

FEHÉR MIKLÓS ZOLTÁN*

AZ UNIÓS IRÁNYELVEK ÁTÜLTETÉSÉNEK KIKÉNYSZERÍTÉSE AZ EUMSZ 260. CIKK (3) BEKEZDÉSÉNEK ALKALMAZÁSÁVAL – AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ÍTÉLETE A C-543/17. SZ. BIZOTTSÁG KONTRA BELGIUM ÜGYBEN**

Annak ellenére, hogy a pénzügyi szankciók kiszabásának lehetősége már korábban is létezett, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig az Európai Bizottság csak akkor kérhette annak kiszabását az Európai Unió Bíróságától, ha egy korábbi ítéletben már megállapításra került a tagállami kötelezettségszegés. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése az irányelvek átültetése kapcsán lerövidítette és egyszerűsítette az eljárást, lehetővé téve, hogy a Bizottság már első keresetében kezdeményezze pénzügyi szankció kiszabását. Az új rendelkezés számos értelmezési kérdést vet fel, mégis majdnem tíz évet kellett várni, hogy a Bíróság végre értelmezze azt a C-543/17. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben 2019 nyarán hozott ítéletében. Az ítélet értelmében a Bizottság csak akkor indíthat ilyen eljárást, ha egyértelműen be tudja mutatni, hogy egyes átültető intézkedések hiányoznak vagy az átültetés földrajzi értelemben nem teljes. Ugyan az ítélet nem mindenben fogadta el álláspontját, a korábbinál mégis erőteljesebb fellépést tesz lehetővé a Bizottság számára. A tagállamok a jövőben kötelesek lesznek az eddiginél pontosabb információkat adni a Bizottságnak, ami az utóbbi számára egyszerűbbé és gyorsabbá teszi az átültetés megfelelőségének ellenőrzését. Az ítélet több szempontból is kritikával illethető, ráadásul egyes kérdéseket továbbra sem válaszolt meg. Mivel pedig a Bíróság a gyakorlatban nehezen elhatárolható hiányos és a hibás átültetés között húzta meg a rendelkezés alkalmazási körének határát, az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének konkrét ügyekben való alkalmazhatósága minden bizonnyal további vitákra ad majd okot a Bizottság és a tagállamok között.

BEVEZETÉS

Az Európai Unió, illetve jogelődjei alapját képező szerződések sokáig nem tartalmaztak olyan jogi eszközt, amellyel az Európai Bizottság¹ ténylegesen ki tudta volna kényszeríteni az uniós jog² megfelelő alkalmazását a tagállamokban, ideértve

* Főosztályvezető, Igazságügyi Minisztérium, 1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 4.; a Magyar Kormány képviselője az Európai Unió Bírósága előtt. E-mail: Miklos.Feher@im.gov.hu.

** A tanulmányban foglaltak kizárólag a szerző személyes szakmai álláspontját tükrözik, nem tekintendők az őt foglalkoztató intézmény álláspontjának.

¹ A továbbiakban: a Bizottság.

² Az egyszerűség kedvéért az alábbi írás egységesen az uniós jog kifejezést használja azon időszakokra vetítve is, amikor helyesen a közösségi jog kifejezés volna alkalmazandó. Hasonlóképpen nem különböztet az írás az Európai Unió Bíróságának korábbi megnevezéseit illetően.

az irányelvek megfelelő átültetését. Annak ellenére, hogy az uniós jog tagállamok általi megsértésének megállapítására szolgáló kötelezettségszegési eljárás a kezdetektől fogva létezett a Szerződésben, a jogsértést megállapító európai bírósági ítélet végrehajtása sokáig a tagállamok belátásától függött, így előfordulhatott, hogy egy marasztaló ítélet végrehajtása és a jogsértés megszüntetése vagy orvoslása akár évtizedekig nem történt meg.³ Bár az uniós jog megsértésével okozott kár miatt fennálló tagállami felelősség megjelenése és kibontása az Európai Unió Bíróságának⁴ ítélezési gyakorlatában⁵ már erős ösztönzést jelenthetett a tagállamoknak arra vonatkozóan, hogy az uniós jogsértés mielőbb megszüntessék, ezzel párhuzamosan azonban magában a Szerződésben is megjelent egy olyan új eszköz, amely a jogsértő helyzetek megelőzését illetve megszüntetését a korábbiaknál erőteljesebben volt hivatva biztosítani. A Maastrichti Szerződés teremtette meg a Bizottság számára azt a lehetőséget, hogy amennyiben egy tagállam nem tesz eleget a Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítéletének végrehajtására – azaz a jogsértés megszüntetésére – vonatkozó kötelezettségének, a Bizottság egy újabb bírósági eljárásban pénzügyi szankció – átalányösszeg vagy kényszerítő bírság – kiszabását kérje a Bíróságtól [jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés⁶ 260. cikkének (2) bekezdése].⁷

Bár ez az új lehetőség kétségtelenül megteremtette az ítéletek végrehajtása kikényszerítésének lehetőségét, az eljárás kétlépcsős voltából adódóan még mindig meglehetősen lassú reagálást tesz csak lehetővé a Bizottság számára az uniós jog megsértésének észlelése esetén. Annak érdekében, hogy a Bizottság hatékonyabban reagálhasson az uniós jog egységes alkalmazása szempontjából különösen fontos területeken felmerülő jogsértésekre, a Lisszaboni Szerződés újabb elemmel egészítette ki a megfelelés kikényszerítését szolgáló eszköztárat. Míg korábban a Bizottság pénzügyi szankció kiszabását az irányelvek belső jogba történő átültetésének elmulasztásával összefüggésben is csak egy második, az átültetés hiányát már megállapító ítéletet követő újabb eljárásban kérhette a Bíróságtól, az EUMSZ 260. cikkének (3) bekezdése megteremtette a lehetőséget, hogy az irányelvek átültetésével

³ Lásd pl. a C-304/02. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítéletet (EBHT 2005., I-6263.; ECLI:EU:C:2005:444), amelyben a Bizottság 2002-ben benyújtott keresetében egy 1991-ben hozott ítélet végrehajtásának elmulasztását róta fel Franciaországnak. Maga a végre nem hajtott ítélet eredetileg a 1984-1987. közötti időszakban elkövetett uniós jogsértés megállapítását tartalmazta, a jogsértés tehát lényegében ezen időszaktól kezdve folyamatosan fennállt.

⁴ A továbbiakban: a Bíróság.

⁵ Az egyéneknek az uniós jog megsértése miatti, a tagállamokkal szembeni kártérítési igényeivel kapcsolatban lásd a C-6/90. és C-9/90. sz. Francovich és társai egyesített ügyekben 1991. november 19-én hozott ítéletet (EBHT 1991., I-5357., ECLI:EU:C:1991:428), valamint a C-46/93. és C-48/93. sz. Brasserie du pêcheur és Factortame egyesített ügyekben 1996. március 5-én hozott ítéletet (EBHT 1996., I-1029., ECLI:EU:C:1996:79).

⁶ A továbbiakban: EUMSZ.

⁷ A hivatkozott C-304/02. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben értelmezte a Bíróság először az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésében [akkor: EK 228. cikk (2) bekezdés] szereplő kétféle pénzügyi szankciót és e kétféle szankció egymáshoz való viszonyát, megállapítva, hogy lehetséges e kétféle szankció együttes alkalmazása.

összefüggő kötelezettségek elmulasztása esetén a Bizottság már az első bírósági eljárásban kérje a pénzügyi szankciók kiszabását.

Amint az alább bemutatásra kerül, az új rendelkezés alkalmazása számos értelmezési kérdést vet fel.⁸ Ráadásul a dolog természetéből adódóan bár a tagállamok érdekeltek lennének abban, hogy tisztázódjanak e kérdések, abban még inkább érdekeltek, hogy elkerüljenek egy marasztaló ítéletet. Így annak ellenére, hogy a Bizottság számos keresetet indított már e rendelkezés alapján, a Bíróságnak egészen a közelmúltig nem volt alkalma feloldani a tagállamok és a Bizottság között évek óta fennálló véleménykülönbségeket. És bár 2019 júliusában végre megszületett az első ilyen ítélet a C-543/17. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben,⁹ az továbbra is megoldatlannul hagyott több olyan kérdést, amely a 260. cikk (3) bekezdésének a konkrét ügyekben történő alkalmazhatósága szempontjából meghatározó lehet. Az ítélet ugyanakkor a korábbinál erőteljesebb fellépést tesz lehetővé a Bizottság számára, mivel a tagállamoknak a jövőben az eddiginél részletesebben kell bemutatniuk a Bizottság számára az irányelveket átültető nemzeti jogi rendelkezéseket, ami az utóbbi számára egyszerűbb és gyorsabbá teheti az átültetés megfelelőségének ellenőrzését.

AZ EUMSZ 260. CIKK (3) BEKEZDÉSE KAPCSÁN FELMERÜLT ÉRTELMEZÉSI KÉRDÉSEK ÉS AZ AZOKRA ADOTT FŐTANÁCSNOKI VÁLASZOK

Érdemes felidézni, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének hatálya alá tartozó irányelvek a tagállamok számára meghatározzák az irányelvet átültető belső jogi rendelkezések elfogadásának, hatálybaléptetésének és a Bizottság számára történő

⁸ Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének értelmezése és alkalmazása kapcsán lásd: VÁRNAY Ernő: „Sanctioning Under Article 260 (3) TFEU: Much Ado About Nothing?” *European Public Law* 2017. 301–316.; LUCA PRETE – NILS WAHL: „Between Certainty, Severity and Proportionality: Some Reflections on the Nature and Functioning of Article 260 (3) TFEU” *European Law Reporter* 2014. 170–189.; ISABELLE PINGEL: „Première application de l’article 260, paragraphe 3 TFUE par la Cour de justice de l’Union européenne et premiers enseignements” *Revue trimestrielle de droit européen* 2019. 663–671.; PÁL WENNERÁS: „Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: Alive, but not kicking?” *Common Market Law Review* 2012. 145–175.; PÁL WENNERÁS: „Making Effective Use of Article 260 TFEU” in JAKAB András – DIMITRY KOCHENOV (szerk.): *The enforcement of EU law and values: ensuring member states’ compliance* (Oxford: Oxford University Press 2017) 79–98.; GÁSPÁR-SZILÁGYI Szilárd: „What Constitutes ‘Failure to Notify’ National Measures?” *European Public Law* 2013. 281–294.; STEVE PEERS: „Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon” *European Public Law* 2012. 33–64.; THOMAS VAN RIJN: „Les sanctions pécuniaires de l’article 260 TFUE: 5 ans après le Traité de Lisbonne” *Cahiers de droit européen* 2015. 557–589.; MARCUS KLAMERT: „Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten” *Europarecht* 2018. 159–174.; ZORAN RADIVOJEVIĆ – NEBOJŠA RAIČEVIĆ: „Financial Sanctions against Member States for Infringement of EU Law” in Dunja Duić – Tunjica PETRAŠEVIĆ (szerk.): *Procedural Aspects of EU Law* (Osijek: Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek 2017), 171–191.; FEHÉR Miklós Zoltán: „258–260. cikk” in OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió Működéséről szóló szerződések magyarázata 3.* (Budapest: Complex Kiadó 2011) 2926–2952.

⁹ A C-543/17. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben 2019. július 8-án hozott ítélet (ECLI: EU:C:2019:573).

bejelentésének határidejét, valamint előírják az átültető intézkedések, azaz a belső jogi normák szövegének megküldését. Egyes irányelvek emellett preambulumukban¹⁰ – azaz nem a kötelező erővel bíró normaszövegben – arról is rendelkeznek, hogy a tagállamok az irányelv egyes rendelkezései és az azokat átültető belső jogi normák közötti kapcsolatot tételesen is mutassák be.¹¹ Az irányelvek átültetésének kötelezettsége magából az EUMSZ 288. cikkéből ered; az irányelvek határidőben történő átültetésének és az átültetés bejelentésének elmaradása a tagállami kötelezettségzegés klasszikus esetének tekinthető.

E kötelezettségzegéssel összefüggésben az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése első olvasásra egyértelműnek tűnik: a rendelkezés azon esetekre vonatkozik, amikor a tagállam az átültetési határidő leteltéig nem tett eleget az átültető intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettségének. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése 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 intézkedései bejelentésére vonatkozó kötelezettségének, a Bizottság, amennyiben megfelelőnek ítéli, meghatározhatja az érintett tagállam által fizetendő átalányösszegnek vagy kényszerítő bírságnak az általa az adott körülmények között megfelelőnek tartott mértékét. Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy jogsértés történt, a tagállamot – a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű – átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti. A fizetési kötelezettség az Európai Unió Bíróságának ítéletében megállapított időpontban válik esedékessé.”*

Vizonylag korán kiderült, hogy a látszólag egyértelmű megfogalmazás számos értelmezési kérdést vet fel. A Bizottság – nem meglepő módon – az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdését kezdetektől fogva a lehető legkiterjesztőbb módon értelmez-

¹⁰ E preambulumbekendések a tagállamoknak és a Bizottságnak a magyarázó dokumentumokról szóló, 2011. szeptember 28-i együttes politikai nyilatkozatára (HL C 369., 2011.12.17., 14.) hivatkoznak. Az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Bizottságnak a magyarázó dokumentumokról szóló 2011. október 27-i együttes politikai nyilatkozata (HL C 369., 2011.12.17., 15.) rögzíti, hogy amennyiben az előbbi politikai nyilatkozat értelmében ilyen magyarázó dokumentumok átadásának szükségessége és arányossága indokolt, az intézmények az érintett irányelvbe felveszik a következő preambulumbekendést: *„A tagállamoknak és a Bizottságnak a magyarázó dokumentumokról szóló, 2011. szeptember 28-i együttes politikai nyilatkozatával összhangban a tagállamok vállalták, hogy az átültető intézkedéseikről szóló értesítéshez indokolt esetben mellékelnek egy vagy több olyan dokumentumot, amely megmagyarázza az irányelv elemei és az azt átültető nemzeti jogi eszköz megfelelő részei közötti kapcsolatot. Ezen irányelv tekintetében a jogalkotó úgy ítéli, hogy indokolt ilyen dokumentumok átadása.”*

¹¹ Magyar vonatkozásban érdemes megjegyezni, hogy az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 6. §-ának (1) bekezdése értelmében a jogharmonizációs feladatok teljesítésének ellenőrzhetősége érdekében az uniós jogi aktusok átültetését vagy végrehajtását szolgáló jogszabály-tervezetekhez a jogszabályt előkészítő miniszter megfelelési táblázatot mellékel. Ez ugyanakkor nem szükségszerűen jelenti azt, hogy ezek a megfelelési táblázatok nyilvánosak, vagy hogy az átültetés Bizottság számára történő bejelentésekor ezek akkor is benyújtásra kerülnek, ha az átültetendő irányelv maga ezt nem írja elő.

te. A rendelkezés alkalmazására vonatkozó, 2011-ben megjelent közleményében¹² jelezte, hogy nem csak az irányelvek átültetésére vonatkozó bejelentés teljes hiánya esetén tartja alkalmazhatónak a 260. cikk (3) bekezdését, hanem akkor is, ha a bejelentett átültető intézkedések nem fedik le az adott tagállam teljes földrajzi területét, illetve – ami érdekesebb, mert máris egy összetettebb értékelést igényelhet – ha nem fedik le az irányelv valamennyi rendelkezését. Vagyis a Bizottság szerint a 260. cikk (3) bekezdése akkor is alkalmazandó, ha a tagállam egy irányelv átültetését egyáltalán nem jelentette be, akkor is, ha részleges átültetést jelentett be, és akkor is, ha ugyan a tagállam az átültetést „teljesre jelentette”, de a Bizottság nem ért egyet azzal, hogy valóban az irányelv valamennyi rendelkezése átültetésre került a belső jogba. Ez utóbbi esetben a Bizottság álláspontja az volt, hogy a tagállamnak kell bizonyítania, hogy valóban teljes az átültetés, ellenkező esetben helye van a 260. cikk (3) bekezdése alkalmazásának. A Bizottság a közleményben rögzítette, hogy eltekint a 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazásától, ha a tagállam meggyőzően be tudja mutatni, hogy az irányelvet valóban hiánytalanul átültette. Ugyancsak leszögezte, hogy a helytelen átültetés esetét megkülönbözteti az átültetés (részleges) elmulasztásától, és az előbbit továbbra is az EUMSZ 258. cikk keretében kívánja kezelni.

A 2011-es közleményben a Bizottság eredetileg azt jelezte, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti eljárásokban főszabály szerint csak kényszerítő bírság¹³ kiszabását fogja indítványozni, és eláll a keresettől, ha a tagállam bejelenti a jogsértés megszüntetéséhez szükséges átültető intézkedéseket. Ettől eltérve egy későbbi, 2017-es közleményben¹⁴ a Bizottság bejelentette, hogy változtat hozzáállásán, és kifejtette, hogy a jövőben következetesen kérni fogja a Bíróságtól mind az átalányösszeg, mind a kényszerítő bírság kiszabását. Ebből az következne, hogy azokban az esetekben, amikor a tagállam a bírósági eljárás alatt ülteti át az irányelvet, tehát orvosolja a kötelezettségszegést, a Bizottság a továbbiakban nem fogja kizárólag emiatt visszavonni a keresetet. Még nem világos, hogy a Bizottság valóban következetesen fogja-e alkalmazni ezt a megközelítést.¹⁵

¹² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikke (3) bekezdésének végrehajtása című bizottsági közlemény, *HL* 2011., C 12., 1.

¹³ A Bíróság által az EUMSZ 260. cikk keretében kiszabható kétféle pénzügyi szankció közül a kényszerítő bírság funkciója alapvetően az, hogy a továbbra is jogsértésben levő tagállamot ösztönözze a lehető legrövidebb időn belül a jogsértés megszüntetésére, ennek megfelelően mindaddig fizetendő – a Bíróság által megállapított periodikussággal –, amíg a jogsértés fennáll. Ezzel szemben az átalányösszeg a kötelezettségszegést megállapító ítélet óta az átalányösszeg kiszabásáig fennálló tartós jogsértés szankciója. Lásd többek között a hivatkozott C-304/02. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítéletet.

¹⁴ Uniói jog: Jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén című bizottsági közlemény, *HL* 2017., C 18., 10.

¹⁵ A rendelkezésre álló információk szerint a Bizottság eddig csak négy olyan keresetet nyújtott be, amelyben minkét féle szankció kiszabását javasolja (a C-549/18. sz. Bizottság kontra Románia ügy, a C-550/18. sz. Bizottság kontra Írország ügy, a C-628/18. sz. Bizottság kontra Szlovénia ügy és a C-658/19. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügy; valamennyi ügy folyamatban van), ugyanakkor ugyanezen időszakban nyújtott be olyan keresetet is, amelyben csak kényszerítő bírság kiszabását javasolta (a C-676/18. sz. Bizottság kontra Belgium ügy; a Bizottság a keresetet visszavonta, így a Bíróság az ügyet törölte nyilvántartásból, ECLI:EU:C:2019:1089).

A Bizottság kiterjesztő értelmezését a tagállamok a kezdetektől vitatták, és a lehető legszűkebb körre kívánták korlátozni a rendelkezés alkalmazhatóságát. Mivel az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése a rendes jogalkotási eljárásban elfogadott irányelvekről szól, a kezdeti időkben, amíg még a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően, együtdöntési eljárásban elfogadott irányelvek átültetése kapcsán merült fel a rendelkezés alkalmazása, a tagállamok egy része azzal érvelt, hogy a rendelkezés az ilyen irányelvek átültetésére eleve nem is alkalmazható és csak a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően elfogadott irányelvekre terjed ki.¹⁶ Ezen túlmenően a tagállamok túlnyomó többsége a közelmúltig azt az álláspontot képviselte, hogy a 260. cikk (3) bekezdése csak akkor alkalmazható, ha egy tagállam teljes mértékben elmulasztotta az irányelvet átültető intézkedések bejelentését. Ezt a kérdést végül a C-543/17. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet egyértelműen eldöntötte, a tagállamok álláspontját elutasítva.

Nemcsak a praxisban, az irodalomban is vitatott volt az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének értelmezése és számos kritika érte annak bizonytalan fogalomhasználatát. Ahogy a Bizottság és a tagállamok közötti relációban, az irodalomban is elsősorban a rendelkezés alkalmazási körét kijelölő fogalom, a „*irányelv átültetésére elfogadott intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettség*” és ennek az elmulasztásának a pontos tartalma kapcsán merültek fel értelmezési kérdések.¹⁷ Amennyiben e fogalom – ellentétben a rendelkezés szövegének egyszerű olvasatával – nem pusztán a bejelentés elmulasztására, hanem egyúttal az átültetés valamilyen tartalmi hiányosságára is kiterjed, az a tagállamok szempontjából jóval nagyobb kockázatot jelent, hiszen a Bizottság mérlegelésétől teszi függővé az eljárás alkalmazhatóságát.¹⁸

Felmerült az az elméletinek tűnő, de következményeiben a gyakorlatot nagyon is érintő kérdés is, hogy a rendelkezés végső soron a tagállamok milyen jogsértésének a szankcionálására szolgál: egyszerűen az irányelvek határidőben történő átültetésének elmulasztását teszi büntethetővé, vagy inkább arról van szó, hogy az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése szerinti kétlépcsős eljárás eredeti logikáját megtartva egy ítéletben jelenik meg a jogsértés (az átültetés/bejelentés elmulasztása) megállapítása és a jogsértés megszüntetésének elmaradása (az ítélet végre nem hajtása) esetre kiszabott szankció. Ez utóbbi megközelítést többek között az is alátámaszthatta, hogy a rendelkezés szövege kifejezetten kitér arra, hogy a pénzügyi szankció esedékességének időpontját a Bíróság ítélete határozza meg. Az irodalomban felmerült, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének olyan értelmezése, mely szerint az azonnali szankcióhoz vezethet – azaz a szankció esedékessége nem válik el az ítélet meghozatalának időpontjától –, nem kívánt erőltetődást eredményezhet a Bizottság javára. Ekkor ugyanis a tagállamok arra kényszerülhetnek, hogy a szankció elkerülése érdekében még azt megelőzően elfogadják a Bizottság által kért intézkedéseket, hogy a Bíróság megállapíthatta volna, hogy valóban hibás az átültetés. Ez egyúttal a Bíróság uniós jog végső értelmezésére vonatkozó hatáskörének egyfajta

¹⁶ Lásd például az alább tárgyalt C-320/13. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyet.

¹⁷ Lásd PINGEL (8. lj.).

¹⁸ Lásd GÁSPÁR-SZILÁGYI (8. lj.).

elvonását is jelentené, mivel a Bizottság az irányelvek tekintetében jelentős *de facto* értelmezési hatáskört nyerne.¹⁹

Valójában ez az erőltetődés mintha be is következett volna az elmúlt években, legalábbis erre utal a nagyszámú visszavont kereset, illetve részben a kötelezettségzegési eljárásokban benyújtott keresetek számának folyamatos csökkenése is. E jelenségek mögött minden bizonnyal jelentős számban áll olyan tagállami döntés, amikor bár a tagállam nem feltétlenül értett egyet a Bizottság álláspontjával, de nem kockáztatta, hogy végül szankciót legyen kénytelen elszenvedni, ezért a Bizottság által szükségesnek tartott átültető intézkedéseket inkább még azt megelőzően elfogadta, hogy az eljárás eljutott volna az ítéletig (vagy akár csak a keresetindításig).

Az EUMSZ 260. cikkének (3) bekezdése a Bizottság szempontjából tehát hatékony eszköznek bizonyult²⁰ még annak ellenére is, hogy a tagállamok vitatták a Bizottság jogértelmezését és jogalkalmazását. Végso soron egyik tagállam sem szívesen kockáztatta volna, hogy éppen az ő ügyében derüljön ki, hogy a Bizottság értelmezése a helyes; valamennyi tagállam abban bízott, hogy majd egy másik tagállam ellen indított kereset kapcsán fog a Bíróság végre nyilatkozni a 260. cikk (3) bekezdésének helyes értelmezéséről. Az elmúlt években ezért a tagállamok folyamatosan figyelemmel követték a Bíróság elé kerülő ügyeket, és számos eljárásba beavatkoztak egymás támogatására, de soha nem lehettek biztosak abban, hogy éppen abban az eljárásban születik majd meg az első, a nyitott kérdések szempontjából döntő jelentőségű ítélet, amelybe be is avatkoztak.

A Bíróság honlapján elérhető adatbázisa szerint 2019 decemberéig 74 olyan kereset jutott el a Bíróság elé, amelyet a Bizottság az EUMSZ 258. cikkének és a 260. cikke (3) bekezdésének együttes alkalmazásával indított.²¹ Ennek ellenére eddig még csak egyetlen ítélet született, és csak két további ügyben jutott el az eljárás legalább a főtanácsnoki indítvány előterjesztéséig.

WATHELET FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA A C-320/13. SZ. BIZOTTSÁG KONTRA LENGYELORSZÁG ÜGYBEN

Az első olyan eljárás, amely legalább a főtanácsnoki indítványig eljutott, a C-320/13. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügy volt. 2014 decemberében előterjesztett indítványában²² Wathelet főtanácsnok az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése kapcsán egyrészt azt vizsgálta, hogy az kiterjedhet-e a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően elfogadott irányelvek átültetésére (a főtanácsnok szerint igen), kell-e indokolnia a Bizottságnak külön, ha a 260. cikk (3) bekezdése alapján szankció kiszabását javasolja (a főtanácsnok szerint nem), mely esetekre terjed egyáltalán ki

¹⁹ Lásd PRETE–WAHL (8. lj.).

²⁰ Lásd VÁRNAY (8. lj.).

²¹ Magyarország esetében eddig egy ilyen kereset került benyújtásra, a C-310/12. sz. ügyben, amelynek a tárgya a hulladékokról szóló 2008/98/EK átültetésének elmulasztása volt. A Bizottság a keresetet visszavonta, így az ügyet a Bíróság végzésével megszüntette (ECLI:EU:C:2013:556).

²² ECLI:EU:C:2014:2441.

a 260. cikk (3) bekezdésének hatálya, illetve hogy a kiszabni kért szankció meghatározásához a Bizottság használhatja-e ugyanazt a módszert, mint amit a marasztaló ítéletek végre nem hajtása kapcsán – az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésének alkalmazása esetén – alkalmaz (a főtanácsnok szerint igen).

A főtanácsnok az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének tárgyi hatályát illetően – azaz, hogy a tagállami mulasztás mely eseteiben alkalmazható a rendelkezés – arra jutott, hogy a Bizottság jogosult szankció kiszabását kérni akkor is, ha a tagállam az átültetési határidőn belül semmilyen átültető intézkedést nem jelentett be, és akkor is, ha a bejelentett intézkedések az irányelv hiányos vagy nem megfelelő átültetését valósítják meg. A Bizottság jogosult a 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazása keretében megvizsgálni, hogy a bejelentett átültető intézkedések valóban elégségesek és megfelelőek-e. A főtanácsnok szerint bármilyen ennél megszorítóbb értelmezés azzal a következménnyel járna, hogy a jogsértő tagállamok fenntarthatnák a jogsértést, mivel először külön eljárásban kellene a Bizottságnak annak megállapítását kérnie, hogy a bejelentett átültető intézkedések nem megfelelőek, majd egy újabb eljárásban kérhetné csak szankció kiszabását. A főtanácsnok szerint ez ellentmondana a 260. cikk (3) bekezdésének elfogadását megalapozó célkitűzésnek.

Az ügyben végül a Bizottság visszavonta a keresetet, ezért nem született ítélet. A gyakorlatban ugyanakkor a főtanácsnoki indítvány a Bizottságnak így is további hivatkozási alapot adott az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének kiterjesztő értelmezésére.

TANCHEV FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA C-569/17. SZ. BIZOTTSÁG KONTRA SPANYOLORSZÁG ÜGYBEN

2019 tavaszán két újabb főtanácsnoki indítvány született az EUMSZ 260. cikke (3) bekezdésének értelmezésével összefüggésben. Az elsőként a C-569/17. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben²³ Tanchev főtanácsnok által 2019. március 28-án előterjesztett indítvány az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének értelmezését két szempontból vizsgálta: egyrészt, hogy a bekezdés alkalmazandó-e nem teljes vagy nem megfelelő átültetés bejelentése esetén; másrészt, hogy a rendelkezés alapján kiszabható szankciókra mely szabályok alkalmazandóak.

Az ügy érdekessége, hogy Spanyolország lényegében nem vitatta, hogy nem ültette át a lakóingatlanokhoz kapcsolódó fogyasztói hitelmegállapodásokról szóló 2014/17/EU irányelvet, és nem jelentette be az átültető intézkedéseket, mégis vitatta a Bizottság által kifejtett azon értelmezését, amely szerint a 260. cikk (3) bekezdése alkalmazandó volna akkor is, ha az átültetés nem teljes vagy nem megfelelő. A Spanyolország mellett beavatkozó francia kormány azt az álláspontot fogalmazta meg, hogy a 260. cikk (3) bekezdése csak azokra az esetekre vonatkozik, amikor egy tagállam elmulasztotta bejelenteni az átültető intézkedéseket, míg az EUMSZ 258. cikk és 260. cikk (2) bekezdése alkalmazandó akkor, ha a bejelentett intézke-

²³ ECLI:EU:C:2019:271.

dések hiányos vagy helytelen átültetést valósítanak meg. A francia kormány szerint a 260. cikk (3) bekezdése alkalmazható lehet azonban akkor, ha a bejelentett átültető intézkedésekről első ránézésre, különösebb érdemi vizsgálat nélkül megállapítható, hogy a bejelentett intézkedések nem jelenthetik az irányelv teljes átültetését.

Tanchev főtanácsnok, hasonlóan Wathelet főtanácsnokhoz, arra jutott, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az az irányelvek átültetésének érdemi kötelezettségére irányul, azaz nem csak az átültetés bejelentésének teljes elmulasztására, hanem az átültetés hiányos, illetve nem megfelelő eseteire is kiterjed. A főtanácsnok elsősorban a 260. cikk (3) bekezdésének célkitűzésére tekintettel javasolta a rendelkezés kiterjesztő értelmezését. A főtanácsnok a Bíróság ítélkezési gyakorlatára hivatkozva úgy vélte, hogy a bejelentési és átültetési kötelezettség egymással összefüggő kötelezettség, ami az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének azon értelmezését támasztja alá, amely magában foglalja a bejelentés „eljárási” kötelezettségét és az átültetés „érdemi” kötelezettségét is.

Tanchev főtanácsnok a kérdés kapcsán felidézte a rendelkezés eredetét, az Alkotmány szerződés előkészítése során keletkezett javaslatokat és más előkészítő iratokat, és arra jutott, hogy azok némileg alátámasztják a megszorító értelmezést. Az Európai Konvent keretében a Bírósággal foglalkozó munkacsoport végső jelentéséből például az következik, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése eredeti megfogalmazásban azokra az ügyekre korlátozódott, ahol a tagállam elmulasztja az átültető intézkedés elfogadását és bejelentését is, és kizárja a helytelen átültetés eseteit. Ennek ellenére a főtanácsnok a 260. cikk (3) bekezdésének célkitűzését ítélte döntőnek, azt a szándékot, hogy az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése szerinti hagyományos eljárásnál gyorsabb és hatékonyabb eszköz álljon rendelkezésre az uniós jog tényleges érvényesülésének és egységes alkalmazásának biztosítása érdekében. Ezt a célkitűzést a főtanácsnok szerint lerontaná például az, ha a tagállamok az átültetés bejelentése címén bármilyen dokumentumot megküldhetnének a Bizottságnak a 260. cikk (3) bekezdése alkalmazásának elkerülése érdekében.

A főtanácsnok szerint nem lehet egyértelműen elhatárolni a hiányos és helytelen átültetést, és ezzel nem is lehet megterhelni az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti eljárást. A francia kormány által felvetett *prima facie* vizsgálat alkalmazása a főtanácsnok szerint problematikus volna, mivel ez korlátozhatja a tagállamokat azon jogukban, hogy az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdése alapján megválasszák az irányelvek átültetésének formáját és eszközeit. Ebből adódóan Tanchev főtanácsnok szerint a 260. cikk (3) bekezdésének célkitűzéseit leginkább érvényesítő és „az Európai Unió szankciós gépezetét” erősítő értelmezés az, amely szerint e rendelkezés magában foglalja az átültető intézkedések bejelentésére vonatkozó tagállami kötelezettség olyan elmulasztását is, amely hiányos vagy helytelen átültetésnek minősül.

Ami az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazása körében kiszabható szankciókat illeti, a főtanácsnok egyetért Wathelet főtanácsnokkal abban, hogy a Bizottság alkalmazhatja ugyanazt a módszert a 260. cikk (2) és (3) bekezdése kapcsán. A főtanácsnok szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése keretében is irányadó, hasonlóan a (2) bekezdéshez, hogy a Bíróság mind az átalányösszeget, mind

a kényszerítő bírságot kiszabhatja – a rendelkezésben szereplő azon korláttal, hogy az nem lehet magasabb a Bizottság által javasoltnál – és nincs kötve ahhoz, hogy a Bizottság mely pénzügyi szankció alkalmazására tett indítványt.²⁴

Még mielőtt a Bíróság – amely az ügyet Nagytanács elé utalta – ítéletet hozhatott volna, a Bizottság visszavonta keresetét, így a Bíróság az eljárást megszüntette.²⁵

SZPUNAR FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA A C-543/17. SZ. BIZOTTSÁG KONTRA BELGIUM ÜGYBEN

Tanchev főtanácsnok indítványát követően két héttel, 2019. április 11-én terjesztette elő indítványát Szpunar főtanácsnok a C-543/17. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben,²⁶ amelyben a Bíróság ugyancsak Nagytanácsban járt el, és amelyben az alperes Belgium mellett tíz másik tagállam is részt vett beavatkozóként, köztük Magyarország is.

Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének értelmezésével összefüggő kérdések komplexitását és nehézségét jól mutatja, hogy Szpunar főtanácsnok következtései merőben eltértek a bolgár főtanácsnokétól. A főtanácsnok már bevezetőjében jelezte, hogy álláspontja szerint a rendelkezés értelmezésének „*túl kell mennie azon a közhelyen, amely szerint az irányelvek gyors, teljes és helyes átültetése létfontosságú az uniós jog egységes alkalmazása céljából*”.

Szpunar főtanácsnok úgy vélte, hogy a 260. cikk (3) bekezdésének célkitűzésére vonatkozó két lehetséges értelmezés közül nem azt a – többséginek tűnő – álláspontot kell követni, mely szerint a rendelkezés célja az, hogy közvetlenül szankcionálja az irányelveket átültető intézkedések bejelentésének elmaradását, hanem azt, amely szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján a Bíróság azon ítéletének végre nem hajtása szankcionálható, amely megállapítja, hogy a tagállam elmulasztotta az átültető intézkedések bejelentésére irányuló kötelezettségének teljesítését.²⁷ Ez utóbbi megközelítés szerint a 260. cikk (3) bekezdésének értelme és célja az, hogy a tagállammal szemben már a jogsértésre vonatkozó ítélet meghozatalának időpontjában szankciót lehessen kiszabni akkor, ha a jogsértés nyilvánvaló.

Ezen értelmezés kapcsán a főtanácsnok felhívta a figyelmet az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének megfogalmazására – mely szerint a Bíróság által meghatározott fizetési kötelezettség az ítéletben meghatározott időpontban válik esedékessé –, amit a főtanácsnok úgy értelmezett, hogy ez szükségképpen az ítéletet követő időpontra esik; elismerte ugyanakkor, hogy a rendelkezés értelmezhető úgy is, hogy a fizetési kötelezettség egybeeshet az ítélet időpontjával. Továbbmenve, a főtanácsnok a rendszertani értelmezés keretében felhívta a figyelmet arra, hogy a vizsgált

²⁴ Lásd e tekintetben a már hivatkozott C-304/02. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítéletet.

²⁵ ECLI:EU:C:2019:654.

²⁶ ECLI:EU:C:2019:322.

²⁷ Lényegében ezt az értelmezést tette magáévá PRETE–WAHL (8. lj.), a főtanácsnoki indítványban kifejtekhez nagyban hasonló megfontolásokból.

rendelet nem véletlenül nem a „normál” kötelezettségszegési eljárásra vonatkozó EUMSZ 258. cikkben, hanem az ítéletek végrehajtásáról szóló 260. cikkben került elhelyezésre. Ez is a fenti második értelmezést támasztja alá álláspontja szerint, nevezetesen, hogy a 260. cikk (3) bekezdése végső soron a Bíróság ítéletének nem teljesítésére vonatkozik.

Tanchev főtanácsnokhoz hasonlóan Szpunar főtanácsnok is érintette a rendelkezés eredetét és az Európai Konvent keretében létrehozott munkacsoport előkészítő iratait, ám azokból arra a következtetésre jutott, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének elfogadása mögött egyértelműen az volt a megfontolás, hogy a Bizottság a kötelezettségszegés megállapításával egyszerre, egy eljárásban kérhesse a szankció kiszabását, amely azonban csak akkor lesz alkalmazandó, ha a tagállam a meghatározott időn belül sem tesz eleget kötelezettségeinek. Ebből adódóan a főtanácsnok szerint a rendelkezés szövegezői egy az ítélet végrehajtásának elmaradásával kapcsolatos eljárást kívántak kialakítani. Szpunar főtanácsnok megjegyezte azt is, hogy a jogsértésre vonatkozó eljárásokban kiszabható pénzügyi szankciókat sosem tekintették büntető jellegűnek. Az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján kiszabható szankciók kettős jogsértést szankcionálnak, amely egy eredeti jogsértésből és az ezt megállapító ítélet végrehajtásának elmaradásából eredő jogsértésből áll. Ennek a megközelítésnek ellentmondana, ha a 260. cikk (3) bekezdése keretében önmagában az átültető intézkedések elfogadásának és bejelentésének az elmaradása megalapozná a pénzügyi szankciók alkalmazhatóságát, különösen mivel ez a fajta jogsértés gyakran kevésbé súlyos, mint más uniós jogsértések.

Ami az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alkalmazásának feltételeit illeti, ellentétben a Wathet és Tanchev főtanácsnokok által kifejtettekkel, Szpunar főtanácsnok szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében hivatkozott, az átültető intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettség nem az átültető intézkedések elfogadására irányul, hanem kizárólag azok bejelentésére. Amikor egy tagállam nem jelent be semmilyen átültető intézkedést, az a főtanácsnok szerint a 260. cikk (2) bekezdésében szereplő helyzetekhez hasonló; mindkét esetben a jogi helyzet alapvetően egyértelmű, szemben azokkal a helyzetekkel, amikor az irányelv átültetése részleges, hiányos vagy helytelen. Ráadásul a hiányos és a helytelen átültetés elhatárolása nehéz, a hiányos átültetés valójában egyúttal helytelen átültetést is jelent. A főtanácsnok arra jut, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése kizárólag azokra a helyzetekre vonatkozik, amelyekben a tagállam teljesen inaktív marad. Ami a „szimulált bejelentéseket” illeti, ha egy tagállam olyan bejelentést tesz, amelyből első ránézésre kiderül, hogy nincs összefüggésben az átültetéssel, az valójában nem is tekinthető bejelentésnek, így bejelentés hiányában a 260. cikk (3) bekezdése alkalmazható lesz.

Ami végül a kiszabható szankciókat illeti, Szpunar főtanácsnok szerint mivel az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdéséhez hasonlóan az a célja, hogy szankcionálja az ítélet végrehajtásának elmaradását, a Bizottság alkalmazhatja a pénzügyi szankciók számításának ugyanolyan módját e két bekezdéssel összefüggésben. Ugyanakkor a főtanácsnok szerint a Bíróság nem szabhat ki szabadon olyan szankciót a 260. cikk (3) bekezdése alapján, amit a Bizottság kérésében nem kért. Ennek oka a 260. cikk (3) bekezdésében szereplő, már említett

korlát, mely szerint csak a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű szankció szabható ki. Bár itt csak az összegről van kifejezetten szó, az kihat a pénzügyi szankció megválasztására is, mivel másik szankció alkalmazása szükségszerűen érinti a szankció összegét is. Ebből adódóan a 260. cikk (3) bekezdése kapcsán a súlyosabb szankció alkalmazásának általános tilalma áll fenn a Bíróság pénzügyi szankciók kiszabására vonatkozó hatásköre kapcsán.

Mint látható, Szpunar főtanácsnok – a tagállamok átmeneti megelégedésére – merőben eltérően, jóval szűkebben értelmezte a rendelkezés hatályát, mint Tanchev (és korábban Wathelet) főtanácsnok. Ennek fényében, ha lehet, még nagyobb várakozás előzte meg a Bíróság ítéletét, amely az eltérő értelmezési lehetőségek között volt hivatott dönteni. Ezúttal az eljárás el is jutott az ítéletig.

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE A C-543/17. SZ. BIZOTTSÁG KONTRA BELGIUM ÜGYBEN

Az ítélet apropóját a nagy sebességű elektronikus hírközlő hálózatok kiépítési költségeinek csökkentésére irányuló intézkedésekről szóló 2014/61/EU irányelv átültetésének elmulasztása adta. Az irányelvben meghatározott átültetési határidő 2016. január 1-jén járt le, azonban Belgium eddig az időpontig semmilyen tájékoztatást nem küldött a Bizottságnak az átültetésről. A Bizottság felszólító levelére Belgium jelezte, hogy az átültető intézkedések előkészítés alatt állnak. Az indokolással ellátott véleményre adott válaszában Belgium még mindig csak az átültető jogszabályok tervezeteit tudta bemutatni, ezért a Bizottság benyújtotta keresetét. A Bíróság előtti eljárás alatt Belgium több átültető jogszabályt elfogadott, azonban elismerte, hogy egyes intézkedések még hiányoznak. A Bizottság a kiszabni kért kényszerítő bírság összegét az átültetés előrehaladása miatt először a válaszában, majd a tárgyaláson is csökkentette, tekintettel arra, hogy a hiányosságok ekkor már csak Brüsszel fővárosi régióban álltak fenn.

Mivel Belgium sem állította az irányelv átültetésének megtörténtét a jogsértés szempontjából irányadó időpontban – az indokolással ellátott véleményre adandó válasz határidejének leteltével – a Bíróság 2019. július 8-án kihirdetett ítéletében megállapította, hogy Belgium elmulasztotta az irányelv átültetésének biztosításához szükséges intézkedések elfogadását és a Bizottság számára történő bejelentését.

Ami az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének értelmezését illeti, a Bíróság végül egy a főtanácsnokokéhoz képest köztes álláspontot fogadott el. Az „*irányelv átültetésére elfogadott intézkedése [k] bejelentésére vonatkozó kötelezettség*” megsértésének terjedelmét illetően a Bíróság először is megállapította, hogy a tagállamokat az Európai Unióról szóló szerződés²⁸ 4. cikk (3) bekezdése alapján terhelő lojális együttműködés kötelezettsége alapján az átültetésre vonatkozó bejelentésnek, adott esetben megfélemlési táblázat révén, kellően egyértelmű és pontos információkat kell tartalmaznia az irányelvet átültető nemzeti jogszabályok tartalmát illetően, e tájé-

²⁸ A továbbiakban: EUSZ.

koztatás hiányában ugyanis a Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy ellenőrizhesse, hogy a tagállam valóban és teljesen átültette-e az irányelvet.

Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének célkitűzése kapcsán a Bíróság az Európai Konvent előkészítő anyagaiból a Bírósággal foglalkozó munkacsoport zárójelentését emelte ki, mely szerint a rendelkezésnek nem csupán az volt a célja, hogy a tagállamokat arra ösztönözze, hogy a lehető legrövidebb időn belül megszüntessék a kötelezettségszegést, hanem az is, hogy megkönnyítse és felgyorsítsa a pénzügyi szankciók kiszabására irányuló eljárást az irányelvek átültetésének elmulasztása esetén, mivel korábban előfordult, hogy csak több évvel a kötelezettségszegést megállapító ítélet meghozatalát követően került sor pénzügyi szankció kiszabására. A Bíróság szerint e célkitűzés veszélybe kerülne, ha a Bizottság csak akkor alkalmazhatná a rendelkezést, ha a tagállam egyetlen intézkedést sem jelentett be, mivel a tagállamok elkerülhetnék a 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazását úgy, hogy esetleg csak néhány irányelvi rendelkezést átültető intézkedést jelentenek be, vagy éppen olyanokat jelentenek be, amelyeknek nem is célja az irányelv átültetése.

Másrészt viszont a Bíróság azt az értelmezést is elutasította, hogy a bejelentési kötelezettséget csak akkor lehet teljesítettnek tekinteni, ha a Bizottság megítélése szerint is teljes az átültetés, és megtörtént ennek bejelentése. E tekintetben a Bíróság ugyancsak a már említett zárójelentésre hivatkozott, amely különbséget tett a bejelentés és az átültetés elmaradása, valamint a nem megfelelő átültetés között, és úgy foglalt állást, hogy az utóbbira nem alkalmazható az új rendelkezés. Ezt az értelmezést támasztja alá a Bíróság szerint az is, hogy EUMSZ 258. cikke szerinti (normál) kötelezettségszegési eljárásban a tagállamok anélkül vitathatják a Bizottságnak a nem megfelelő átültetéssel kapcsolatos álláspontját, hogy felmerülne a pénzügyi szankció közvetlen kiszabásának kockázata, ami a tagállamok védelemhez való joga és eljárási helyzet szempontjából indokolt megoldás. Végső soron a Bíróság szerint *„az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében szereplő, az »átültetés[...] re elfogadott intézkedése [k] bejelentésére vonatkozó kötelezettség« kifejezést úgy kell értelmezni, hogy az a tagállamok azon kötelezettségét jelöli, hogy kellően egyértelmű és pontos információkat nyújtsanak az irányelvet átültető intézkedéseket illetően. A jogbiztonság követelményének való megfelelés, továbbá annak biztosítása érdekében, hogy ezen irányelvet az érintett terület egészén átültessék, a tagállamok kötelesek az említett irányelv valamennyi rendelkezése tekintetében megjelölni az adott rendelkezést átültető nemzeti rendelkezést vagy rendelkezéseket. Az adott esetben megfelelési táblázattal kísért e tájékoztatást követően a Bizottságot terheli annak bizonyítása – amennyiben az említett rendelkezésben szereplő pénzügyi szankciót kívánja alkalmazni az érintett tagállammal szemben –, hogy bizonyos átültető intézkedések nyilvánvalóan hiányoznak, vagy nem terjednek ki az érintett tagállam teljes területére, azzal, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján indított bírósági eljárás keretében a Bíróságnak nem feladata annak vizsgálata, hogy a Bizottságnak bejelentett nemzeti intézkedések biztosítják-e a szóban forgó irányelv rendelkezéseinek helyes átültetését.”*²⁹

²⁹ A C-543/17. sz. Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet 59. pontja.

A Bíróság a fenti, elvi jellegű megállapítások mellett kitért – az ügy szempontjából releváns – azon kérdésre is, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti kényszerítő bírság kiszabása szempontjából mikori állapotot kell a Bíróságnak figyelembe vennie a kötelezettségszegés fennállása szempontjából. Hasonlóan a 260. cikk (2) bekezdéséhez, a Bíróság szerint a (3) bekezdés körében is a tényállás Bíróság általi vizsgálatának időpontja az irányadó.

Mivel az ügyben érintett irányelv bizonyos rendelkezéseit a tényállás Bíróság általi vizsgálatának időpontjáig az alperes Belgium továbbra sem ültette át területének egy része tekintetében, a Bíróság kényszerítő bírság kiszabása mellett döntött. Ennek meghatározása kapcsán – ugyancsak a 260. cikk (2) bekezdése alkalmazásának analógiájára – a Bíróság rögzítette, hogy a pénzügyi szankció kiszabása során figyelembe veendő szempontok a jogsértés súlya, a jogsértés időtartama és a szóban forgó tagállam fizetési képessége. Ami a jogsértés súlyát illeti, a Bíróság ismét rögzítette, hogy az irányelv teljes átültetésére és ennek bejelentésére vonatkozó kötelezettség az uniós jog teljes érvényesülésének biztosítása érdekében a tagállamok alapvető kötelezettségének minősül, ezért e kötelezettségek megsértését egyértelműen súlyosnak kell tekinteni. Ami a jogsértés időtartamát illeti, azt a tényállás Bíróság általi mérlegelése időpontjának figyelembevételével kell értékelni, és nem azon időpontra tekintettel, amikor a Bizottság a Bírósághoz fordult.

Azon alperesi érvet, mely szerint a kényszerítő bírságot fokozatosan csökkenő összegben volna indokolt meghatározni, hogy az figyelemmel legyen a meghozandó ítéletben foglaltak fokozatos teljesítésére, a Bíróság meglehetősen tömören, mindössze annak megállapításával utasította el, hogy egy ilyen megoldás veszélyeztetné a bírság hatékonyságát. Hasonlóképpen rövid úton utasította el a Bíróság az alperes Belgium azon kérését, hogy az ítélet meghozatalától számított hat hónapot biztosítson számára az ítéletnek való megfelelés érdekében. A Bíróság e tekintetben mindössze annyit rögzített, hogy mérlegelési jogkörének gyakorlása keretében a kényszerítő bírság kezdő időpontjaként az ítélet kihirdetésének napját tartja célszerűnek megjelölni, feltéve, hogy a jogsértés még akkor is fennáll. Azon az alapon, hogy a jogsértés fennállása nem igényel összetett ténybeli értékelést a Bizottság részéről, a Bíróság ugyancsak elutasította azt a felvetést, hogy a kényszerítő bírságot féléves elszámolásokkal rendelje el.

AZ ÍTÉLET ÉRTÉKELÉSE ÉS A TOVÁBBRA IS NYITOTT KÉRDÉSEK

Mint látható, a Bíróság ítéletében egy a két „szélsőséges” álláspont közötti megoldást fogadott el. Elutasította azt a – tagállamok által proponált és Szpunar főtanácsnok által is javasolt – megoldást, mely szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése csak az átültetés bejelentésének teljes elmaradása esetén volna alkalmazható, ugyanakkor azt sem fogadta el, hogy e rendelkezés alapján olyan eljárás volna indítható, amelynek keretében az irányelvek esetleges hibás átültetését is lehetne vagy kellene vizsgálni. A Bizottság az ítélet értelmében csak akkor indíthat e rendelkezé-

zés alkalmazásával pénzügyi szankció kiszabására is irányuló eljárást, ha egyértelműen be tudja mutatni, hogy egyes átültető intézkedések hiányoznak vagy az átültetés „földrajzi értelemben” nem teljes. A Bíróság ezzel elutasította a rendelkezés Wathelet és a Tanchev főtanácsnokok által is javasolt, legszélesebb körű alkalmazásának lehetőségét.

A Bíróság ítéletében bár kifejezetten nem cáfolta, de implicite elutasította azt a megközelítést is, amelyet Szpunar főtanácsnok javasolt, és amely szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése úgy írható le, mint a jogsértés megállapításának és az e jogsértések megszüntetésének további elmaradása esetére kiszabott pénzügyi szankciók kombinációja. Ahogyan bemutatásra került, a Bíróság azt az alperesi felvetést is elutasította, hogy a jogsértés megszüntetésére az ítéletet követően kapjon némi haladékot, amiből kiolvasható, hogy a Bíróság a fenti megközelítést nem tette magáévá.

Sajnálatos, hogy a Bíróság nem foglalkozott kifejezetten a Szpunar főtanácsnok által felvázolt megközelítéssel, annak ellenére, hogy az számos logikus és megalapozottnak tűnő elemen alapult. Különösen a rendelkezés helye az EUMSZ szövegében elgondolkodtató, hiszen – ahogyan azt a főtanácsnok jelzi – az arra utal, hogy lényegét tekintve az irányelvek átültetésének elmaradása esetén kiszabható szankció is egy „normál” kötelezettségzegést megállapító ítélet elmaradásának esetére vonatkozik. Ha nem így volna, a rendelkezés nincs jó helyen a 260. cikkben, amelynek (1) és (2) bekezdése egyértelműen a már meghozott ítéletek végrehajtásáról, illetve az ítéletek végrehajtásának elmaradása esetén kiszabható szankciókról szól. Az ezzel ellentétes megközelítésnek az a megoldás felelne meg, ha az irányelvek átültetésének elmaradása esetén indítható eljárás ugyanúgy az EUMSZ 258. cikkben került volna megfogalmazásra, mint a „normál” eljárás, azzal a kiegészítéssel – akár utaló szabály alkalmazásával –, hogy a 260. cikk (2) bekezdésében foglalt szankciók már az átültetés elmulasztását megállapító ítéletben is alkalmazhatóak.

Érdekes a főtanácsnoki indítványok és az ítélet összevetéséből, hogy a jelek szerint az – e tekintetben a Lisszaboni Szerződésben elfogadott szöveg közvetlen előzményét jelentő – Alkotmány szerződés előkészítő iratainak vizsgálata merőben eltérő következtetések levonását teszi lehetővé, attól függően, hogy éppen mely álláspont alátámasztására kívánják azt felhasználni. Ez a körülmény sajnálatosan relativizálja a történeti értelmezés jelentőségét, és egyúttal rávilágít arra is, hogy különösen az uniós szerződések módosítása során keletkezett előkészítő iratok mennyire nem egzaktt módon tartalmazzák az elfogadásra javasolt normák pontos céljának és szándékozott tartalmának leírását. Rosszabb esetben arra lehet következtetni, hogy a norma pontos tartalma végső soron nem is került meghatározásra, de legalábbis a jogalkotó – a Szerződések esetében a tagállamok – adós maradt azzal, hogy az elfogadandó rendelkezés majdani alkalmazása kapcsán felmerülő kérdéseket legalább nagyvonalakban előre végiggondolja. Ez a tapasztalat egyébként a közelmúltban újra és újra visszaköszönt, elég csak az uniós tagság megszűnéséről rendelkező EUSZ 50. cikk vagy az uniós értékek megsértése esetén indítható eljárást szabályozó EUSZ 7. cikk alkalmazásával összefüggésben felmerült számtalan nyitott kérdésre gondolni.

Az aligha kétséges, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése mögötti jogalkotói célkitűzés az irányelvek átültetésének elmulasztása esetén a kötelezettségszegési eljárás hatékonyságának növelése, az eljárás egyszerűsítése és gyorsítása volt. Ez a célkitűzés azonban önmagában még korántsem alkalmas a felmerült értelmezési kérdések eldöntésére. A Bíróság az Európai Konvent Bírósággal foglalkozó munkacsoportjának zárójelentésére alapozza a 260. cikk (3) bekezdésének célkitűzésére vonatkozó megfontolásait, és arra jutott, hogy az irányelvek átültetése esetén a kötelezettségszegés legrövidebb időn belül történő megszüntetésére irányuló célkitűzésnek ellentmondana, ha a rendelkezés csak akkor volna alkalmazható, ha a tagállam egyáltalán nem jelent be átültető intézkedést, mivel ebben az esetben a tagállamok egy „álbejelentéssel” vagy egy az irányelv jelentéktelen részének átültetésére vonatkozó bejelentéssel elkerülhetnék a szankció alkalmazását. Ezzel szemben Szpunar főtanácsnok megoldása erre az eshetőségre vonatkozóan is meggyőzőnek tűnik, amikor lényegében úgy véli, hogy egy az átültetéssel semmilyen érdemi összefüggésben nem lévő bejelentést egyszerűen nem létező bejelentésnek kell tekinteni. Ez a megközelítés a Bíróság által felvetett kockázatot valójában minimálisra csökkenti.

Mint fentebb bemutatásra került, Szpunar főtanácsnok a Bírósággal ellentétben a Konvent előkészítő irataiból azt olvasta ki, hogy a rendelkezés megszővegezőinek az volt célja, hogy a kiszabott szankció csak akkor legyen alkalmazható, ha a tagállam egy meghatározott időn belül sem tesz eleget kötelezettségeinek. A Szpunar főtanácsnok által ajánlott megoldás egybecseng a konkrét ügy kapcsán az alperes Belgium által felvetett azon lehetőséggel, mely szerint indokolt lett volna, hogy a Bíróság úgy szabja ki a kényszerítő bírságot, hogy némi „haladékot” ad a tagállamnak arra, hogy az ítéletnek megfeleljen. Bár a Bíróság e felvetést is különösebb érvelés nélkül elutasította – mindössze annyit jelzett, hogy így látta „célszerűnek” –, valójában 260. cikk (3) bekezdésének hatékony érvényesülését feltehetőleg nem befolyásolná érdemben egy ilyen halasztott szankció alkalmazása. A már megállapított, de csak az ítéletnek való megfelelés elmulasztása esetén egy kellően közeli időpontban élesedő kényszerítő bírság ugyanis legalább olyan fenyegetést és ösztönző erőt jelenthet az átültető intézkedések elfogadása tekintetében, mint ha a szankció azonnal fizetendőként kerül megállapításra. Másrészt viszont jobban összhangban volna a pénzügyi szankció eredeti funkciójával, amely alapvetően nem a büntetés, hanem a jogszerű helyzet elérésének elősegítése. Kétségtelen persze, hogy mire ítélet születik a 260. cikk (3) bekezdése alapján, addigra a tagállamnak az eredeti átültetési határidőhöz képest is már akár további évek álltak rendelkezésére a szükséges jogszabályok elfogadására. Ezzel együtt a Bíróság ítélete jelenti a jogsértés tényleges és végleges megállapítását, ezért indokolt lehet, hogy az érintett tagállamnak lehetősége legyen záros határidőn belül a megállapított jogsértés orvoslására anélkül, hogy már ekkor kényszerítő bírság terhelje.

A tagállamok szempontjából az ítéletnek talán azon megállapítása jár a leg súlyosabb következménnyel, mely szerint az irányelvek átültető intézkedéseinek bejelentésére vonatkozó kötelezettség a „kellően egyértelmű és pontos információk” Bizottság számára történő továbbítását jelenti. A fentebb hivatkozott politikai nyilatkozatokkal és az annak nyomán alkalmazott gyakorlattal ellentétben a Bíróság

ezen megállapítása úgy értelmezhető – és a Bizottság minden bizonnyal úgy is fogja értelmezni –, hogy a tagállamoknak minden egyes irányelv tekintetében részletes magyarázó dokumentumot kell küldeniük, függetlenül attól, hogy erre utaló kötelezettséget az adott irányelv kifejezetten tartalmaz-e. Bár a Bíróság úgy fogalmaz, hogy ez a kötelezettség „adott esetben” megfélemlési táblázatok megküldésével teljesíthető, kérdés, hogy ha nem megfélemlési táblázattal, akkor milyen más módon lehet képes a tagállam eleget tenni e kötelezettségének. Ebben a „játszmában” az, ami a tagállamoknak teher, a Bizottság számára könnyebbség: ezentúl az utóbbi jóval könnyebben és gyorsabban tudja majd ellenőrizni a tagállami átültető intézkedések teljes körű voltát és – az egyes irányelvi és a tagállami rendelkezések közötti egyértelmű kapcsolatot bemutató tagállami tájékoztatás alapján – az átültető intézkedések tartalmi megfelelőségét.

A Bíróság e kötelezettséget az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből, azaz a tagállamokat terhelő lojális együttműködés kötelezettségéből vezeti le. Máshonnan nem is tudná levezetni, hiszen sem az EUSZ, sem az EUMSZ nem tartalmaz erre vonatkozó kifejezett kötelezettséget, sőt még arra vonatkozó kötelezettséget sem, hogy a tagállamoknak akár csak az átültető intézkedéseket be kellene jelenteniük a Bizottság számára. Ez utóbbi kötelezettséget az egyes irányelvek tartalmazzák, és ahogy fentebb már említésre került, az utóbbi időben arról is az egyes irányelvek rendelkeznek az uniós jogalkotó eseti döntése alapján, hogy a tagállamok az átültető intézkedésekhez mellékeljenek-e magyarázó dokumentumot (vagy sem). Az ítélezési gyakorlat fényében nem teljesen meglepő a Bíróság megközelítése, hiszen – bármilyen paradoxnak is tűnhet elsőre – a tagállam feladata, hogy az uniós jog alapján fennálló kötelezettségei teljesítésének ellenőrzéséhez szükséges adatokat és információkat a Bizottság rendelkezésére bocsássa.³⁰ Az ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a Bíróság az irányelvek átültetését szolgáló tagállami intézkedések pontos bemutatására vonatkozó követelményt olyan körülmények között tette általánossá a tagállamok számára, amikor az uniós intézmények a fent hivatkozott intézményközi megállapodás révén már kifejezetten rendezték a kérdést, és megállapodtak abban, hogy eseti alapon dőljön el, hogy a tagállamoknak kell-e magyarázó dokumentumot mellékelniük a bejelentéshez. A Bíróság ezt az intézményközi megállapodást ítéletével lényegében felülbírált, és a kérdést a három érintett intézmény álláspontját felülírva újraszabályozta az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésére hivatkozva – ráadásul egyértelműen ez egyik intézmény javára (a Bizottság), és egy másik (a tagállamokból álló Tanács) kárára.

³⁰ Lásd például az irányelvek tényleges végrehajtásával összefüggésben a C-301/10. sz. Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2012:633) 71. pontját: „Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése alapján a tagállamok [...] kötelesek elősegíteni a Bizottság feladatainak teljesítését, amely az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése szerint különösen azt jelenti, hogy a Bizottság gondoskodik az EUM-Szerződés rendelkezéseinek és az az alapján az intézmények által hozott rendelkezések alkalmazásáról. Tekintetbe kell venni különösen azt a tényt, hogy a valamely irányelv tényleges végrehajtásának biztosítására irányuló nemzeti rendelkezések helyes gyakorlati alkalmazásának ellenőrzése során a Bizottság, amely e tárgyban nem rendelkezik saját vizsgálati jogkörrel, nagymértékben függ az esetleges panaszosoktól vagy az érintett tagállamtól kapott információktól.”

Az nem új keletű, és természetesen nem is egyedül az Európai Unió Bíróságára jellemző, ha egy bíróság nem foglalkozik olyan kérdéssel, amellyel nem kell mindenképpen foglalkoznia. Ez gyakran magyarázható a kereseti kérelemhez való kötöttséggel vagy azzal, hogy egyes kérdések vagy kérelmek okafogyottá válnak a döntés más elemei nyomán. Az ugyanakkor megállapítható, hogy a Bíróság általában meglehetősen szabadon értelmezi a rendelkezésére álló kereteket, és gyakran annak ellenére is megnyilvánul egyes kérdésekről, hogy szigorúan véve az nem lenne szükséges. Ennek fényében sajnálatos, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésével összefüggésben felmerült egyes kérdések egyelőre válasz nélkül maradtak, és az előzmények fényében nem kizárt, hogy újabb évekbe telhet, mire ítéletig jut egy olyan ügy, amelyben a Bíróság már kénytelen lesz ezeket is megválaszolni.

Ilyen megválaszolatlan, a tagállamok szempontjából korántsem közömbös kérdés, hogy a Bíróság kiszabhat-e olyan pénzügyi szankciót, amelyre a Bizottság nem tett javaslatot.³¹ Erre Szpunar főtanácsnok nemleges, Tanchev főtanácsnok igenlő választ javasolt. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében a kiszabható pénzügyi szankció tekintetében meghatározott korlát ez ellen szólna, azonban az is egyértelműen látszik, hogy a Bíróság a lehető legszélesebb mozgásteret tartja fenn magának a pénzügyi szankciók kiszabása kapcsán, ezért nem kizárt, hogy e korlátot, ahogy Tanchev főtanácsnok is teszi, úgy értelmezné, hogy az mindössze a kiszabható összeg elméleti maximumát jelenti, de nem akadályozza meg a szankciók fajtái közötti váltást vagy azok kombinálását. Másrészt viszont az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazásában az átalányösszeg szerepe eleve kérdéseket vet fel, hiszen míg a 260. cikk (2) bekezdése keretében az átalányösszeg elvileg a jogsértésnek az első marasztaló ítélet és a második, szankciót megállapító ítélet közötti fennmaradását hivatott szankcionálni, a 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazása esetén e két megállapítás lényegében egybeesik. A Bizottság ennek ellenére az átalányösszeget úgy tekinti, hogy az az irányelv átültetési határidejének elmulasztásától számítandó;³² mindenesetre ezt a kérdést is a Bíróságnak kell majd tisztáznia egy későbbi ítéletében.

Nemcsak a megválaszolatlan kérdések, de a megválaszoltak is okozhatnak bizonytalanságot, és igényelhetnek a jövőben további pontosítást. Az ítéletben a Bíróság által elfoglalt „középut” nehézsége, hogy éppen a hiányos és a hibás átültetés között húzta meg a határt, ott, ahol a gyakorlatban gyakran nem könnyű az elhatárolás. Tanchev főtanácsnok érvelésében többek között éppen azért hajlott arra, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének hatálya alá kell tartoznia mindkét esetkörnek, mert úgy vélte, hogy nem lehet egyértelműen elhatárolni a hiányos és helytelen átültetést, és ezzel nem is szabad megterhelni az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti eljárást. Szpunar főtanácsnok ugyancsak részben e megfontolás alapján jutott éppen az ellenkező eredményre: szerinte a 260. cikk (3) bekezdésének kizá-

³¹ Lásd PINGEL (8. lj.).

³² Lásd a hivatkozott 2011-es bizottsági közlemény 28. pontját. Azokban a keresetekben, amelyekben a Bizottság átalányösszeg kiszabását is kérte, a „jogsértés fennállása napjainak számával megszorozandó” napi összeg kiszabására tesz javaslatot, amit minden bizonnyal az adott irányelv átültetési határidejének leteltétől volna számítandó.

rólag azokra a helyzetekre kell vonatkoznia, amelyekben a tagállam teljesen inaktív marad, mivel a hiányos és a helytelen átültetés elhatárolása nehéz, ráadásul a hiányos átültetés valójában egyúttal helytelen átültetést is jelent.

A Bíróság ítéletében rögzítette, hogy a Bizottságot terheli annak bizonyítása, hogy a tagállamtól kapott tájékoztatás alapján nyilvánvalóan hiányos az átültetés, és hogy a 260. cikk (3) bekezdése alapján indított eljárásban a hibás átültetés értékelése nem feladata a Bíróságnak. Bár vannak tagállamok, ahol ez bevett gyakorlat, az irányelvek átültetésének módja tipikusan nem az irányelv szövegének szó szerinti átvételét jelenti. Az irányelvek rendelkezéseinek a tagállami jogrendszerekbe történő beillesztése gyakran számos, adott esetben a jogrendszer különböző szintjein található jogszabály módosítását igényelheti. Ráadásul az irányelvi eredetű rendelkezések sokszor a már meglévő, a nemzeti jogi hagyományok által predesztinált fogalmi keretek közé érkeznek, ami a Bizottság részéről mélyebb elemzést tehet szükségessé annak megállapítása érdekében, hogy egy adott átültető intézkedés tartalmában és eredményében is valóban teljes mértékben lefedi-e az irányelvi rendelkezést. A Bíróság nem határozta meg közelebbről, hogy mi tekinthető „nyilvánvalóan” hiányos átültetésnek, ezért a valóban nyilvánvaló esetektől eltekintve aligha kerülhető el, hogy a Bizottság erre vonatkozó értékelését a tagállamok újra és újra vitassák majd azon az alapon, hogy a Bizottság hiányos átültetésre hivatkozva valójában az átültetés megfelelőségét vitatja, amit azonban csak az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárásban tehetne meg. Az efféle viták elkerülése érdekében talán helyénvalóbb lett volna, ha a Bíróság a főtanácsnoki indítványok valamelyikének megközelítését teszi magáévá, és vagy a 260. cikk (3) bekezdése alá vonja mind a hiányos, mind a hibás átültetés eseteit, vagy csak a teljes átültetés hiányára rendeli azt alkalmazni, ahogyan azt Szpunar főtanácsnok javasolta.