en manquement d'État*, Larcier, Brüsszel 2012, 43. o.; Van der Jeught, St., „L'action en manquement »renforcée«: sanctions pécuniaires en cas de non-transposition des directives européennes”, *Journal de droit européen*, 2011, 68–70. o., különösen 69. o.

60 Lásd még ebben az értelemben: Mańnicki, J., „Postępowanie z tytułu braku notyfikacji środków implementujących dyrektywę w świetle opinii rzecznika generalnego w sprawie C-320/13”, *Europejski Przegląd Sądowy*, 4. kötet, 2015, 16–23. o., különösen 20. o.

81. Ennélfogva az olyan helyzet, amelyben „szembetűnő”, hogy a Bizottság felé bejelentett átültető intézkedésekre vonatkozó információknak semmilyen kapcsolata nincs az irányelv rendelkezéseivel, az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése értelmében vett „bejelentés elmulasztásának” tekinthető.⁶¹

b) A jelen ügyre történő alkalmazás

82. Most az a kérdés merül fel, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében rögzített feltételek teljesülnek-e a jelen ügyben, vagyis hogy e rendelkezés *ratione materiae* alkalmazandó-e a jelen ügyben.

83. Véleményem szerint nem.

84. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság „az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének megfelelően a jelen ügyben az ítélet kihirdetésének napjától kezdve kötelezze a Belga Királyságot napi 54 639,36 euró összegű kényszerítő bírság[...] megfizetésére a [2014/61] irányelv átültetését célzó intézkedések közzétételére irányuló kötelezettség elmulasztása miatt”⁶².

85. Ez az összeg a Bíróság előtt folyamatban lévő eljárás során fokozatosan csökkent, mivel a Belga Királyság fokozatosan átültette az irányelvet.

86. A pénzügyi szankció kiszabásának meghatározása szempontjából a referencia-időpont a tényállás Bíróság általi megvizsgálásának időpontja. Ez a Bíróságnak az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésével⁶³ kapcsolatos állandó ítélkezési gyakorlata, amely álláspontom szerint teljes mértékben átültethető az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésére.⁶⁴

87. A tárgyalás során a Bizottság arról tájékoztatta a Bíróságot, hogy úgy véli, hogy az átültetés hiányosságai kizárólag Bruxelles-Capitale (Brüsszel-Főváros) régió vonatkozásában állnak fenn, és azok kizárólag egyes rendelkezéseket, mégpedig a 2014/61 irányelv 2. cikkének 7. pontjában,⁶⁵ 8. pontjában,⁶⁶ 9. pontjában,⁶⁷ és 11. pontjában,⁶⁸ valamint 4. cikkének (5) bekezdésében⁶⁹ és 8. cikkében⁷⁰ szereplő meghatározásokat érintik. E fejleményekre figyelemmel a Bizottság úgy döntött, hogy „1-re” csökkenti a súlyossági együtthatót, és azt kéri a Bíróságtól, hogy a Belga Királysággal szemben 6 071,04 euró összegű napi kényszerítő bírságot szabjon ki.

88. A Belga Királyság nem vitatja a kifogásolt átültetési hiányosságokat.

89. Ezenkívül a Belga Királyság bejelentette a Bizottságnak a már megvalósított átültetési intézkedéseket. A Bizottság ugyanakkor azt állítja, hogy e kormány „nem tett eleget [a 2014/61] irányelv átültetésére elfogadott intézkedései bejelentésére vonatkozó kötelezettségének”.

61 E megállapításnak lehetővé kell tennie annak elkerülését, hogy a tagállam oly módon teljesítse a bejelentési kötelezettséget, hogy olyan nemzeti intézkedéseket jelent be, amelyek semmilyen kapcsolatban nem állnak valamely irányelv rendelkezéseivel. Lásd még ebben az értelemben: Van Rijn, Th., i. m. 585. o.

62 Lásd a Bizottság keresetlevelének 85. pontját.

63 Lásd: 2005. július 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-304/02, EU:C:2005:444, 31. pont); 2006. július 18-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-119/04, EU:C:2006:489, 33. pont); 2013. október 17-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-533/11, EU:C:2013:659, 64. és 74. pont).

64 Lásd még ebben az értelemben: Wathelet főtanácsnok Bizottság kontra Lengyelország ügyre vonatkozó indítványa (C-320/13, EU:C:2014:2441, 63. pont).

65 „Épületen belüli fizikai infrastruktúra”.

66 „Nagy sebességű technológia fogadására kész, épületen belüli fizikai infrastruktúra”.

67 „Jelentős felújítási munkák”.

68 „Hozzáférési pont”.

69 Amely azt írja elő, hogy a tagállamok kötelezik a hálózatüzemeltetőket, hogy tegyenek eleget a fizikai infrastruktúrájuk konkrét elemeire irányuló helyszíni vizsgálat iránti észszerű kérelmeknek.

70 Amely azt írja elő, hogy a tagállamok gondoskodnak arról, hogy minden új építésű épületet és jelentős felújítási munkán áteső épületet nagy sebességű technológia fogadására kész infrastruktúrával és hozzáférési ponttal lássanak el.

90. A fent kifejtett szempontok alapján, valamint mivel e tagállam fokozatosan bejelentette a Bizottság felé az átültetési intézkedéseket, nem lehet úgy tekinteni, hogy a Belga Királyság nem tett eleget bejelentési kötelezettségének.

91. Ennélfogva a Bizottságnak az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésére vonatkozó kérelmének nem lehet helyt adni.

4. A pénzügyi szankciókról

92. A Bizottság azt kéri a Bíróságtól, hogy a Belga Királysággal szemben 6071,04 euró összegű napi kényszerítő bírságot szabjon ki.

93. Noha nem tartom szükségesnek, hogy véleményt formáljak a napi kényszerítő bírság összegének pontos számítását illetően a jelen ügyben, mivel úgy vélem, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése a jelen esetben nem alkalmazható, mindazonáltal két rövid, általános jellegű megjegyzést teszek a pénzügyi szankciókat illetően, arra az esetre, ha a Bíróság arra a következtetésre jutna, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése a jelen ügyben alkalmazható.

94. A pénzügyi szankciók célja az, hogy a tagállam megfeleljen az uniós jognak, valamint hogy megakadályozza az új jogsértéseket.⁷¹ E szankciók célja nem erkölcsi, hanem gyakorlati.

95. Kiindulásként rá kell mutatni, hogy *általában*⁷² az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésével összefüggésben kialakított elvek az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésére is vonatkoznak.⁷³ E tekintetben az alábbi két megjegyzést teszem.

96. Először is, mivel az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdéséhez hasonlóan az a célja, hogy szankcionálja a Bíróság ítélete végrehajtásának elmaradását, a Bizottság a pénzügyi szankciók számításának ugyanolyan módját alkalmazhatja e két bekezdéssel összefüggésben.⁷⁴ Mindenesetre a Bíróságot nem kötik a Bizottság javaslatai, sem a szankció alkalmazását,⁷⁵ sem pedig annak számításának módját illetően.⁷⁶

97. Másodsor felmerül a kérdés, hogy a Bíróságnak az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésére vonatkozó ítélkezési gyakorlata, amely azt a kérdést érinti, hogy a Bíróság kiszabhat-e olyan pénzügyi szankciót, amelyet a Bizottság nem kért, átültethető-e az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésére.⁷⁷

98. Véleményem szerint nem.

71 Lásd még: Sikora, A., *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Varsó, 2011, 91. o.

72 Ahogyan azt az alábbiakban bemutatom, a kivételek egyike érintheti a jelen ügyet.

73 Lásd még ebben az értelemben: Peers, S., „Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon”, *European Law Review*, 18. kötet, 2012, 33–64. o., különösen 45. o.

74 Lásd még ebben az értelemben: Wathélet főtanácsnok Bizottság kontra Lengyelország ügyre vonatkozó indítványa (C-320/13, EU:C:2014:2441, 146. és azt követő pontok); Tanchev főtanácsnok Bizottság kontra Spanyolország ügyre (Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Lakáscélú ingatlanhitelek) vonatkozó indítványa (C-569/17, EU:C:2019:271, 73. pont).

75 Minden egyes ügyben a Bíróság feladata annak értékelése, hogy az adott ügy körülményeire figyelemmel milyen pénzügyi szankciót kell kiszabni: lásd: 2012. december 11-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-610/10, EU:C:2012:781, 115. pont).

76 A Bizottság javaslatai a Bíróságot e tekintetben nem kötik, hanem csak hasznos hivatkozási alapként szolgálnak. Ugyanígy a Bizottság közleményeiben foglalt iránymutatások sem kötik a Bíróságot, de hozzájárulnak az átláthatóság, az előreláthatóság és a jogbiztonság biztosításához ezen intézmény tevékenységével kapcsolatban; lásd: 2013. május 30-i Bizottság kontra Svédország ítélet (C-270/11, EU:C:2013:339, 41. pont).

77 Ismert, hogy a Bíróság kimondta, hogy a pénzügyi szankció kiszabásának szükségességét és az adott eset körülményeinek legmegfelelőbb szankció kiválasztását csak a Bíróságnak az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján meghozandó ítéletében szereplő megállapítások tükrében – tehát a politika szféráján kívül – lehet értékelni; lásd: 2005. július 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-304/02, EU:C:2005:444, 90. és 91. pont).

99. Az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésétől eltérően az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése egy fontos elemmel egészül ki: az utóbbi rendelkezés kimondja, hogy a Bíróság a tagállammal szemben „a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű” pénzügyi szankciót szabhat ki.⁷⁸ Még ha az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése nem is a kiszabandó pénzügyi szankció kiválasztását említi, hanem csak annak összegét,⁷⁹ e megfogalmazás kihatással van a pénzügyi szankció megválasztására. Hogy illusztráljam az általam elmondottakat: a Bizottság 6071,04 euró összegű napi kényszerítő bírság kiszabását kéri. Ha a Bíróság úgy döntene, hogy a napi kényszerítő bírság mellett átalányösszeget is kiszab, akkor hogyan maradhatna „a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű” pénzügyi szankció keretében? A kényszerítő bírság csökkentése révén? Mivel *napi* kényszerítő bírságról van szó, amelynek a tagállam által fizetett összege a jogsértés tartamától (folytatásától) függ a Bíróság által ítéletében megállapított időponttól számítva (azt követően), mi ezen összeg korlátja? Ezt nem lehet meghatározni.

100. Az „a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű” kifejezést tehát úgy értelmezem, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése a Bíróságra ruházza a pénzügyi szankciók kiszabásával kapcsolatos hatáskört, a súlyosabb szankció alkalmazásának általános tilalma mellett.⁸⁰

V. A költségekről

101. A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (3) bekezdése értelmében részleges pernyertesség esetén mindegyik fél maga viseli saját költségeit. Mivel a Bizottság és a Belga Királyság egy-egy kereseti kérelem vonatkozásában részlegesen lett pernyertes, úgy kell határozni, hogy maguk viselik saját költségeiket.

102. A Bíróság eljárási szabályzata 140. cikkének (1) bekezdése értelmében a német, az észt, az ír, a spanyol, a francia, az olasz, a litván, a magyar, az osztrák és a román kormány maga viseli saját költségeit.

VI. Végkövetkeztetés

103. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

- 1) A Belga Királyság – mivel az előírt határidőig nem fogadta el a nagy sebességű elektronikus hírközlő hálózatok kiépítési költségeinek csökkentésére irányuló intézkedésekről szóló, 2014. május 15-i 2014/61/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek való megfeleléshez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, vagy legalábbis nem közölte azokat a Bizottsággal – nem teljesítette ezen irányelv 13. cikkéből eredő kötelezettségeit.
- 2) A Bíróság a keresetet az ezt meghaladó részében elutasítja.
- 3) Az Európai Bizottság és a Belga Királyság maga viseli saját költségeit.
- 4) A német, az észt, az ír, a spanyol, a francia, az olasz, a litván, a magyar, az osztrák és a román kormány maga viseli saját költségeit.

⁷⁸ Kiemelés tőlem.

⁷⁹ Lásd: Tanchev főtanácsnok Bizottság kontra Spanyolország ügyre (Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Lakáscélú ingatlanhitelek) vonatkozó indítványa (C-569/17, EU:C:2019:271, 77. pont).

⁸⁰ Lásd még ebben az értelemben: Prete, L., i. m. 282. o., és Póltorak, N., in: D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, W. Andrzej (szerk.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III*, Wolters Kluwer, Varsó, 2012, Art. 223–358, 260.7. pont.