



# Határozatok Tára

NICHOLAS EMILIOU  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2024. március 14.<sup>1</sup>

**C-147/23. sz. ügy**

**Európai Bizottság  
kontra**

**Lengyel Köztársaság**

„Tagállami kötelezettségzegés – EUMSZ 258. cikk – Az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelme – (EU) 2019/1937 irányelv – Ezen irányelv átültetésének elmulasztása – Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Pénzügyi szankciók – Kényszerítő bíróság – Átalányösszeg – A Bizottság által abban az esetben alkalmazott számítási módszer, amikor pénzügyi szankciókat javasol a Bíróságnak – Súlyossági együttható – Valamely irányelvet átültető intézkedések bejelentésének teljes elmulasztása – A 10-es együttható szisztematikus alkalmazása – A tagállam fizetési képessége – »N« együttható – A tagállam népességszámának figyelembevétele”

## I. Bevezetés

1. Egy gyorsjárat miatt megbírságolt gépjárművezető valószínűleg azt feltételezi, hogy e bírság összege a jogsértés súlyát tükrözi, és így arányos azzal, hogy hány kilométer/órával lépte túl a sebességhatárt. Egy másik helyzetben az európai uniós versenyjogi vagy személyesadat-védelmi szabályok megsértése miatt bírsággal sújtott társaság valószínűleg arra számít (az uniós jog előírásainak megfelelően),<sup>2</sup> hogy az ilyen bírság összege figyelembe veszi többek között a jogsértés súlyát és időtartamát, valamint teljes forgalma alapján a társaságnak a bírság megfizetésére való képességét. E két példában mindazonáltal sem a járművezető, sem a társaság nem gondolná, hogy bírságuk összege emelkedne azért, mert a járművezető háztartásában él, illetve a társaság által foglalkoztatott személyek száma a jogsértés időpontjában viszonylag nagyobb, mint az átlagos járművezető vagy egy másik társaság esetében.

2. Eltérő logikát kell-e alkalmazni akkor, amikor pénzügyi szankciókat szabnak ki valamely tagállammal szemben azért, mert az nem jelentette be az Európai Bizottságnak a valamely irányelv átültetéséhez szükséges intézkedéseket? Függhet-e e szankciók összege a tagállam népességszámától?

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: angol.

<sup>2</sup> Lásd e tekintetben a[z EUMSZ 101. és EUMSZ 102. cikkben] meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendelet (HL 2003. L 1., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 2. kötet, 205. o.) 23. cikkét, valamint a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2016. április 27-i (EU) 2016/679 európai parlamenti és tanácsi rendelet (általános adatvédelmi rendelet) (HL 2016. L 119., 1. o.; helyesbítések: HL 2016. L 314., 72. o.; HL 2018. L 127., 2. o.; HL 2021. L 74., 35. o.) 83. cikkét.

3. Lényegében ez a jelen ügy egyik központi kérdése.

4. E kérdés konkrétan a Bizottság által az EUMSZ 258. cikk alapján a Lengyel Köztársasággal szemben amiatt indított, kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás keretében merül fel, hogy a Lengyel Köztársaság nem fogadta el és nem jelentette be a Bizottságnak az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló (EU) 2019/1937 irányelv<sup>3</sup> (a továbbiakban: a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv) átültetéséhez szükséges intézkedéseket. A Lengyel Köztársaság nem tagadja ezt a mulasztást. Kifogásolja azonban a Bizottság által a Bíróságnak kiszabni javasolt pénzügyi szankciók összegét. E tekintetben a Bizottság által alkalmazott számítási módszerek két elemét vitatja. Véleménye szerint ezen elemek egyike szisztematikusan magasabb összegű pénzügyi szankciókat eredményez azon tagállamok tekintetében, amelyek Lengyelországhoz hasonlóan másokénál nagyobb népességszámmal rendelkeznek.

5. Ebben az összefüggésben a Bíróságnak az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdését kell értelmeznie, amelynek első mondata lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy meghatározza a pénzügyi szankciók általa megfelelőnek tartott mértékét, amikor az EUMSZ 258. cikk alapján eljárást indít valamely tagállammal szemben valamely, jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetéséhez szükséges intézkedések bejelentésének elmulasztása miatt.

## II. Jogi háttér

### 1. A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv

6. A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv 26. cikke értelmében:

„(1) A tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2021. december 17-ig megfeleljenek.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérve, a legalább 50, de legfeljebb 249 munkavállalót foglalkoztató, magánszektorban működő jogalanyok tekintetében a tagállamok 2023. december 17-ig hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megfeleljenek a belső bejelentési csatornák létrehozására vonatkozó, a 8. cikk (3) bekezdése szerinti kötelezettségnek.

(3) Amikor a tagállamok elfogadják az (1) és a (2) bekezdésben említett rendelkezéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni. A hivatkozás módját a tagállamok határozzák meg. E rendelkezések szövegét haladéktalanul közlik a Bizottsággal.”

<sup>3</sup> 2019. október 23-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2019. L 305., 17. o.).

## 2. A 2023. évi közlemény<sup>4</sup>

7. A 2023. évi közlemény tartalmazza azokat a számítási módszereket, amelyeket a Bizottság alkalmaz, amikor azt javasolja, hogy a Bíróság pénzügyi szankciókat szabjon ki kötelezettségszegési eljárások keretében. E pénzügyi szankciók kényszerítő bírságban, egyösszegű átalánybírságban vagy ezek együttesében állhatnak.

8. E közlemény „Általános elvek” című szakaszában a Bizottság megállapítja, hogy „úgy véli, hogy a kiszabott pénzügyi szankcióknak három alapvető kritériumon [...] kell alapulniuk:

- a kötelezettségszegés súlyossága,
- időtartama,
- a pénzügyi szankció szükséges visszatartó hatásának biztosítása a kötelezettségszegés megismétlődésének elkerülése érdekében”.

9. A 2023. évi közlemény 3.2.2. pontja az „Átültető intézkedések bejelentésének elmulasztása (az EUMSZ 260. cikkének (3) bekezdése)” címet viseli. E pont első bekezdése értelmében:

„Az EUMSZ 260. cikkének (3) bekezdése alapján benyújtott keresetek esetében a Bizottság az átültető intézkedések bejelentésének teljes elmulasztása esetén szisztematikusan 10-es súlyossági együtthatót alkalmaz. A jogállamiság tiszteletben tartásán alapuló Unióban minden jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvet egyformán fontosnak kell tekinteni, és a tagállamoknak az irányelvek által meghatározott határidőkön belül teljes mértékben át kell ültetniük azokat a nemzeti jogba.”

10. A 2023. évi közlemény kényszerítő bírságokra vonatkozó 3.4. pontja „A tagállam fizetési képessége” címet viseli. E pont a következőképpen szól:

„A kényszerítő bírságnak biztosítania kell, hogy a szankció arányos és visszatartó erejű legyen. A kényszerítő bírság visszatartó ereje két formában jelentkezik. A büntetésnek elég súlyosnak kell lenni ahhoz, hogy

- a tagállam megszüntesse a jogsértést (a büntetés tehát magasabb összeget tesz ki, mint amekkora hasznot jelent a tagállamnak a jogsértés),
- a tagállam tartózkodjon ugyanazon jogsértés újabb elkövetésétől.

A visszatartó erőként szolgáló szankció mértéke a tagállamok fizetési képességétől függően változik. Ez a visszatartó hatás tükröződik az »n« együtthatóban, amely a definíció szerint a következők súlyozott geometriai átlaga: az érintett tagállam bruttó hazai termékének (GDP) [...] és a tagállamok GDP-je átlagának aránya, kettes súllyal, valamint az érintett tagállam népességének és a tagállamok népessége átlagának aránya, egyes súllyal. Ez az érintett tagállam többi tagállam fizetési képességéhez viszonyított fizetési képességét jelenti:

<sup>4</sup> A „Pénzügyi szankciók a kötelezettségszegési eljárásokban” című bizottsági közlemény (HL 2023. C 2., 1. o.).

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

[...]

[A]z »n« együttható kiszámítására szolgáló [módszer] jelenleg elsősorban a tagállamok GDP-jén, másodsorban pedig a népességén alapul, azaz olyan demográfiai kritériumon, amely lehetővé teszi a különböző tagállamok közötti észszerű eltérés fenntartását. Az »n« együttható számításakor a tagállamok népességének egyharmad arányban való figyelembevétele észszerű mértékben csökkenti a tagállamok »n« együtthatói közötti eltérést a kizárólag a tagállamok GDP-jén alapuló számításához képest. Emellett stabilitást is ad az »n« együttható értékének, mivel a népesség éves szinten valószínűleg nem változik jelentősen. Ezzel szemben egy tagállam GDP-je nagyobb éves ingadozásokat mutathat, különösen gazdasági válságok idején. Ugyanakkor, mivel a tagállamok GDP-je még mindig kétharmad súllyal számít, továbbra is ez a meghatározó tényező a fizetési képesség értékelésekor.”

11. A 2023. évi közlemény egyösszegű átalánybírságokra vonatkozó 4.2.2. pontja „Az egyösszegű átalánybírság számítási módszerének egyéb elemei” címet viseli. E pont értelmében „[a] Bizottság az egyösszegű átalánybírság kiszámításához ugyanazt a súlyossági együtthatót és ugyanazt a rögzített »n« együtthatót alkalmazza, amelyet a kényszerítő bírság kiszámításához alkalmaz”.

12. Az egyes tagállamok tekintetében a 2023. évi közlemény I. mellékletének 3. pontja határozza meg az »n« együtthatókat.

### III. A pert megelőző eljárás

13. 2022. január 27-én a Bizottság felszólító levelet küldött a Lengyel Köztársaságnak azt állítva, hogy a Lengyel Köztársaság nem jelentette be neki a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv átültetése céljából elfogadott intézkedéseket. A felszólító levélre adott, 2022. március 23-i válaszában a Lengyel Köztársaság csupán arra hivatkozott, hogy folyamatban van ezen intézkedések nemzeti szintű elfogadása.

14. 2022. július 15-én a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött a Lengyel Köztársaságnak, amelyben felszólította, hogy az indokolással ellátott véleményről való hivatalos értesítés napjától számított két hónapon belül tegyen eleget a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelvből eredő kötelezettségeinek.

15. 2022. szeptember 15-i válaszában a Lengyel Köztársaság jelezte, hogy az említett irányelv hatálya alá tartozó kérdésekről folytatandó részletes tárcaközi konzultáció szükségességére tekintettel arra számít, hogy a folyamatban lévő nemzeti szintű parlamenti munkálatok 2022 végén zárulnak le. Ezt követően közölte a Bizottsággal, hogy 2023 augusztusában tervezi kihirdetni a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv átültetésére irányuló intézkedéseket.

16. 2023. február 15-én a Bizottság úgy határozott, hogy az EUMSZ 258. cikk második bekezdése alapján kötelezettségszegési eljárást indít a Bíróság előtt a Lengyel Köztársasággal szemben.

#### IV. A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

17. 2023. március 10-én benyújtott keresetében a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

- állapítsa meg, hogy a Lengyel Köztársaság – mivel nem fogadta el azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy átültesse a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelvet, és nem jelentette be az említett rendelkezéseket a Bizottságnak – nem teljesítette az ezen irányelvből eredő kötelezettségeit;
- kötelezze a Lengyel Köztársaságot, hogy fizessen a Bizottságnak:

a) olyan átalányösszeget, amely az alábbi két összeg közül a magasabbnak felel meg:

- napi 13 700 eurót a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv átültetési határideje lejártának napjától az állítólagos kötelezettségszegés megszűnésének napjáig, vagy ha a kötelezettségszegés továbbra is fennáll, a jelen ügyben hozott ítélet kihirdetésének napjáig,
- 3 836 000 euró minimális összeget;

b) amennyiben az állítólagos kötelezettségszegés továbbra is fennáll a jelen ügyben hozott ítélet kihirdetésének napjáig, a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelvből eredő kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos késedelem minden egyes napjára 53 430 euró összegű kényszerítő bírságot az említett ítélet kihirdetésének napjától az említett kötelezettségek teljesítésének napjáig;

- a Lengyel Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

18. A Lengyel Köztársaság, miután szabályszerűen kézbesítették részére a keresetlevelet, 2023. május 31-én ellenkérelmet terjesztett elő. A Lengyel Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság:

- teljes egészében utasítsa el a keresetet;
- másodlagosan, mellőzze átalányösszeg és kényszerítő bírság kiszabását;
- harmadlagosan, lényegesen csökkentse e pénzügyi szankciók Bizottság által javasolt összegét;
- a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

19. A Bíróság felhívta a jelen ügyben részt vevő feleket arra, hogy egy második körben is nyújtsák be írásbeli észrevételeiket. A válasz és a viszonzválasz benyújtására 2023. július 3-án, illetve 2023. augusztus 9-én került sor.

20. Az ügyben nem tartottak tárgyalást.

## V. Elemzés

21. Az uniós jogalkotó 2019-ben fogadta el a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelvet, miután az Európai Unió-szerte kiszivárogtatott információk (köztük mindenekelőtt a „Lux Leaks botrány” kapcsolatos információk)<sup>5</sup> nagy figyelmet keltettek a nyilvánosság és a média körében, rávilágítva az e területre vonatkozó uniós szabályozás szükségességére. Az említett irányelv célja, hogy „kiegyensúlyozott és hatékony” védelmet biztosítson az uniós jog „közérdeket sértő” megsértését bejelentő azon személyek számára, akiknek munkavégzéssel összefüggésben jutott tudomásukra a jogsértésre vonatkozó információ.<sup>6</sup> Amint azt az említett irányelv 1. cikke kimondja, az irányelv célja, hogy egyes meghatározott, a közérdek szempontjából fontos területeken „javítsa az uniós jog és szakpolitikák érvényesítését” olyan közös minimumszabályok megállapítása révén, amelyek az említett személyek „magas szintű védelméről” rendelkeznek.<sup>7</sup>

22. A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv 26. cikkének (1) bekezdése alapján a tagállamoknak el kellett fogadniuk azokat a „törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket”, amelyek szükségesek voltak ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2021. december 17-ig megfeleljenek.<sup>8</sup> Az említett cikk (3) bekezdése alapján emellett a tagállamoknak ezen átültető intézkedésekben hivatkozniuk kellett a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelvre. A tagállamoknak továbbá be kellett jelenteniük ezen intézkedéseket a Bizottságnak (amint ezt főszabály szerint valamennyi irányelv esetében meg kell tenniük).

23. A jelen ügy azon hat ügy<sup>9</sup> sorába tartozik, amelyek tárgyát az képezi, hogy az említett kötelezettségeket számos tagállam állítólagosan nem teljesítette.

24. Amint azt a fenti bevezetésben már megjegyeztem, a jelen eljárás lényegében egy „*manquement non contesté*” (nem vitatott kötelezettségzegés) vonatkozik. A Lengyel Köztársaság ugyanis nem vitatja, hogy nem ültette át a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelvet a lengyel jogba. Azt sem vitatja, hogy még inkább elmulasztotta bejelenteni a Bizottságnak az átültető intézkedéseket. Számos indokot hoz azonban fel e bejelentés elmulasztására. Emellett kifogásolja a Bizottság által a Bíróságnak kiszabni javasolt pénzügyi szankciók összegét.

25. Először is kifejtem, hogy a Lengyel Köztársaság által hivatkozott indokokat véleményem szerint miért utasíthatja el minden további nélkül a Bíróság (A. szakasz). Ezt követően azzal a kritikával foglalkozom, amelyet az említett tagállam a Bizottság által a jelen ügyben javasolt pénzügyi szankciók összegével és konkrétan a Bizottság által ezen összeg kiszámítására

<sup>5</sup> A „Lux Leaks botrány” kifejezés a luxemburgi adóhatóság által vállalkozásokkal és társaságokkal kötött megállapodásoknak megfelelően elfogadott több mint 300 „feltételes adómegállapítási határozattal” (adórendszerrel) kapcsolatos információknak a 2014-es kiszivárogtatására és az e kiszivárogtatásban érintett egyes személyek ellen ezt követően indított bírósági eljárásokra utal.

<sup>6</sup> Lásd a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv (1) preambulumbekzdését és „Személyi hatály” című 4. cikkét.

<sup>7</sup> A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelvben foglalt szabályok számos területre vonatkoznak, és mind a közzsférára, mind a magánszektorra kiterjednek. E szabályok magukban foglalják többek között a visszaélést bejelentő személyekkel szembeni megtorlás minden formájának szigorú tilalmát. Az említett irányelvre vonatkozó általános kommentárért lásd: Abazi, V., „The European Union Whistleblower Directive: A »game changer« for whistleblowing protection?”, *Industrial Law Journal*, 49. kötet, 4. kiadás, 2020, 640–656. o.

<sup>8</sup> A legalább 50, de legfeljebb 249 munkavállalót foglalkoztató, magánszektorban működő jogalanyok tekintetében azon intézkedések kivételével, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megfeleljenek a belső bejelentési csatornák létrehozására vonatkozó, a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv 8. cikkének (3) bekezdése szerinti kötelezettségnek; ezen intézkedések elfogadására a tagállamok további két évet kaptak (2023. december 17-ig) (lásd az említett irányelv 26. cikkének (2) bekezdését).

<sup>9</sup> Lásd: Bizottság kontra Németország ügy (C-149/23); Bizottság kontra Luxemburg ügy (C-150/23); Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügy (C-152/23); Bizottság kontra Észtország ügy (C-154/23); Bizottság kontra Magyarország ügy (C-155/23). Mindezen ügyek jelenleg a Bíróság előtt vannak folyamatban.

alkalmazott, a 2023. évi közleményben részletezett módszerekkel szemben fogalmaz meg (B. szakasz). Ez a kérdés a fenti 23. pontban említett hat ügy mindegyike, valamint általánosabban minden olyan ügy szempontjából jelentőséggel bír, amelyben a Bizottság meghatározza az általa a Bíróságnak kötelezettségszegési eljárás keretében kiszabni javasolt pénzügyi szankciók összegét.

## **A. A Lengyel Köztársaságnak a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv átültetésének elmulasztására vonatkozó indokai**

### ***1. A felek érvei***

26. A Lengyel Köztársaság lényegében három indokot hoz fel arra, hogy miért nem ültette át a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelvet, és következésképpen miért nem jelentette be az annak a lengyel jogba történő átültetéséhez szükséges intézkedéseket az ezen irányelv 26. cikkének (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül.

27. Először is kifejti, hogy a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv tág hatálya és az ágazatok széles körére gyakorolt jelentős hatása miatt nemzeti szinten hosszabb konzultációs eljárásra volt szükség. E konzultációs eljárás során számos érdekelt felet ösztönöztek észrevételek benyújtására, illetve számos érdekelt fél kérte, hogy észrevételeket nyújthasson be. Az érdekeltek felek által az észrevételeikben megfogalmazott kétségek némelyike további mélyreható elemzést tett szükségessé, ezzel késleltetve az említett irányelvet átültető intézkedések elfogadását.

28. A Lengyel Köztársaság által felhozott második és harmadik indok a Covid19-világjárványhoz és az Ukrajnában zajló katonai konfliktushoz kapcsolódik. A Lengyel Köztársaság egyfelől kifejti, hogy a Covid19-világjárvány megnehezítette személyes találkozók megszervezését és a konzultációs eljárás lefolytatását. Emellett arra hivatkozik, hogy a Covid19-világjárvány kezelésével és megfékezésével kapcsolatos más, sürgetőbb jogszabályoknak kellett elsőbbséget biztosítani.

29. A Lengyel Köztársaság másfelől megjegyzi, hogy a (visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv lengyel jogba történő átültetéséért felelős) családjogi és szociálpolitikai minisztériumnak az ukrajnai háború kitörését követően kulcsszerepet kellett játszania az ukrán menekülteknek a lengyel szociális biztonsági rendszerbe történő integrálására és a Lengyelországba történő befogadásuk feltételeire vonatkozó nemzeti rendelkezések elfogadásában. Az e kérdésekben való gyors cselekvés és erőforrás-mozgósítás szükségessége tovább késleltette a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv lengyel jogba történő átültetését.

30. Ezen elemek fényében a Lengyel Köztársaság azt állítja, hogy a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv átültetésének elmulasztása nem jogalkotási eljárásának hibájából ered, hanem abból, hogy más sürgős közegészségügyi, közbiztonsági és közrendi kérdéseknek kellett elsőbbséget biztosítani.

31. A Bizottság nem fogadja el a Lengyel Köztársaság által felhozott indokokat.

32. Először is úgy véli, hogy a Lengyel Köztársaság nem hivatkozhat a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv összetettségére az ezen irányelv nemzeti jogba történő átültetésével való késlekedés igazolása érdekében. Egy uniós jogszabály összetettsége nem minősül „elháríthatatlan vagy rendkívüli” akadálnak a tagállamok irányelvek átültetésével kapcsolatos

kötelezettségeinek teljesítése szempontjából. A tagállamok a nemzeti szintű konzultációs eljárás során felmerült nehézségekre sem hivatkozhatnak annak igazolása érdekében, hogy nem ültettek át valamely irányelvet.

33. Másodszor, a Bizottság úgy véli, hogy a Lengyel Köztársaság nem hivatkozhat arra, hogy a Covid19-világjárvány miatt nem ültette át a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelvet az ezen irányelv 26. cikkének (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül. A világjárvány csak két helyzetben szolgálhat igazoló okként: egyrészt, ha a releváns uniós jogi aktus a világjárványhoz kapcsolódó nehézségek miatt eltéréseket vagy kivételeket tesz lehetővé, másrészt, ha teljesülnek a *vis maior* (leküzdhetetlen nehézségek) védekezés követelményei. A Bizottság szerint a jelen esetben e helyzetek egyike sem áll fenn.

34. Végül a Bizottság megjegyzi, hogy az Ukrajnában zajló katonai konfliktus 2022. február 24-én, azaz a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv átültetési határidejének lejártát követően kezdődött. A Bizottság ezért azt állítja, hogy a Lengyel Köztársaság nem hivatkozhat a konfliktus következményeire annak igazolása érdekében, hogy nem ültette át az említett irányelvet az ezen irányelv 26. cikkének (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül. E következmények mindenesetre túlságosan közvetettek vagy távoliak lennének ahhoz, hogy alkalmazható legyen a *vis maior* védekezés.

## 2. Értékelés

35. A Lengyel Köztársaság által a jelen eljárásban felhozott három indok semmiképpen sem újszerű vagy szokatlan. Azok véleményem szerint különösebb nehézség nélkül elutasíthatók.

36. Amint arra a Bizottság rámutat, a Bíróság már több alkalommal megállapította, hogy a valamely irányelvben meghatározott kötelezettségek és határidők be nem tartásának igazolása végett a tagállam nem hivatkozhat kifogásként belső jogrendszerének rendelkezéseire, gyakorlatára vagy helyzeteire (azaz belső nehézségekre).<sup>10</sup> Nem bír jelentőséggel különösen, hogy egy ilyen tagállam mulasztása politikai viták eredménye-e,<sup>11</sup> vagy nemzeti szintű konzultációs eljárások lefolytatása szükségességének tulajdonítható-e.<sup>12</sup>

37. Ezen túlmenően a Bíróság következetesen elutasította a kérdéses jogszabály állítólagos összetettségén alapuló indokokat.<sup>13</sup> E tekintetben hangsúlyozta, hogy ha a valamely irányelv átültetésére megállapított határidő túl rövidnek bizonyul, akkor az uniós joggal egyedül az a megoldás egyeztethető össze, ha az érintett tagállam eléri, hogy a hatáskörrel rendelkező uniós intézmény hosszabbítsa meg e határidőt.<sup>14</sup>

38. Ezen ítélkezési gyakorlat fényében teljesen egyértelmű számomra, hogy a Lengyel Köztársaság nem hivatkozhat a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv tág hatályából, összetettségéből vagy az egyes érdekelt felek által felvetett kétségekből, valamint azoknak a nemzeti szintű konzultációs eljárás hosszára gyakorolt hatásából eredő nehézségekre annak igazolása érdekében, hogy nem ültette át az említett jogi aktust (az első indok).

<sup>10</sup> Lásd ebben az értelemben többek között: 2001. szeptember 20-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-468/00, EU:C:2001:482, 10. pont).

<sup>11</sup> Lásd ebben az értelemben: 2013. május 30-i Bizottság kontra Svédország ítélet (C-270/11, EU:C:2013:339, 54. pont).

<sup>12</sup> Lásd ebben az értelemben: 2001. szeptember 20-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-468/00, EU:C:2001:482, 8–10. pont); 2008. február 26-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet (C-273/07, EU:C:2008:122, 8–10. pont).

<sup>13</sup> Lásd: 1997. július 17-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-52/96, EU:C:1997:382, 8–11. pont).

<sup>14</sup> Lásd: 2020. július 16-i Bizottság kontra Írország (A pénzmossa elleni küzdelem) ítélet (C-550/18, EU:C:2020:564, 46. pont).



39. Ami a Lengyel Köztársaság által felhozott második indokot illeti, amely szerint lényegében a Covid19-világjárványhoz kapcsolódó kedvezőtlen helyzet megakadályozta e tagállamot a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv előírt határidőn belüli átültetésében, megjegyzem, hogy az említett irányelvet csak néhány hónappal az első Covid19-esetek megjelenése előtt fogadta el az uniós jogalkotó.

40. Készséggel elismerem – ahogyan a Bíróság is tette ezt más esetekben –,<sup>15</sup> hogy a Covid19-világjárványhoz hasonló kiterjedt egészségügyi válság a tagállamok érdekkörén kívül esik, valamint elháríthatatlan és rendkívüli. Véleményem szerint azonban ez nem jelenti azt, hogy a Lengyel Köztársaság a jelen ügyben hivatkozhat a Covid19-világjárvány kitörésére a *vis maior* védekezés keretében, mentesülve ezáltal a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv 26. cikke szerinti kötelezettségei alól.

41. Igaz, hogy a Bíróság főszabály szerint elfogadta védekezésként a *vis maior*t, többek között valamely irányelv átültetésének elmulasztásával kapcsolatos esetekben is.<sup>16</sup> Az ilyen védekezés mindazonáltal csak akkor lehet sikeres, ha olyan „külső körülmények” állnak fenn, amelyek „lehetetlenné” teszik a releváns átültető intézkedések elfogadását. Bár e meghatározás nem feltételez „teljes lehetetlenséget”, mindazonáltal „minden gondosság ellenére elkerülhetetlennek” tűnő „rendkívüli nehézségeket” követel meg.<sup>17</sup> Ez magas küszöb, amely egyértelműen korlátozza azokat az eseteket, amelyekben a tagállamok sikeresen alkalmazhatják a *vis maior* védekezést. Ezt a védekezést ezenkívül a tagállam már nem veheti igénybe, ha tétlenségének időszaka túlterjed azon az időpontra, amikor az említett külső körülmények hatásai megszűntek.<sup>18</sup>

42. E tekintetben úgy tűnik számomra, hogy az a körülmény, hogy elsőbbséget kellett biztosítani a Covid19-világjárvány kezelésével és megfékezésével kapcsolatos jogalkotási javaslatoknak, és hogy a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv átültetéséhez szükséges személyes találkozó megszervezése egyszerűen megnehezült ezen idő alatt, nem tette ki olyan „rendkívüli nehézségeket” az említett irányelv átültetéséhez szükséges intézkedések elfogadását, amelyek minden gondosság ellenére sem lettek volna elkerülhetők, legalábbis bizonyosan nem a teljes érintett időszak vonatkozásában.

43. Emlékeztetek arra, hogy a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv 26. cikkének (1) bekezdése alapján a tagállamoknak el kellett fogadniuk azokat a „törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket”, amelyek szükségesek voltak ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2021. december 17-ig, azaz egy a Covid19-világjárvány kezdeténél körülbelül egy év és kilenc hónappal későbbi időpontig megfeleljenek. A Lengyel Köztársaságnak további kilenc hónap (az említett határidő lejárt és a Bizottság indokolással ellátott véleményében meghatározott két hónapos időszak vége közötti időnek megfelelő időszak) állt rendelkezésére ahhoz, hogy eleget tegyen e kötelezettségének, de annak még így sem tett eleget. Abban az időpontban, amikor a Bizottság a jelen eljárást megindította, a Lengyel Köztársaság még mindig nem fogadta el az említett jogi aktus átültetéséhez szükséges intézkedéseket.

<sup>15</sup> Lásd: 2023. június 8-i Bizottság kontra Szlovákia (A költségek nélküli felmondáshoz való jog) ítélet (C-540/21, EU:C:2023:450, 83. pont).

<sup>16</sup> Lásd: 2000. július 6-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-236/99, EU:C:2000:374, 21–24. pont).

<sup>17</sup> Lásd e tekintetben: 1987. szeptember 17-i Bizottság kontra Görögország ítélet (70/86, EU:C:1987:374, 8. pont); 2010. július 8-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-334/08, EU:C:2010:414, 46. és 47. pont).

<sup>18</sup> Lásd ebben az értelemben: 1985. július 11-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (101/84, EU:C:1985:330, 16. pont); 2023. június 8-i Bizottság kontra Szlovákia (A költségek nélküli felmondáshoz való jog) ítélet (C-540/21, EU:C:2023:450, 81. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd még: Wahl főtanácsnok Bizottság kontra Németország ügyre vonatkozó indítványa (C-527/12, EU:C:2014:90, 47–53. pont).

44. Nem kell egy kormány belső működése szakértőjének lenni annak megállapításához, hogy a jogalkotási vagy minisztériumi ütemtervek prioritásaiban bekövetkező változások nem szokatlanok. Ez a megállapítás még akkor is érvényes, ha az e változásokhoz vezető események (mint például egy vírusjárvány kitörése) kiszámíthatatlanok. A Bizottság kontra Olaszország ítélet<sup>19</sup> érvelését követve, amely ítéletben a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a „*vis maior*” védekezés megköveteli, hogy a magatartás vagy annak elmulasztása rendkívüli és szokatlan körülményekből következzen (és ezért az nem alkalmazható, ha egy gondosan eljáró és körültekintő személy megtehetné volna a szükséges intézkedéseket az e körülményekből eredő következmények elkerülése érdekében), úgy vélem, hogy a Lengyel Köztársaság még a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv 26. cikkének (1) bekezdésében meghatározott határidő lejárta előtt enyhíthette volna a Covid19-világjárvány által okozott zavarokat, és megtehetné volna az annak biztosításához szükséges intézkedéseket, hogy még foglalkozzanak az említett irányelv átültetésének kérdésével. Ezenkívül alternatívákat is találhatott volna a személyes találkozók helyett.

45. Ilyen körülmények között a Lengyel Köztársaság által hivatkozott körülmények inkább „belső nehézségek”, mint *vis maior* helyzet következményének tűnnek számomra.<sup>20</sup> Az ezzel ellentétes következtetés, amely számomra nehezen védhetőnek tűnik, azt jelentené, hogy a tagállamok lényegében mentesülnének az átültető intézkedések elfogadására vonatkozó kötelezettség alól minden olyan irányelv esetében, amelynek átültetési időszaka valamilyen módon átfedésben volt a Covid19-világjárvány időszakával.

46. A Lengyel Köztársaság által felhozott harmadik indok, amely az ukrajnai háború hatására vonatkozik, szintén nem győzött meg. Amint arra a Bizottság rámutat, az ukrajnai háború 2022 februárjában kezdődött, a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv 26. cikkének (1) bekezdésében meghatározott határidő pedig 2021. december 17-én (az említett háború kezdete előtt) járt le. Ebből véleményem szerint az következik, hogy a Lengyel Köztársaság nem igazolhatja az említett konfliktus hatására való hivatkozással, hogy nem ültette át a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelvet az említett rendelkezésben meghatározott határidőn belül.

47. Természetesen nem zárható ki, hogy az ukrajnai háború később hatással lehetett a Lengyel Köztársaság azon képességére, hogy eleget tegyen a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv átültetésére vonatkozó kötelezettségének, és a releváns átültető intézkedéseket bejelentse a Bizottságnak. Mindazonáltal még ami az említett konfliktus kezdetét követő időszakot illeti is, vonakodom elfogadni a Lengyel Köztársaság által felhozott harmadik indokot.

48. A Lengyel Köztársaság által e tekintetben előadott érvek ugyanis finoman szólva is meglehetősen ingatagok. E tagállam ugyanis semmi mást nem állít, mint hogy az átültető intézkedések elfogadását tovább késleltette az említett későbbi időszakban, hogy a családjogi és szociálpolitikai minisztériumnak elsőbbséget kellett biztosítania az ukrán menekülteknek a lengyel szociális biztonsági rendszerbe történő integrálására és a Lengyelországba történő befogadásuk feltételeire vonatkozó javaslatoknak. Ezt az érvet véleményem szerint a fenti 44. és 45. pontban vázoltakkal azonos okok miatt el kell utasítani. E tekintetben megjegyzem, hogy a Lengyel Köztársaság nem magyarázza meg például, hogy egy másik minisztérium miért nem biztosíthatta az említett irányelv átültetését, amikor a családjogi és szociálpolitikai minisztérium nem tudta megtenni ezt.

<sup>19</sup> 2010. március 4-i ítélet (C-297/08, EU:C:2010:115, 80–86. pont).

<sup>20</sup> Lásd analógia útján: 2000. július 6-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-236/99, EU:C:2000:374, 21–24. pont).

49. Ilyen körülmények között a Lengyel Köztársaság által felhozott három indok egyike sem győzött meg.

## **B. A pénzügyi szankciók összege és a Bizottság által alkalmazott számítási módszerek**

50. A jelen ügy központi kérdése az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének értelmezésére és arra a számítási módszerekre vonatkozik, amelyet a Bizottság az általa a Bíróságnak az említett rendelkezés alapján kiszabni javasolt pénzügyi szankciók összegének meghatározására alkalmazott.

51. A Bizottság úgy jellemezte az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdését, hogy az „egy olyan újszerű eszköz, amelyet azzal a céllal [vezetett be az EUM-Szerződés], hogy hatékony választ adjon az irányelvek késedelmes átültetésének [...] széles körben elterjedt jelenségére”.<sup>21</sup> E rendelkezés első mondata értelmében, „[h]a a Bizottság a[z EUMSZ] 258. cikknek megfelelően azon az alapon nyújt be keresetet az Európai Unió Bíróságához, hogy az érintett tagállam nem tett eleget valamely, jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére elfogadott intézkedési 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”.<sup>22</sup>

52. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének második mondata szerint, ha a Bíróság arra a következtetésre jut, hogy ilyen jogsértés történt, a tagállamot átalányösszeg és/vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.

53. Amint azt a Bíróság megállapította, e rendelkezés lényegében kettős funkcióval rendelkezik. Egyrészt arra irányul, hogy az uniós jog hatékony alkalmazása érdekében különleges jogosultságokat ruházzon a Bizottságra. Másrészt olyan helyzetbe kívánja hozni a Bíróságot, hogy gyakorolhassa az annak egyetlen eljárás keretén belüli értékelésében megnyilvánuló bírósági hatáskörét, hogy az érintett tagállam eleget tett-e a szóban forgó irányelv átültetésére irányuló intézkedések bejelentésével kapcsolatos kötelezettségeinek, és adott esetben a legmegfelelőbbnek tartott pénzügyi szankciókat szabhassa ki.<sup>23</sup>

54. Véleményem szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének két jellemzője további figyelmet érdemel.

55. Először is, a Bíróság egyértelművé tette, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazását nem lehet elszigetelten vizsgálni, hanem azt össze kell kapcsolni a kötelezettségzegési eljárásnak a Bizottság által az EUMSZ 258. cikk alapján történő megindításával.<sup>24</sup> Egyszerűen fogalmazva, az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének az a „hozzáadott értéke”, hogy a kizárólag az EUMSZ 258. cikk hatálya alá tartozó kötelezettségzegésekkel ellentétben azon kötelezettségzegések esetében, amelyekre mindkét rendelkezés alkalmazandó, a

<sup>21</sup> Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikke (3) bekezdésének végrehajtásáról szóló bizottsági közlemény (HL 2011. C 12., 1. o.) 11. pontját.

<sup>22</sup> Amint azt az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése pontosítja, a szóban forgó irányelvek „jogalkotási eljárás keretében elfogadott[nak]” kell lennie. E rendelkezés nem vonatkozik a nem jogalkotási irányelvekre.

<sup>23</sup> Lásd ebben az értelemben: 2020. július 16-i Bizottság kontra Írország (A pénzmosság elleni küzdelem) ítélet (C-550/18, EU:C:2020:564, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>24</sup> Ennek az az oka, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti pénzügyi szankciók útján történő marasztalás indítványozása csupán járulékos részletszabályát képezi annak a kötelezettségzegési eljárásnak, amelynek hatékonyságát biztosítani hivatott (lásd: 2020. július 16-i Bizottság kontra Románia [A pénzmosság elleni küzdelem] ítélet [C-549/18, EU:C:2020:563, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat]).

pénzügyi szankciók kiszabásához nincs szükség egy második, külön eljárásra.<sup>25</sup> Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi ugyanis a Bíróság számára, hogy átalányösszeget és/vagy kényszerítő bírságot szabjon ki ugyanabban az ítéletben, amelyben megállapítja az átültető intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettség megszegését. Ez az oka annak, hogy a Bíróság úgy írta le az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése által bevezetett mechanizmus célját, hogy az nem csupán arra irányul, hogy a tagállamokat arra ösztönözze, hogy a lehető legrövidebb időn belül megszüntessék az említett kötelezettség megsértését, hanem egyszersmind arra is, hogy megkönnyítse és felgyorsítsa a pénzügyi szankciók kiszabására irányuló eljárást.<sup>26</sup>

56. Másodszor, a Bizottság kifejtette, hogy az általa ebben az összefüggésben alkalmazott számítási módszerek lényegében megegyeznek az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése keretében alkalmazottakkal. Ez utóbbi rendelkezés felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy pénzügyi szankciókat javasoljon, a Bíróságot pedig arra, hogy azokat elrendelje egy meghatározott helyzetben, nevezetesen ha a tagállam nem teszi meg a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.<sup>27</sup> Mivel azonban mindkét rendelkezés alapján lényegében ugyanolyan típusú szankciók rendelhetők el, és az e tekintetben történő értékelést ugyanazon elveknek kell vezérelniük, a Bíróság a Bizottság megközelítését elfogadva megállapította, hogy az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatot analógia útján az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésére is alkalmazni kell.<sup>28</sup>

57. E megállapítás azonban egy fenntartással érvényes: a Bíróságot az utóbbi rendelkezés alapján megillető mérlegelési jogkörre olyan korlátozás vonatkozik, amelynek nincs megfelelője az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése keretében. Jóllehet ugyanis a Bíróság mindkét rendelkezés alapján eltérhet a Bizottság javaslatától, az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése értelmében (az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésétől eltérően) a pénzügyi szankcióknak a Bíróság által végül megállapított mértéke nem haladhatja meg a Bizottság által meghatározott összeget.<sup>29</sup>

58. E pontosításokat követően emlékeztetek arra, hogy a Bizottság két különböző számítási módszert vázol fel a 2023. évi közleményben: egyet az egyösszegű átalánybírság, egyet pedig a kényszerítő bírság tekintetében. Az egyösszegű átalánybírság kiszabása a tagállami kötelezettségszegés folytatásának a Bíróság ítéletének kihirdetéséig vagy a teljes megfelelésig – amelyik előbb bekövetkezik – történő szankcionálását szolgálja. A kényszerítő bírság célja, hogy a tagállamot a Bíróság ítéletének meghozatalát követően a kötelezettségszegés mihamarabbi

<sup>25</sup> A teljesség kedvéért megjegyzem, hogy bár az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése hallgat arról, hogy az érintett tagállam szankcióknak való megfelelésre vonatkozó kötelezettsége az ítélet kihirdetésének napjától áll-e fenn (bármiféle későbbi türelmi idő nélkül), a Bíróság már több alkalommal kimondta, hogy a szankciók azonnal hatályba lépnek (lásd például: 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium [Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Szélessávú hálózat] ítélet, C-543/17, EU:C:2019:573). Az e kérdéssel kapcsolatos jogelméleti vita tekintetében lásd: Materne, T., *La Procédure en Manquement d'État – Guide Pratique*, 2. kiadás, Bruylant, 483. o.

<sup>26</sup> Lásd ebben az értelemben: 2020. július 16-i Bizottság kontra Írország (A pénzmosás elleni küzdelem) ítélet (C-550/18, EU:C:2020:564, 74. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>27</sup> E tekintetben hozzáteszem, hogy míg az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése lényegében egy „összetett jogsértés” vagy „kettős jogsértés” (a tagállam eredeti mulasztása és az EUMSZ 258. cikk alapján hozott ítéletben foglaltak teljesítésének elmulasztása) ellen irányul, addig az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése egyetlen jogsértés (nevezetesen valamely irányelv átültetésének elmulasztása) összefüggésében alkalmazandó (lásd: Wahl, N. és Prete, L., „Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU”, *European Law Reporter*, 6. kiadás, 2014, 170–189. o., 173. o.).

<sup>28</sup> Lásd: 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország (Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe) ítélet (C-658/19, EU:C:2021:138, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>29</sup> Ez a korlátozás nemcsak magát az összeget érinti, hanem a Bíróság által megfelelőnek tartott szankciótípus (átalányösszeg vagy kényszerítő bírság vagy ezek együttese) Bíróság általi megválasztását is (lásd: 2020. július 16-i Bizottság kontra Románia [A pénzmosás elleni küzdelem] ítélet [C-549/18, EU:C:2020:563, 52. pont]). Mindemellett megjegyzem, hogy – amint az a 2023. évi közleményben szerepel – a Bizottság „szisztematikusan azt javasolja a Bíróságnak, hogy mind egyösszegű átalánybírságot, mind kényszerítő bírságot szabjon ki”.

megszüntetésére ösztönözze, és az főszabály szerint csak akkor igazolt, ha az a kötelezettségszegés, amelynek szankcionálására a kényszerítő bírság irányul, a tényállás Bíróság általi vizsgálatáig fennmaradt.<sup>30</sup>

59. Mindkét módszer egy átalányösszeg három elemmel történő megszorzásán alapul. Az első két elem a kötelezettségszegés súlyosságát (amelyet a súlyossági együttható tükröz) és időtartamát (amelyet a mulasztás időtartamát tükröző együttható vagy azon napok száma tükröz, amelyeken a jogsértés fennállt vagy fennáll) fejezi ki. A harmadik elemet a Bizottság „az érintett tagállam fizetési képességét tükröző »n« együttható[ként]” írja le.

60. Amint azt a fenti 17. pontban jeleztem, a jelen esetben a Bizottság úgy számította ki az egyösszegű átalánybírság összegét, hogy annak az alábbi két összeg közül a magasabbnak kell lennie: napi 13 700 euró a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv átültetési határideje lejártának napjától az állítólagos kötelezettségszegés megszűnésének napjáig, vagy ha a kötelezettségszegés továbbra is fennáll, a jelen ügyben hozott ítélet kihirdetésének napjáig, vagy 3 836 000 euró minimális összeg. Az említett intézmény ezenkívül azt kéri, hogy a Bíróság kötelezze a Lengyel Köztársaságot, hogy fizessen a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelvből eredő kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos késedelem minden egyes napjára 53 430 euró összegű kényszerítő bírságot az említett ítélet kihirdetésének napjától az említett kötelezettségek teljesítésének napjáig.

61. A Lengyel Köztársaság véleménye szerint ezek a szankciók túlzottak és aránytalanok. E tagállam konkrétan a Bizottság által alkalmazott és a 2023. évi közleményben ismertett számítási módszerek két elemét kifogásolja: egyrészt a súlyossági együtthatót, amely az említett közleményben foglalt iránymutatások szerint azonos minden olyan esetben, amikor az érintett tagállam teljes mértékben elmulasztja bejelenteni a valamely irányelv átültetéséhez szükséges intézkedéseket (1. szakasz); másrészt pedig az „n” együtthatót, amely részben a tagállam népességszámán alapul (2. szakasz). A Lengyel Köztársaság által e két elemmel kapcsolatban felvetett kérdések nem korlátozódnak a jelen ügyre, hanem egészében megkérdőjelezzik a Bizottság által a 2023. évi közleményben meghatározott számítási módszerek megfelelőségét. Először ezekkel az általánosabb kérdésekkel foglalkozom, mielőtt a pénzügyi szankcióknak a Bizottság által a jelen eljárásban meghatározott összegének túlzott vagy aránytalan jellegével foglalkoznék (3. szakasz).

## ***1. Általános kérdés (i.): a Bizottság által alkalmazott súlyossági együttható***

### ***a) A felek érvei***

62. A Bizottság emlékeztet arra, hogy a jogsértés súlyosságát tükröző súlyossági együttható értéke 1 és 20 között lehet. Hozzáteszi, hogy a 2023. évi közleményben foglaltak szerint az átültető intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettség teljesítésének teljes elmulasztása esetén „szisztematikusan” 10-es együtthatót alkalmaz. A jelen ügyben az említett kötelezettség teljesítésének ilyen teljes elmulasztásáról van szó. A Bizottság ezért 10-es súlyossági együtthatót alkalmazott.

<sup>30</sup> Lásd e tekintetben: 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország (Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe) ítélet (C-658/19, EU:C:2021:138, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

63. A Bizottság kifejti, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint<sup>31</sup> az irányelvek átültetésére és az átültető intézkedéseknek a Bizottságnak való bejelentésére vonatkozó kötelezettség az uniós jog teljes érvényesülésének biztosításához hozzájáruló „alapvető kötelezettségnek” minősül. E kötelezettség teljesítése teljes elmulasztásának eseteit „egyértelműen súlyosnak” kell tekinteni. A Bizottság véleménye szerint ez igazolja, hogy minden ilyen esetben szisztematikusan 10-es súlyossági együtthatót alkalmaz.

64. A Bizottság hangsúlyozza továbbá, hogy minden jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvet egyformán fontosnak kell tekinteni, és a tagállamoknak az irányelvek által meghatározott határidőkön belül teljes mértékben át kell ültetniük azokat a nemzeti jogba. Véleménye szerint a szóban forgó irányelv jellege nem lehet hatással a súlyossági együttható meghatározására.

65. A Bizottság kifejti továbbá, hogy az a körülmény, hogy az átültető intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettség teljesítése teljes elmulasztásának valamennyi esetében szisztematikusan 10-es súlyossági együtthatót alkalmaz, növeli a jogbiztonságot. Az ilyen szisztematikus alkalmazás kiszámíthatóbbá is teszi a Bizottság által javasolt pénzügyi szankciókat, és biztosítja a tagállamok közötti egyenlő bánásmódot.

66. A Bizottság ezenfelül úgy véli, hogy a jelen ügyben mindenesetre indokolt ezen együttható alkalmazása. E tekintetben először is azt állítja, hogy a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv kulcsszerepet játszik az uniós jog hatékony alkalmazásának számos fontos területen történő elősegítésében, és ezért az említett irányelv átültetésének elmulasztása következményekkel járhat más uniós jogi aktusokra (az említett irányelv tárgyi hatálya alá tartozó területeken elfogadott jogi aktusokra) nézve. Másodszor, azzal érvel, hogy a visszaélést bejelentő személyek hatékony védelmének valamely tagállambeli hiánya hatással lehet e személyek alapvető jogainak védelmére, ami fokozza a jogsértés súlyosságát. Harmadszor, a Bizottságnak nincs tudomása egyetlen olyan lengyel jogi rendelkezésről sem, amely a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv céljával azonos célokat követne, vagy ezen irányelv tartalmát tükrözné. Negyedszer, az a tény, hogy a Lengyel Köztársaság együttműködött a Bizottsággal a pert megelőző eljárás során, nem enyhíti e tagállam mulasztását.

67. A Lengyel Köztársaság véleménye szerint az a körülmény, hogy a Bizottság az átültető intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettség teljesítése teljes elmulasztásának valamennyi esetében szisztematikusan 10-es súlyossági együtthatót alkalmaz, lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy kivonja magát azon kötelezettsége alól, hogy minden esetben részletesen vizsgálja az állítólagos jogsértés súlyosságát.

68. A Lengyel Köztársaság különösen azzal érvel, hogy a jelen esetben a Bizottság nem vette figyelembe azt a tényt, hogy a lengyel jog már biztosít egyfajta védelmet a visszaélést bejelentő személyek számára, és az irányelv e személyek védelme tekintetében történő átültetésének elmulasztása ezért korlátozott hatással van az e jogi aktus által védeni kívánt érdekekre. Véleménye szerint e tényt enyhítő körülménynek kell tekinteni a súlyossági együttható meghatározásakor; ellenkező esetben a Bizottság által alkalmazott együttható kizárólag a jogsértés lehetséges hatásain (nem pedig annak tényleges következményein) alapulna.

<sup>31</sup> Lásd: 2021. január 13-i Bizottság kontra Szlovénia (MiFID II) ítélet (C-628/18, EU:C:2021:1, 75. pont).

69. A Lengyel Köztársaság megjegyzi továbbá, hogy az a tény, hogy valamely tagállam lojálisan együttműködik a Bizottsággal a pert megelőző eljárás során (ahogyan ezt tette), szintén enyhítő körülménynek minősül.<sup>32</sup>

### *b) Értékelés*

70. A Bíróság egyértelművé tette, hogy a tagállamokkal szemben az uniós jogból eredő kötelezettségeik megszegése miatt kiszabott pénzügyi szankcióknak „[meg kell felelniük] a körülményeknek” és „arányos[nak kell lenniük] a [...] kötelezettségszegéssel, valamint az érintett tagállam fizetőképességével”.<sup>33</sup> A Bizottság jelzi, hogy a 2023. évi közleményben kellően figyelembe vette ezeket a követelményeket.<sup>34</sup>

71. Ezen elemek fényében értelmezésem szerint a Bizottság által alkalmazott súlyossági együttható célja különösen annak biztosítása, hogy az átalányösszegnek és/vagy a kényszerítő bírságnak a Bizottság által az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján meghatározott mértéke a releváns körülményekre tekintettel arányos legyen a kötelezettségszegés súlyosságával. Ami azt illeti, ez az egyetlen olyan eleme a 2023. évi közleményben meghatározott számítási módszereknek, amely tükrözni képes a kötelezettségszegés súlyát.<sup>35</sup>

72. Ebben az összefüggésben foglalkozni kell azzal a kérdéssel, hogy a Bizottság alkalmazhat-e szisztematikusan 10-es súlyossági együtthatót minden olyan esetben, amikor az állítólagos jogsértés, amelyre tekintettel az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján pénzügyi szankciók kiszabását javasolja a Bíróságnak, az átültető intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettség teljesítésének teljes elmulasztásában áll. E kérdést sohasem vizsgálta a Bíróság. A 2023. évi közleményt megelőzően ugyanis a Bizottság nem ugyanazt az együtthatót alkalmazta szisztematikusan ilyen helyzetekben.<sup>36</sup>

73. Az egyértelműség kedvéért emlékeztetek arra, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése akkor alkalmazandó, ha „az érintett tagállam nem tett eleget valamely, jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére elfogadott intézkedései bejelentésére vonatkozó kötelezettségének”. E rendelkezés hatálya nem korlátozódik tehát a „bejelentésre” vonatkozó kötelezettség teljesítése teljes elmulasztásának eseteire, hanem olyan helyzetekre is kiterjed, amelyekben valamely tagállam részlegesen vagy pontatlanul jelent be átültető intézkedéseket. Mindazonáltal, míg a Bizottság nem határozza meg a 2023. évi közleményben, hogy milyen súlyossági együtthatót kell alkalmazni e második helyzetben,<sup>37</sup> jelzi, hogy az első helyzetben szisztematikusan 10-es együtthatót alkalmaz.

<sup>32</sup> A Lengyel Köztársaság e tekintetben a 2013. június 25-i Bizottság kontra Cseh Köztársaság ítéletre (C-241/11, EU:C:2013:423) és a 2013. október 17-i Bizottság kontra Belgium ítéletre (C-533/11, EU:C:2013:659) hivatkozik.

<sup>33</sup> Lásd a kényszerítő bírsággal kapcsolatban: 2000. július 4-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-387/97, EU:C:2000:356, 90. pont); 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország (Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe) ítélet (C-658/19, EU:C:2021:138, 62. pont); az átalányösszeggel kapcsolatban: 2020. július 16-i Bizottság kontra Írország (A pénzmosás elleni küzdelem) ítélet (C-550/18, EU:C:2020:564, 81. pont); 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország (Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe) ítélet (C-658/19, EU:C:2021:138, 73. pont).

<sup>34</sup> Lásd a 2023. évi közlemény 2. pontját.

<sup>35</sup> A Bizottság által alkalmazott számítási módszerek egyéb elemei (nevezetesen az átalányösszeg, a mulasztás időtartamát tükröző együttható vagy azon napok száma, amelyeken a jogsértés fennállt vagy továbbra is fennáll, valamint az „n” együttható) ugyanis nem a kötelezettségszegés súlyosságán alapulnak.

<sup>36</sup> Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikke (3) bekezdésének végrehajtásáról szóló bizottsági közlemény (HL 2011. C 12., 1. o.) 25. pontját.

<sup>37</sup> Lásd részletesebben az alábbi 85. pontot.

74. Amint azt az alábbiakban kifejtem, úgy vélem, hogy az ilyen megközelítés csak és kizárólag akkor megfelelő (és egyeztethető össze az arányosság elvével), ha az érintett jogsértések mindegyike ugyanolyan súlyosnak tekinthető egyrészt más típusú jogsértésekhez, másrészt pedig egymáshoz képest. Véleményem szerint azonban a jelen ügyben nem ez a helyzet.

*1) Első ok: az átültető intézkedések elfogadására és ennél fogva az azok bejelentésére vonatkozó kötelezettség teljesítése teljes elmulasztásának esetei nem feltétlenül súlyosabbak, mint a jogsértés más típusai*

75. A Bizottság megközelítése (a 10-es súlyossági együttható szisztematikus alkalmazása) hipotetikusán kétféle helyzetre vonatkozhat: egyrészt arra a helyzetre, amikor az érintett tagállam (hiányosan vagy hiánytalanul) elfogadta a szükséges átültető intézkedéseket, de egyszerűen teljesen elmulasztotta bejelenteni azokat, másrészt pedig arra a helyzetre, amikor a tagállam egyáltalán nem ültette át a szóban forgó irányelvet.

76. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy – amint azt Szpunar főtanácsnok kifejtette – az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében hivatkozott kötelezettség nem az átültető intézkedések elfogadására irányul, hanem azok bejelentésére.<sup>38</sup> Ebből következik, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazásához elegendő, ha valamely tagállam elmulasztja az átültető intézkedések „bejelentését” (az ilyen intézkedések elfogadásának teljes elmulasztásával szemben).

77. Mindemellett készsággel elismerem (ahogyan a benyomásom szerint a Bizottság is), hogy az első helyzet a gyakorlatban valószínűtlen. Az esetek többségében (ha nem minden esetben) ugyanis az átültető intézkedések bejelentése tagállam általi elmulasztásának az az oka, hogy az adott tagállam az ilyen intézkedések elfogadását is elmulasztotta. Nehéz ugyanis elképzelni, hogy egy tagállam, amely „megfelelően elvégezte a munkát”, és elfogadta az irányelv átültetéséhez szükséges intézkedéseket, miért mulasztaná el bejelenteni azokat a Bizottságnak. Egyértelmű tehát számomra, hogy amikor az említett intézmény a „bejelentés” teljes elmulasztásáról beszél, akkor az átültetési kötelezettség teljesítésének teljes elmulasztására gondol (nem pedig egész egyszerűen a bejelentési kötelezettség teljesítésének teljes elmulasztására) összhangban azzal, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdését egy olyan mechanizmust bevezető rendelkezésként értelmezi, amelynek célja, hogy „hatékony választ adjon az irányelvek késedelmes átültetésének [...] széles körben elterjedt jelenségére”.<sup>39</sup>

78. Ilyen esetekben az érintett tagállam ténylegesen egy kettős jogsértésért felelős. Nemcsak az átültető intézkedések bejelentését mulasztotta el, hanem ilyen intézkedések elfogadását is (és az első mulasztás a második következménye).

79. Első pillantásra az ilyen kettős jogsértés fennállása – amint a Bizottság rámutat – valóban meglehetősen súlyosnak tűnhet. Ez azonban az a pont, ahol a Bizottság „egyenmegoldásának” ingatagsága nyilvánvalóvá válik: az egyszerűen túlságosan leegyszerűsítő. E megközelítés keretében a Bizottság „kiemeli” a jogsértések egyik típusát (az átültető intézkedések elfogadására és ennél fogva az azok bejelentésére vonatkozó kötelezettség teljesítésének teljes elmulasztását),

<sup>38</sup> Lásd e tekintetben: Szpunar főtanácsnok Bizottság kontra Belgium (Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Szélessávú hálózat) ügyre vonatkozó indítványa (C-543/17, EU:C:2019:322, 69. pont).

<sup>39</sup> Lásd a fenti 51. pontot.



mint amely jellegénél fogva súlyosabb, mint a jogsértések más típusai, különösen mint sok, az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó jogsértés. Ezzel figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy ez nem feltétlenül van így.<sup>40</sup>

80. Ennek szemléltetése érdekében hivatkozni lehet arra az esetre, amikor a Cseh Köztársaság nem ültette át a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről szóló 2003/41/EK irányelv<sup>41</sup> egyes rendelkezéseit, amit a Bíróság a Bizottság kontra Cseh Köztársaság ítéletében<sup>42</sup> vizsgált. Eltekintve attól, hogy ez a mulasztás részleges, nem pedig teljes volt, az ártalmas sem volt. A Cseh Köztársaságban ugyanis nem létezett az a tevékenység, amelyet az említett rendelkezések szabályoztak (a konkrét esetben a foglalkoztatói nyugellátás). Ezzel szemben a Bíróság által a Bizottság kontra Franciaország ítéletben<sup>43</sup> a francia hajók halászati tevékenysége tekintetében fennálló bizonyos ellenőrzési kötelezettségeknek a Francia Köztársaság általi megszegésével kapcsolatban megállapított (a jelenlegi EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó) jogsértés sokkal súlyosabb volt az érintett köz- és magánérdekekre gyakorolt következményei szempontjából.<sup>44</sup>

*2) Második ok: az átültető intézkedések elfogadása és ennél fogva azok bejelentése teljes elmulasztásának esetei különböző súlyosságúak*

81. A második ok, amiért a Bizottság megközelítését nem tartom megfelelőnek, az, hogy az átültető intézkedések elfogadására és ennél fogva az azok bejelentésére vonatkozó kötelezettség teljesítése teljes elmulasztásának nem minden, az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének hatálya alá tartozó esete tekinthető ugyanolyan súlyosnak.

82. Nem sokkal azután, hogy az EUM-Szerződés bevezette ezt az új rendelkezést, a Bizottság kifejtette, hogy annak célja az irányelvek kellő időben történő tagállami átültetésének ösztönzése, amely a Bizottság szerint „alapvető fontosságú” nem csupán az uniós jogszabályok által megvalósítani kívánt „általános érdekek védelme”, hanem főként az ezen jogszabályok alapján alanyi jogokat élvező uniós polgárok védelme szempontjából is.<sup>45</sup>

83. Ezt követően a Bíróság kifejezetten elismerte, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazása keretében az átalányösszeg kiszabásának (ahogyan az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése keretében is) annak értékelésén kell alapulnia, hogy az érintett tagállamot terhelő kötelezettségek teljesítésének elmulasztása „milyen következményekkel jár a magán- és közérdekek szempontjából”.<sup>46</sup> Ugyanezek a megfontolások (valamint az, hogy a szóban forgó tagállamnak milyen sürgősen kell teljesítenie a kötelezettségeit) relevánsak a kényszerítő bírság összegének meghatározása szempontjából.<sup>47</sup>

<sup>40</sup> Lásd e tekintetben: Szpunar főtanácsnok Bizottság kontra Belgium (Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Szélessávú hálózat) ügyre vonatkozó indítványa (C-543/17, EU:C:2019:322, 56. pont). Lásd még: Wahl, N. és Prete, L., „Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU”, *European Law Reporter*, 6. kiadás, 2014, 170–189. o., 173. o.

<sup>41</sup> 2003. június 3-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 235., 10. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 4. kötet, 350. o.).

<sup>42</sup> Lásd: 2013. június 25-i ítélet (C-241/11, EU:C:2013:423, 53. pont).

<sup>43</sup> 2005. július 12-i ítélet (C-304/02, EU:C:2005:444).

<sup>44</sup> Lásd e tekintetben: Wahl, N. és Prete, L., „Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU”, *European Law Reporter*, 6. kiadás, 2014, 170–189. o., 173. o.

<sup>45</sup> Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikke (3) bekezdésének végrehajtásáról szóló bizottsági közlemény (HL 2011. C 12., 1. o.) 7. pontját.

<sup>46</sup> Lásd: 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország (Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe) ítélet (C-658/19, EU:C:2021:138, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>47</sup> Lásd analógia útján: 2022. január 20-i Bizottság kontra Görögország (Állami támogatások visszatéríttetése – Ferronickel) ítélet (C-51/20, EU:C:2022:36, 96. pont).

84. Véleményem szerint a Bizottság 2023. évi közleményben foglalt azon döntése, hogy szisztematikusan ugyanazt a 10-es súlyossági együtthatót alkalmazza minden olyan esetben, amikor valamely tagállam teljesen elmulasztja elfogadni és ennél fogva „bejelenteni” a Bizottságnak az átültető intézkedéseket, ellentétben áll ezzel a korábbi megközelítéssel és az említett ítélkezési gyakorlattal. Megmagyarázom, hogy miért.

85. Az említett dokumentumban a Bizottság azzal indokolja új megközelítését, hogy „minden jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvet egyformán fontosnak kell tekinteni, és a tagállamoknak az irányelvek által meghatározott határidőkön belül teljes mértékben át kell ültetniük azokat a nemzeti jogba”.<sup>48</sup> Ehhez hozzáteszi, hogy „[m]inden irányelv esetében egyformán fontos biztosítani, hogy a tagállamok az irányelvekben meghatározott határidőn belül átültessék a jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelveket”.<sup>49</sup> Ezzel szemben kifejti, hogy az átültető intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettség teljesítésének részleges (nem pedig teljes) elmulasztása esetén 10-nél alacsonyabb súlyossági együtthatót alkalmaz, és kellően figyelembe veszi a jogsértésnek „a közérdekre és az egyéni érdekekre” gyakorolt hatásait.

86. E megállapításokból arra következtettek, hogy a Bizottság véleménye szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazása keretében az a kérdés, hogy a jogsértés mely konkrét érdekeket és jogokat érinti, csak az átültető intézkedés bejelentésére vonatkozó kötelezettség teljesítésének teljes elmulasztásával kapcsolatos esetektől eltérő esetekben bír jelentőséggel.

87. Ez megoldatlan kérdés elé állít: ha – amint arra a Bizottság hivatkozik – azon pénzügyi szankciók végső célja, amelyeket a Bizottság az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján a Bíróságnak kiszabni javasolhat, az uniós jogszabályok által megvalósítani kívánt „általános érdekek” és „az uniós polgárok alanyi jogainak” védelme, akkor hogyan lehetséges, hogy e szankciók összegét nem igazítják ki az említett rendelkezés hatálya alá tartozó minden esetben attól függően, hogy a jogsértés milyen mértékben érinti vagy érintheti ezen érdekeket és jogokat?

88. E tekintetben a fenti 21. pontban már megjegyeztem, hogy általánosan elfogadott (amint azt például a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv tárgyi hatálya is illusztrálja), hogy az uniós jog egyes területei a közérdek szempontjából fontosabbak, mint mások. Olyan irányelv átültetésének a valamely tagállam általi teljes elmulasztása, amely e területek egyikére tartozik, főszabály szerint – és különösen, ha az irányelv célja, hogy alanyi jogokat biztosítson az uniós polgárok számára – súlyosabb, mintha ugyanaz a tagállam egy másik területre tartozó irányelvet nem ültetett volna át.<sup>50</sup>

89. Véleményem szerint ezért nem állítható, hogy minden jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv egyformán fontos. Egyetértek azzal, hogy a tagállamoknak az átültető intézkedések kellő időben történő elfogadására vonatkozó kötelezettsége „egyformán” vonatkozik minden ilyen irányelvre. Más dolog azonban azt állítani – ahogyan ezt a Bizottság teszi –, hogy e jogi aktusok

<sup>48</sup> Lásd a 2023. évi közlemény 3.2.2. pontját.

<sup>49</sup> Lásd az említett közlemény 2.2. pontját.

<sup>50</sup> Mindemellett egyetértek azzal, hogy még egy olyan területen is, amely a közérdek szempontjából általában fontosnak tekinthető, lehetséges, hogy az uniós jogalkotó egy viszonylag kis jelentőségű (például egy nagyon technikai jellegű) kérdésben fogad el irányelvet, és fordítva. A jogsértés súlyosságát ezért esetről esetre kell értékelni.

mindegyikét egyformán kell kezelni, mert mindegyik egyformán fontos.<sup>51</sup> Az a tény, hogy egy jogsértés a jellegénél fogva súlyos, nem jelenti azt, hogy annak súlyossága nem változhat helyzetről helyzetre.

90. Két további megjegyzést szeretnék tenni.

91. Először is, ezt a következtetést nem befolyásolja az a tény, hogy a Bíróság kimondta, hogy „az irányelv teljes átültetésének biztosítása érdekében a nemzeti intézkedések elfogadására vonatkozó kötelezettség, illetve az ezen intézkedések Bizottságnak való bejelentésére vonatkozó kötelezettség [...] alapvető kötelezettség[nek] minősül”.<sup>52</sup> E tekintetben hivatkozom az általam imént fent vázolt megfontolásokra.

92. Hozzáteszem, hogy a Bizottság által a jelen ügyben előadott igazolás, nevezetesen hogy a 10-es súlyossági együttható szisztematikus alkalmazása biztosítja a tagállamok közötti egyenlő bánásmódot, számomra különösen nem tűnik meggyőzőnek. Nem értem, hogy a súlyossági együttható olyan tényezők figyelembevételében történő kiigazítása, mint a szóban forgó irányelv fontossága, hogyan veszélyeztetheti a tagállamok közötti egyenlő bánásmódot.

93. Másodszor, a 2023. évi közleményben a Bizottság megjegyzi, hogy az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban a szóban forgó jogsértés jelentőségét „az érintett [jogsabályi] rendelkezések jellegé[nek] és hatóköré[nek]” figyelembevételével kell meghatározni. Hozzáteszi, hogy „[az] alapvető jogok és [a] négy alapszabadság megsértését általában különösen súlyos jogsértésnek kell tekinteni, és a súlyosság mértékének megfelelő szankció kiszabását kell maga után vonnia”.<sup>53</sup> Kifejti továbbá, hogy a közérdekre és az egyéni érdekekre kifejtett negatív hatást esetenként kell mérlegelni, figyelembe véve többek között az uniós források elvesztését, az EU pénzügyi érdekeinek súlyos megsértését, a jogsértés Unió működésére gyakorolt hatását, súlyos vagy helyrehozhatatlan kár okozását az emberi egészségre vagy a környezetre, a meg nem felelésből származó esetleges gazdasági előnyt a tagállam számára, valamint a jogsértés által érintett lakosság arányát.

94. Nem látok okot arra, hogy ugyanezek a vezérelvek és tényezők miért ne játszhatnának szerepet a súlyossági együttható meghatározásában olyan esetben, amikor a jogsértés az átültető intézkedések elfogadására és ennél fogva az azoknak az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése értelmében vett bejelentésére vonatkozó kötelezettség teljesítésének teljes elmulasztásában áll.

95. E tekintetben hozzáteszem továbbá, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésével kapcsolatos legelső közleményében a Bizottság jelezte, hogy a súlyossági együttható az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó jogsértésekre alkalmazandó szabályok és kritériumok alapján kerül meghatározásra, amiből a Bizottság azt a következtetést vonta le, hogy ezen együtthatónak egyszerűen 1 és 20 között kell lennie.<sup>54</sup> A 2023. évi közlemény nem ismerteti az e megközelítéstől való eltérés okait (azon kívül, hogy minden jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv egyformán fontos).

<sup>51</sup> Kétségtelen, hogy a Bizottság hasonló megfontolások alapján állapította meg az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésével kapcsolatos legelső közleményében, hogy az e rendelkezéssel kapcsolatban általa megfogalmazott általános elveket és kritériumokat „esetenkénti” alapon kell alkalmazni, és hogy a pénzbeli szankciót mindig az eset körülményeit figyelembe véve kell meghatározni (lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikke (3) bekezdésének végrehajtásáról szóló bizottsági közlemény [HL 2011. C 12., 1. o.] 10. pontját).

<sup>52</sup> Lásd: 2021. január 13-i Bizottság kontra Szlovénia (MiFID II) ítélet (C-628/18, EU:C:2021:1, 75. pont).

<sup>53</sup> Lásd a 2023. évi közlemény 3.2.1.1. pontját.

<sup>54</sup> Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikke (3) bekezdésének végrehajtásáról szóló bizottsági közlemény (HL 2011. C 12., 1. o.) 25. pontját, amely az EK-Szerződés 228. cikkének végrehajtásáról szóló bizottsági közlemény (SEC/2005/1658) 16.6. pontjára hivatkozik.

96. Megjegyzem, hogy a jelen ügyben a Lengyel Köztársaság arra hivatkozik, hogy figyelembe kell venni két enyhítő körülményt: egyrészt azt a tényt, hogy a visszaélést bejelentő személyeket már védi a lengyel jog, másrészt pedig azt, hogy a Lengyel Köztársaság lojálisan együttműködött a Bizottsággal a pert megelőző eljárás során.

97. A jelen ügy értékelését később végzem el (lásd az alábbi 3. szakaszt). Egyelőre csak azt szeretném egyértelművé tenni, hogy véleményem szerint a Bizottságnak minden esetben fenn kell tartania a súlyossági együttható releváns enyhítő és/vagy súlyosító körülmények fényében történő kiigazításának lehetőségét.

### 3) Következtetés

98. A fenti megfontolásokból következik, hogy véleményem szerint a Bíróságnak meg kell állapítania, hogy a 10-es súlyossági együtthatónak a minden olyan esetben történő szisztematikus alkalmazása, amely a valamely irányelv átültetéséhez szükséges intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettség teljesítésének teljes elmulasztásával kapcsolatos, és az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének hatálya alá tartozik, nem megfelelő a kellően visszatartó erejű és a releváns jogsértéssel arányos pénzügyi szankciók megállapítása tekintetében.

## 2. Általános kérdés (ii.): az „n” együttható kiszámításának módszere

### a) A felek érvei

99. A Bizottság véleménye szerint az „n” együttható célja, hogy figyelembe vegye a tagállamok fizetési képességét, ezáltal biztosítva, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján kiszabott pénzügyi szankciók visszatartó erővel rendelkezzenek. Ezen együttható kétharmada a tagállamok bruttó hazai termékét (GDP) (az összes tagállam átlagos GDP-jéhez viszonyítva), egyharmada pedig a tagállamok népességét (az összes tagállam átlagos népességéhez viszonyítva) fejezi ki.

100. A Bizottság jelzi, hogy a 2023. évi közlemény I. mellékletének 3. pontja alapján a jelen esetben 1,37-es „n” együtthatót alkalmazott.

101. A Bizottság hozzáteszi, hogy az „n” együttható számítási módszerének az említett közleményben történő meghatározása során kellően figyelembe vette a Bíróság Bizottság kontra Görögország (Állami támogatások visszatéríttetése – Ferronickel) ítéletét.<sup>55</sup> Ezen ítélet 116. pontjából arra következtet, hogy bár a tagállamok fizetési képességének értékelésekor a tagállamok GDP-jének kell az elsődleges tényezőnek lennie, nem sérül a Bizottság azon lehetősége, hogy több kritériumon alapuló pénzügyi szankciókat javasoljon, különösen, ha az ilyen más kritériumok a tagállamok közötti észszerű eltérés fenntartására irányulnak.

102. A Bizottság úgy véli, hogy a tagállamok népességszámán alapuló elemnek az „n” együttható számítási módszerébe történő beépítése pontosan ezt a célt szolgálja. Azzal érvel, hogy a demográfiai kritérium az „n” együttható időbeli stabilitását is biztosítja, mivel valamely tagállam népességszáma éves szinten kevésbé valószínűleg változik jelentősen, mint a GDP-je.

<sup>55</sup> Lásd: 2022. január 20-i ítélet (C-51/20, EU:C:2022:36).

103. A Bizottság ezenfelül azt állítja, hogy az „n” együttható kiszámításának a 2023. évi közleményben elfogadott módszere összhangban áll a Pitruzzella főtanácsnok Bizottság kontra Görögország (Állami támogatások visszatéríttetése – Ferronickel) ügyre vonatkozó indítványában<sup>56</sup> foglaltakkal, amelyek szerint „a különböző tagállamokban alkalmazott együtthatók közötti bizonyos arány fenntartására irányuló cél” elérhető „olyan demográfiai kritériumra támaszkodva, amely lehetővé teszi az egyszerű vagy komparatív GDP figyelembevételéből eredő eredmények viszonylagossá tételét”.

104. A Lengyel Köztársaság nem ért egyet a Bizottsággal. Úgy véli, hogy az „n” együttható kiszámítása során alkalmazott demográfiai kritérium nem egyeztethető össze ezen együttható általános céljával, amely abban áll, hogy figyelembe vegyék a tagállamok fizetési képességét, biztosítva ugyanakkor azt is, hogy a tagállamokkal szemben kiszabott pénzügyi szankciók kellően visszatartó erejűek legyenek.

105. A Lengyel Köztársaság azt állítja továbbá, hogy az „n” együttható kiszámításának a Bizottság által alkalmazott módszere következtlen eredményekre vezet, mivel a tagállamok fizetési képessége népességük számától függően felül- vagy alulértékelt lehet, ami nem lenne így, ha az „n” együttható csak a tagállamok GDP-jén alapulna.

106. A Lengyel Köztársaság ezenfelül azt állítja, hogy a tagállamok „n” együtthatói tekintetében eltérésekkel kell számolni, mivel nem minden tagállam rendelkezik azonos fizetési képességgel. Összességében azzal érvel, hogy a Bizottság megközelítése azt eredményezi, hogy az alacsonyabb GDP-vel, de nagyobb népességgel rendelkező tagállamokkal szemben aránytalan pénzügyi szankciók kiszabására kerül sor.

107. A Lengyel Köztársaság végül arra hivatkozik, hogy Wathelet főtanácsnok a Bizottság kontra Görögország ügyre vonatkozó indítványában<sup>57</sup> megállapította, hogy „nem kizárt, hogy egyes adott népességű tagállamoknak más, kisebb népességű tagállamokhoz viszonyítva alacsonyabb a fizetőképessége”, és hogy ezért „[e]z a kritérium sem releváns a kényszerítő bírság számításánál”.

108. E tekintetben a Lengyel Köztársaság megjegyzi, hogy 2017 óta (Wathelet főtanácsnok Bizottság kontra Görögország ügyre vonatkozó indítványát követően) a Bíróság egyszer sem vett figyelembe a GDP-n kívüli elemeket valamely tagállam fizetési képességének meghatározása során. Ezenkívül a Pitruzzella főtanácsnok Bizottság kontra Görögország (Állami támogatások visszatéríttetése – Ferronickel) ügyre vonatkozó indítványában szereplő, „demográfiai kritériumra” való hivatkozást csupán arra való utalásként kell értelmezni, hogy annak érdekében, hogy pontosabb képet lehessen kapni a tagállamok fizetési képességéről, helyénvaló lehet a tagállamok GDP-jét népességük számával elosztani.

109. A fenti megfontolásokra tekintettel a Lengyel Köztársaság azzal érvel, hogy a Bizottság által alkalmazott „n” együtthatót a tagállamoknak kizárólag a GDP-jük által tükrözött fizetési képességére kell alapozni.

<sup>56</sup> C-51/20, EU:C:2021:534, 37. pont

<sup>57</sup> C-93/17, EU:C:2018:315, 139. pont.

## b) Értékelés

110. A Bizottság ugyanazt a módszert alkalmazza az „n” együttható kiszámítására az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésének és az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének hatálya alá tartozó jogsértések esetében.

111. Ez a módszer eredetileg két elemen alapult: egyrészt az érintett tagállam GDP-jén, másrészt ez utóbbinak a minősített többségi szavazások során a Tanácsban rendelkezésére álló szavazatok számán.<sup>58</sup> A Tanácson belüli minősített többségi szavazásra vonatkozó szabályok mindazonáltal megváltoztak, miután 2017. április 1-jén hatályba lépett az EUSZ 16. cikk (4) bekezdésével bevezetett új „kettős többségi szabály”. E fejlemény következményeit a Bíróság a 2018. november 14-i Bizottság kontra Görögország ítéletében<sup>59</sup> vizsgálta meg, amelyben megállapította, hogy ez az új rendszer nem szolgáltat elégséges szempontokat annak megfelelő meghatározására, hogy a tagállamok milyen fizetési képességgel rendelkeznek, és ennél fogva nem válthatja fel ténylegesen a korábbi, súlyozott szavazatok rendszerét. A Bíróság azt is megjegyezte, hogy 2017. április 1-je óta mindenestre csak az érintett tagállam GDP-jét vette figyelembe annak értékelése szempontjából, hogy e tagállam milyen mértékű fizetési képességgel rendelkezik.

112. A Bizottság 2019-ben új közleményt (a továbbiakban: 2019. évi közlemény)<sup>60</sup> fogadott el, amelyben meghatározta az „n” együttható módosított számítási módszerét. Ez az új módszer továbbra is tartalmazott egy olyan összetevőt, amely nem az érintett tagállam GDP-jéhez kapcsolódott. Ez az összetevő azonban már nem a Tanácson belül rendelkezésre álló szavazatok számán, hanem az Európai Parlamentben rendelkezésre álló képviselői mandátumok számán alapult.

113. A Bíróság a 2022. január 20-i Bizottság kontra Görögország (Állami támogatások visszatérítése – Ferronickel) ítéletében<sup>61</sup> újból megállapította, hogy az érintett tagállam fizetési képességének értékelésekor e tagállam GDP-jét kell elsődleges tényezőként alapul venni, és hogy a kellően visszatartó erejű pénzügyi szankciók meghatározásának célja nem szükségszerűen követeli meg az érintett tagállam Unión belüli intézményi súlyának figyelembevételét, mivel ez az elem nem kapcsolódik a szóban forgó kötelezettségszegés jellemzőihez.

114. A 2023. évi közlemény elfogadására ez utóbbi ítéletet követően került sor.

115. Ez utóbbi közleményben a Bizottság úgy írja le az „n” együtthatót, hogy az súlyozott geometriai átlag, amely „elsősorban” a tagállamok GDP-jén, „másodsorban” pedig a népességén alapul, „azaz olyan demográfiai kritériumon, amely lehetővé teszi a különböző tagállamok közötti észszerű eltérés fenntartását”.

116. Egyetértek a Lengyel Köztársasággal abban, hogy ez a „demográfiai kritérium” nem alkalmas a tagállamok viszonylagos fizetési képességének meghatározására. Három alapvető ok alapján jutottam erre a következtetésre.

<sup>58</sup> Lásd az EK-Szerződés 228. cikkének végrehajtásáról szóló bizottsági közlemény (SEC/2005/1658) „Az érintett tagállam fizetési képességeinek figyelembe vétele [helyesen: fizetési képességének figyelembevételé]” című D. szakaszát. A teljesség kedvéért hozzáteszem, hogy az „n” együttható először az EK-Szerződés 171. cikkében előírt kényszerítő bírság számításának módszeréről szóló, 1997. február 28-i bizottsági közleményben (HL 1997. C 63., 2. o.) jelent meg, de csak 2005-ben kezdték alkalmazni azt az átalányösszegek kiszámításánál is.

<sup>59</sup> C-93/17, EU:C:2018:903, 139–141. pont.

<sup>60</sup> A Bizottság által az Európai Unió Bírósága előtt folyó kötelezettségszegési eljárásokban javasolt egyösszegű átalánybírságok és napi kényszerítő bírságok számítási módszerének módosításáról szóló bizottsági közlemény (HL 2019. C 70., 1. o.).

<sup>61</sup> C-51/20, EU:C:2022:36, 113–115. pont.

117. Először is, azzal lehet érvelni, hogy a fenti 113. pontban vázolt elemek nem zárják ki annak lehetőségét, hogy a Bizottság más tényezőket vagy paramétereket is figyelembe vegyen az „n” együttható számítási módszerének meghatározásakor. Amint azt ugyanis a Bizottság a 2023. évi közleményben megjegyzi, a Bíróság a 2022. január 20-i Bizottság kontra Görögország (Állami támogatások visszatéríttetése – Ferronickel) ítéletében<sup>62</sup> (abban az ítéletben, amelynek nyomán a Bizottság módosította az „n” együttható kiszámításának módszerét, és elfogadta az említett közleményt) elismerte, hogy az érintett tagállam fizetési képességének értékelésekor e tagállam GDP-jét a Bizottság azon lehetőségének „séremlé nélkül” kell elsődleges tényezőként alapul venni, hogy „több kritériumon alapuló pénzügyi szankciókat javasoljon többek között a különböző tagállamok közötti észszerű eltérés fenntartása érdekében”.

118. Véleményem szerint mindazonáltal ezek az elemek azt mutatják, hogy a Bíróság megköveteli a tagállamok GDP-je és az egyes tagállamokhoz rendelt „n” együtthatók közötti összefüggést.<sup>63</sup> Ha ugyanis egy másik tagállamnál viszonylag alacsonyabb GDP-vel rendelkező tagállamhoz magasabb „n” együtthatót rendelnének, mint az ilyen másik tagállamhoz, és fordítva, akkor ez az együttható egyszerűen már nem lenne reprezentatívnek tekinthető az egyes tagállamok fizetési képességét illetően.

119. Pontosán itt válik nyilvánvalóvá az „n” együtthatónak a Bizottság által a 2023. évi közleményben választott számítási módszerében rejlő hiba. A 2023. évi közlemény I. melléklete jelzi, hogy az abban felsorolt „n” együtthatókat a tagállamok 2020. évi GDP-je alapján számították ki. A tagállamok 2020. évi GDP-jét<sup>64</sup> és a Bizottság által az egyes tagállamokhoz rendelt „n” együtthatókat megfigyelve a következők állapíthatók meg:

- Luxemburg GDP-je magasabb, mint Bulgáriáé, Horvátorszáé, Litvániáé és Szlovéniáé, de a Bizottság által Luxemburg esetében alkalmazott „n” együttható alacsonyabb, mint az, amelyet az említett többi tagállam esetében alkalmaz;
- Hollandia GDP-je jelentősen magasabb, mint Lengyelorszáé, de „n” együtthatóik gyakorlatilag azonosak (1,39, illetve 1,37);
- ezzel szemben Lengyelország GDP-je csak némileg magasabb, mint Svédorszáé, de „n” együtthatóik jelentősen eltérnek (1,37, illetve 0,83).

<sup>62</sup> C-51/20, EU:C:2022:36, 116. pont.

<sup>63</sup> E tekintetben hozzáteszem, hogy a Bíróság számos ítéletében hangsúlyozta, hogy az érintett tagállam fizetési képességét illetően e tagállam bruttó hazai termékének (GDP) közelmúltbeli, a tényállásnak a Bíróság általi vizsgálata időpontjában ismert alakulását kell figyelembe venni (lásd többek között: 2020. július 16-i Bizottság kontra Románia [A pénzműködés elleni küzdelem] ítélet [C-549/18, EU:C:2020:563, 85. pont]; 2020. július 16-i Bizottság kontra Írország [A pénzműködés elleni küzdelem] ítélet [C-550/18, EU:C:2020:564, 97. pont]). A Bíróság ezenfelül úgy véli, hogy a pénzügyi szankciók összegét csökkenteni kell olyan helyzetekben, amikor az érintett tagállam gazdasági válsághelyzetben van (és GDP-je jelentősen csökkent) (lásd: 2012. december 19-i Bizottság kontra Írország ítélet [C-374/11, EU:C:2012:827, 44. pont]).

<sup>64</sup> Az Eurostat által itt közölt értékek alapján:

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA\\_10\\_GDP\\_\\_custom\\_1799513/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=d8b13929-28c2-478f-8c40-492f2c166c77](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP__custom_1799513/bookmark/bar?lang=en&bookmarkId=d8b13929-28c2-478f-8c40-492f2c166c77).

120. Továbbá a 2023. évi közleményben meghatározott „n” együtthatóknak a tagállamok GDP-je helyett azok 2020. évi egy főre jutó GDP-je<sup>65</sup> fényében való elemzése esetén (mivel az egy főre jutó GDP kétségtelenül az egyes tagállamok fizetési képességének jobb összehasonlítását teszi lehetővé) még ellentmondásosabbak az eredmények:

- Dánia egy főre jutó GDP-je magasabb, mint Németországé, de Németország „n” együtthatója majdnem tizenkétszerese Dániáénak (6,16, illetve 0,52);
- ezzel szemben Írországhoz és Dániához hasonló „n” együtthatókat rendeltek (0,55, illetve 0,52), noha Írország egy főre jutó GDP-je majdnem másfélszer nagyobb, mint Dániáé;
- hasonlóképpen Hollandia és Lengyelország „n” együtthatói hasonlóak (1,39 és 1,37), de jelentős különbség van az egy főre jutó GDP-jük között (Hollandia egy főre jutó GDP-je majdnem négyszerese Lengyelországénak);
- Olaszország és Ciprus egy főre jutó GDP-je hasonló, de Olaszország „n” együtthatója 3,41, míg Ciprus „n” együtthatója 0,05 (Olaszország „n” együtthatója tehát körülbelül hatvannyolcszor nagyobb, mint Ciprusé);
- Luxemburgé az egyik legalacsonyabb „n” együttható, de a legmagasabb egy főre jutó GDP az összes tagállam közül.

121. Ezen elemek fényében egyértelmű számomra, hogy a 2023. évi közleményben felsorolt „n” együtthatók nem reprezentatívak az egyes tagállamok fizetési képességét illetően (függetlenül attól, hogy ez a képesség a tagállamok GDP-je vagy egy főre jutó GDP-je alapján van-e meghatározva). Véleményem szerint az az érv, amelyet egyes szerzők<sup>66</sup> és tagállamok<sup>67</sup> abban az időben fogalmaztak meg, amikor az „n” együttható számítási módszere még a Tanácson belüli szavazati jogokon vagy az európai parlamenti képviselők számán alapult, és amely szerint az említett együttható nem feltétlenül ad pontos képet a tagállamok fizetési képességéről, mivel az felül- vagy alulértékeli egyes tagállamok fizetési képességét, minden bizonnyal továbbra is helytálló.<sup>68</sup>

122. Ezzel el is érkeztem a második okhoz, amiért úgy vélem, hogy az „n” együtthatónak a 2023. évi közleményben meghatározott számítási módszere nem megfelelő. Egyértelműnek tűnik számomra, hogy a Bizottság e módszer meghatározásával nemcsak a Bíróság 2022. január 20-i Bizottság kontra Görögország (Állami támogatások visszatérítetése – Ferronickel) ítéletének<sup>69</sup> kívánt érvényt szerezni, amelyben a Bíróság bírálta a korábbi (nevezetesen a 2019. évi közleményben meghatározott) számítási módszert, hanem azt is biztosítani kívánta, hogy a Bíróságnak általa javasolt pénzügyi szankciók összege a lehető legközelebb maradjon az említett korábbi módszerrel kapott értékekhez.

<sup>65</sup> Az Eurostat által itt közölt értékek alapján: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_08\\_10/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en).

<sup>66</sup> Lásd e tekintetben: Kornezov, A. „Imposing the right amount of sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. predictability, or how to »bridge the gaps«”, 20. kötet, 3. sz., *Columbia Journal of European Law*, 2014, 307–331. o., 329. o.

<sup>67</sup> Lásd e tekintetben a 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország (Adatvédelmi irányelv – A büntetőjog területe) ítéletet (C-658/19, EU:C:2021:138, 49. pont), amelynek keretében a Spanyol Királyság azzal érvelt, hogy a 2019. évi közleményben hozzá rendelt „n” együttható a negyedik helyre helyezte a tagállamok között a fizetési képesség szempontjából, míg ha ezt az együtthatót kizárólag a GDP alapján számítanák ki, Spanyolország a tizennegyedik helyre kerülne.

<sup>68</sup> Lásd még: Fennelly főtanácsnok Bizottság kontra Görögország ügyre vonatkozó indítványa (C-197/98, EU:C:1999:597, 39–43. pont).

<sup>69</sup> C-51/20, EU:C:2022:36.



123. A Bizottság ugyanis már a 2019. évi közlemény elfogadásának szakaszában rámutatott arra, hogy a tagállamok GDP-jének kizárólagos kritériumként történő alkalmazása különbséget idézne elő a legmagasabb és a legalacsonyabb „n” együtthatók között, ami véleménye szerint elfogadhatatlan.<sup>70</sup> Könnyen el tudom képzelni, hogy a Bizottságnak hasonló aggályai lehettek, amikor azt javasolta, hogy a 2023. évi közleményben építsenek be egy demográfiai kritériumot az új számítási módszerébe, ahelyett, hogy kizárólag a GDP-re vagy az egy főre jutó GDP-re támaszkodnának. Az említett közlemény I. mellékletében felsorolt „n” együtthatóknak a 2019. évi közlemény I. mellékletében felsoroltakkal való összehasonlításából ugyanis kitűnik, hogy a kettő között nincsenek jelentős eltérések.

124. E tekintetben természetesen egyetértek a Bizottsággal abban, hogy nem teljesen elhibázott cél annak biztosítása, hogy az „n” együttható hasonló értéktartományon belül maradjon az egyik számítási módszerről a másikra történő átállás esetén, és bizonyos fokú időbeli stabilitással rendelkezzen. Úgy tűnik azonban számomra, hogy a stabilitás könnyen elérhető lenne más, megfelelőbb eszközökkel. A Bizottság először is figyelembe vehetné a tagállamok többéves GDP-jét vagy egy főre jutó GDP-jét, és alapul vehetné azoknak például egy öt éves időszak alatti átlagértékét. Emellett annak biztosítása érdekében, hogy a különböző tagállamok „n” együtthatói közötti különbségek ne legyenek túl nagyok, és hogy azok valamelyest a jelenlegi értéktartományon belül (azaz 0,03 és 6,16 között) maradjanak, a Bizottság a GDP vagy az egy főre jutó GDP átlaga alapján kapott értékeket úgy csökkenthetné, hogy azok pontosan ebbe a tartományba illeszkedjenek.

125. Hadd szemléltessem ezt. Az általam javasolt megközelítésben a legmagasabb GDP-vel vagy egy főre jutó GDP-vel rendelkező tagállamhoz 6,16-os „n” együttható lenne rendelve. Az összes többi tagállam olyan „n” együtthatót kapna, amely tükrözi komparatív GDP-jüket vagy egy főre jutó GDP-jüket, de ezen érték alatt marad. Például, ha Luxemburg rendelkezik a legmagasabb egy főre jutó GDP-vel, akkor „n” együtthatója 6,16 lehetne. Hollandia esetében, amelynek egy főre jutó GDP-je (2020-ban) körülbelül fele akkora volt, mint Luxemburgé, az „n” együttható 3 körül lenne.

126. Véleményem szerint és a Bizottság álláspontjával ellentétben Pitruzzella főtanácsnok hasonló megfontolásokat szem előtt tartva állapította meg a Bizottság kontra Görögország (Állami támogatások visszatérítetése – Ferronickel) ügyre vonatkozó indítványában,<sup>71</sup> hogy „a különböző tagállamokban alkalmazott együtthatók közötti bizonyos arány fenntartására irányuló cél” eltérő módszerekkel is elérhető, például „olyan demográfiai kritériumra támaszkodva, amely lehetővé teszi az egyszerű vagy komparatív GDP figyelembevételéből eredő eredmények viszonylagossá tételét”. Nem világos ugyanis számomra, hogy e szövegrészt hogyan lehetne úgy értelmezni, ahogyan azt a Bizottság javasolja, mivel ugyanezen indítvány 35. pontjában Pitruzzella főtanácsnok jelzi, hogy véleménye szerint a GDP (egyszerű, egy főre vetített vagy komparatív) önmagában is alkalmas arra, hogy megfelelő tájékoztatást nyújtson az érintett tagállam fizetési képességéről.

127. A harmadik ok, amiért úgy vélem, hogy az „n” együttható Bizottság által alkalmazott számítási módszere nem megfelelő, az érintett tagállam népességszámának e tagállam pénzügyi szankciók fizetésére való képességének meghatározása szempontjából fennálló relevanciájával kapcsolatos néhány általánosabb megfontoláshoz kapcsolódik.

<sup>70</sup> Lásd a 2019. évi közlemény 2. pontját.

<sup>71</sup> C-51/20, EU:C:2021:534, 37. pont.

128. Amint azt fent kifejtettem, (Pitruzzella főtanácsnokhoz hasonlóan) azon a véleményen vagyok, hogy annak érdekében, hogy pontos képet lehessen kapni az érintett tagállam fizetési képességéről, hasznos – ha nem jobb – lehet e tagállam egy főre jutó GDP-jére támaszkodni (ami – nyilvánvalóan – e tagállam népességszámának figyelembevételét igényli). A Bizottság azonban nem ezt teszi a 2023. évi közleményben. Amint azt ugyanis fent kifejtettem, e közleményben a Bizottság nem osztja el az érintett tagállam GDP-jét annak népességszámával, ahogyan ezt e tagállam egy főre jutó GDP-jének kiszámításához tennénk. Inkább úgy véli, hogy az érintett tagállam viszonylagos gazdagságát (az összes tagállam átlagos GDP-jéhez viszonyított GDP-jét) meg kell szorozni e tagállam (megint csak az összes tagállam átlagos népességszámához viszonyított) népességszámával.

129. Amint azt a Lengyel Köztársaság helyesen állítja, e megközelítés azzal az eredménnyel jár, hogy egy viszonylag nagyobb népességszámmal rendelkező tagállamot szisztematikusan nagyobb fizetési képességgel rendelkezőnek tekintenek, mint egy azonos mértékű teljes gazdagsággal (GDP) és viszonylag kisebb népességgel rendelkező tagállamot. Nem látom, hogy ez hogyan egyeztethető össze a tagállamok közötti egyenlő bánásmód elvével.

130. Ezenkívül úgy tűnik számomra, hogy a Bizottság megközelítése végső soron arra a rendkívül szerencsétlen eredményre vezet, hogy az érintett tagállam népességszámát az „n” együttható meghatározása során ténylegesen vagy súlyosító, vagy enyhítő körülményként kezelik (attól függően, hogy a népességszám nagy-e, vagy kicsi). Véleményem szerint ilyen megfontolásnak nincs helye a tagállamok viszonylagos *fizetési képességének* értékelésében. Ahogyan azt ugyanis Wathelet főtanácsnok is kifejtette, „nem kizárt, hogy egyes adott népességű tagállamoknak más, kisebb népességű tagállamokhoz viszonyítva [ténylegesen] alacsonyabb a fizetési képessége”.<sup>72</sup>

131. Ezzel el is érkeztem az utolsó megjegyzésemhez. Készséggel elismerem, hogy a tagállamok az uniós jog szerinti kötelezettségeik, különösen az irányelvek átültetésével kapcsolatos kötelezettségeik teljesítésével bizonyos értelemben „tartoznak” polgáraik felé. Látom, hogy valamely irányelv átültetésének egy tagállam általi elmulasztása esetén miért lehet releváns figyelembe venni az adott tagállam területén élő, e mulasztással érintett uniós polgárok számát. Véleményem szerint ez a fő különbség egy tagállam uniós jogi kötelezettségeinek e tagállam általi megszegése és a fenti bevezetésben általam példaként felhozott gépjárművezető vagy társaság között. Véleményem szerint a járművezető vagy a társaság egy pillanatig sem gondolná, hogy bírságuk összege attól függően változhat, hogy hány személy él a járművezető háztartásában, illetve hány személyt foglalkoztat a társaság a jogsértés időpontjában, azon egyszerű oknál fogva, hogy az általuk megsértett (akár közlekedési, akár uniós versenyjogi, akár személyesadat-védelmi) szabályok nem keletkeztetnek olyan kötelezettségeket, amelyek teljesítésével a járművezető, illetve a társaság az említett egyének felé tartozik.

132. Ezzel szemben az EUMSZ 258. cikk alapján indított kötelezettségszegési eljárás keretében véleményem szerint nem feltétlenül teljesen indokolatlan, hogy valamely tagállamot azért sújt magasabb összegű szankció, mert nagyobb népességgel rendelkezik, mint egy másik tagállam. Úgy vélem azonban, hogy ez az elem a jogsértés súlyosságához kapcsolódik, nem pedig a tagállamok fizetési képességéhez. Ezért az az álláspontom, hogy az érintett tagállam népességszáma nem vehető figyelembe súlyosító vagy enyhítő körülményként az „n” együttható meghatározása során. Az ehelyett adott esetben a súlyossági együttható meghatározása szempontjából az egyes esetekben releváns enyhítő vagy súlyosító körülmények körében vehető

<sup>72</sup> Lásd: Wathelet főtanácsnok Bizottság kontra Görögország ügyre vonatkozó indítványa (C-93/17, EU:C:2018:315, 139. pont).

figyelembe. E tekintetben megjegyzem, hogy – amint azt már a fenti 93. pontban jeleztem – a Bizottság már lehetővé teszi ezt az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó jogsértések esetében.

### 3. A jelen ügy

133. Az előző szakaszokban kifejtettem, hogy miért vélem úgy, hogy nem megfelelő egyrészt „szisztematikusan” ugyanazt a 10-es súlyossági együtthatót alkalmazni az átültető intézkedések bejelentése teljes elmulasztásának minden esetében, másrészt pedig az érintett tagállam fizetési képességének meghatározása céljából olyan demográfiai kritériumra támaszkodni, amely szisztematikusan hátrányos helyzetbe hozza azokat a tagállamokat, amelyek Lengyelországhoz hasonlóan nagyobb népességszámmal rendelkeznek.

134. Most a Bíróság által a jelen ügyben véleményem szerint kiszabandó pénzügyi szankciók fennmaradó kérdésével szeretnék foglalkozni.

135. E tekintetben egyrészt emlékeztetek arra, hogy a Bíróság által az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján kiszabott pénzügyi szankciók teljes mértéke – amint azt a fenti 57. pontban már megállapítottam – nem haladhatja meg a Bizottság által meghatározott összeget.

136. Másrészt a Bíróság több alkalommal kimondta, hogy a kötelezettségzegési eljárások keretében főszabály szerint nem kötik a Bizottság közleményeiben foglalt iránymutatások, amelyek célja, hogy hozzájáruljanak az átláthatóság, az előreláthatóság és a jogbiztonság biztosításához ezen intézmény azon tevékenységével kapcsolatban, amikor ezen intézmény javaslatokat tesz a Bíróságnak. A Bíróság megállapította továbbá, hogy a Bizottság által a pénzügyi szankciók összegének kiszámításához használt matematikai változók „hasznos hivatkozási alapként” szolgálnak. Más szóval, e változók olyan tájékoztató jellegű szabályok, amelyek csupán a Bizottság által követni kívánt irányvonalakat határozzák meg.<sup>73</sup>

137. A jelen esetben ebből az következik, hogy bár a Bizottság által tett javaslatok elfogadására a 2023. évi közleményben foglalt iránymutatások alapján került sor, és azokat így érinti a fenti 133. pontban általam azonosított két hiba, e hibák nem akadályozzák meg a Bíróságot abban, hogy a Bizottság által meghatározottnál alacsonyabb összegű pénzügyi szankciókat szabjon ki, figyelmen kívül hagyva az említett közleményben meghatározott számítási módszereket.

138. Ugyanakkor, mivel e javaslatok „felső határt” szabnak a Bíróság által az említett rendelkezés alapján kiszabható összegnek, nem zárható ki, hogy olyan helyzetben, amikor a Bíróság a Bizottság által meghatározottnál magasabb összegű pénzügyi szankciókat tart indokoltnak (ez a kérdés véleményem szerint szerencsére nem merül fel a jelen ügyben), megfoszthatják a Bíróságot ettől a lehetőségtől. Ezért javaslom, hogy a Bíróság a jelen ügyben hozandó ítéletében kifejezetten mutasson rá a Bizottság számítási módszereinek hibáira (ahogyan korábban tette ezt a 2018. november 14-i Bizottság kontra Görögország ítéletében<sup>74</sup> és a 2022. január 20-i Bizottság kontra Görögország [Állami támogatások visszatéríttetése – Ferronickel] ítéletében).<sup>75</sup>

<sup>73</sup> Lásd: 2022. január 20-i Bizottság kontra Görögország (Állami támogatások visszatéríttetése – Ferronickel) ítélet (C-51/20, EU:C:2022:36, 95., 109. és 110. pont).

<sup>74</sup> C-93/17, EU:C:2018:903.

<sup>75</sup> C-51/20, EU:C:2022:36.

139. E pontosításokat követően megjegyzem, hogy mindeddig a Lengyel Köztársaság továbbra sem jelentette be a Bizottságnak a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv átültetéséhez szükséges intézkedéseket.

140. Ilyen körülmények között úgy vélem, hogy helyénvaló a Lengyel Köztársaságot mind általányösszeg, mind pedig kényszerítő bírság fizetésére kötelezni a megállapított jogsértés megszüntetéséhez szükséges intézkedések megtételére való ösztönzése érdekében.

141. Annak biztosítása érdekében azonban, hogy ez az általányösszeg és e kényszerítő bírság összege „megfeleljen a körülményeknek”, és „arányos legyen a [...] kötelezettségszegéssel, valamint [a Lengyel Köztársaság] fizetőképességével”,<sup>76</sup> a Bíróságnak véleményem szerint figyelembe kell vennie, hogy a Lengyel Köztársaság fizetési képessége alacsonyabb annál, mint amit a Bizottság által alapul vett „n” együttható tükröz.<sup>77</sup>

142. Ezenfelül úgy tűnik számomra, hogy a szóban forgó jogsértés súlyosságának értékelése során a Bíróságnak figyelembe kell vennie valamennyi releváns enyhítő vagy súlyosító körülményt (például az általam a fenti 93. pontban felsoroltakat). Az ilyen körülmények közé tartozik az a tény, hogy a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv átültetésének a Lengyel Köztársaság általi elmulasztása meglehetősen nagyszámú uniós polgár jogait érintheti e tagállam viszonylag nagy népességszámára és azon tényre tekintettel, hogy az említett irányelv éppen alanyi jogokat kíván biztosítani az uniós jog megsértését bejelentő személyek számára.

143. A Lengyel Köztársaság mulasztásának a köz- és magánérdekekre gyakorolt hatásait illetően emlékeztetek arra, hogy – amint azt a fenti 21. pontban megjegyeztem – a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv célja, hogy „kiegyensúlyozott és hatékony” védelmet biztosítson az uniós jog „közérdeket sértő” megsértését bejelentő azon személyek számára, akiknek munkavégzéssel összefüggésben jutott tudomásukra a jogsértésre vonatkozó információ, valamint hogy egyes meghatározott, a közérdek szempontjából fontos területeken „javítsa az uniós jog és szakpolitikák érvényesítését”. Az említett jogi aktus átültetésének elmulasztását tehát különösen súlyos jogsértésnek kell tekinteni, mert jelentős következményekkel jár az ilyen, „a közérdek szempontjából fontos területekre”, valamint a visszaélést bejelentő személyek alanyi jogainak védelmére nézve.

144. Úgy tűnik azonban számomra, hogy e jelentős következményeket valamiképpen enyhíti az a tény, hogy a visszaélést bejelentő személyeket már védi a lengyel jog (és hogy e személyek jogainak gyakorlását ennél fogva nem érinti annyira hátrányosan az a körülmény, hogy a Lengyel Köztársaság nem ültette át a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelvet, mint ahogyan azt elsőre gondolnánk). E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a Bíróság már megállapította, hogy a jogsértés súlyossága függhet annak gyakorlati hatásaitól, különösen attól, hogy ezek a hatások viszonylag csekélyek maradnak.<sup>78</sup> Alapvetően tehát osztom a Lengyel Köztársaság azon álláspontját, hogy a lengyel jog által a visszaélést bejelentő személyek számára biztosított védelem szintje enyhítő körülménynek tekinthető.

<sup>76</sup> Lásd az általam a jelen indítvány 70. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatot.

<sup>77</sup> A fenti 125. pontban ismertetett módszer alkalmazásával a Lengyel Köztársaság „n” együtthatója például 0,97 lehetne, mivel 2018 és 2022 között átlagosan 13 354 euró volt az egy főre jutó GDP-je (a luxemburgi 84 280 euróval szemben) (az Eurostat által itt közölt értékek alapján: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_08\\_10/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_10/default/table?lang=en)).

<sup>78</sup> Lásd: 2021. január 13-i Bizottság kontra Szlovénia (MiFID II) ítélet (C-628/18, EU:C:2021:1, 80. pont).

145. Egyetértek továbbá a Lengyel Köztársasággal abban, hogy az a tény, hogy a Bíróság előtti kötelezettségzegési eljárást megelőző eljárás során lojálisan együttműködött a Bizottsággal, szintén enyhítő körülménynek tekinthető.<sup>79</sup>

146. Az általam imént vázolt releváns ténybeli és jogi körülményekre (és különösen a Lengyel Köztársaság alacsonyabb fizetési képességére) tekintettel összességében úgy tűnik számomra, hogy helyénvaló lenne, hogy a Bíróság a Bizottság által meghatározottnál alacsonyabb összegű pénzügyi szankciókat szabjon ki, nevezetesen napi 8700 euró átalányösszeget a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv átültetési határideje lejártának napjától a jelen ügyben hozott ítélet kihirdetésének napjáig, valamint a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelvből eredő kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos késedelem minden egyes napjára 34 000 euró összegű kényszerítő bírságot az említett ítélet kihirdetésének napjától az említett kötelezettségek teljesítésének napjáig.

## VI. Véggövetkeztetés

147. A fentiek tükrében azt javaslom a Bíróságnak, hogy:

- állapítsa meg, hogy a Lengyel Köztársaság – mivel nem fogadta el azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy átültesse az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelvet (a továbbiakban: a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv), vagy mindenesetre nem jelentette be az említett rendelkezéseket a Bizottságnak – nem teljesítette az ezen irányelvből eredő kötelezettségeit;
- állapítsa meg, hogy a 10-es súlyossági együtthatónak a minden olyan esetben történő szisztematikus alkalmazása, amely a valamely irányelv átültetéséhez szükséges intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettség teljesítésének teljes elmulasztásával kapcsolatos, nem megfelelő a kellően visszatartó erejű és a releváns jogsértéssel arányos pénzügyi szankciók megállapítása tekintetében;
- állapítsa meg, hogy ilyen pénzügyi szankciók megállapítása szempontjából az Európai Bizottság által a „Pénzügyi szankciók a kötelezettségzegési eljárásokban” című közleményében az „n” együttható meghatározására alkalmazott számítási módszer nem alkalmas az adott tagállam fizetési képességének megállapítására;
- a Lengyel Köztársaságot kötelezze napi 8700 euró átalányösszegnek a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv átültetési határideje lejártának napjától a jelen ügyben hozott ítélet kihirdetésének napjáig, valamint a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelvből eredő kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos késedelem minden egyes napjára 34 000 euró összegű kényszerítő bírságnak az említett ítélet kihirdetésének napjától az említett kötelezettségek teljesítésének napjáig történő megfizetésére;
- a Lengyel Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

<sup>79</sup> Lásd e tekintetben: 2013. június 25-i Bizottság kontra Cseh Köztársaság ítélet (C-241/11, EU:C:2013:423, 51. pont); 2013. október 17-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-533/11, EU:C:2013:659, 40. pont). Ezzel szemben egyetértek a Bizottsággal abban, hogy az együttműködés hiánya súlyosító körülménynek minősül. Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése alapján ugyanis a tagállamok kötelesek lojálisan együttműködni a Bizottsággal.