

Traser Julianna Sára*



Az átalányösszegű és a kényszerítő bírság alkalmazásának feltételei a tagállami átültető intézkedések bejelentésének hiánya miatt indított kötelezettség-szegési eljárásokban

2023. február 15-én az Európai Bizottság – más tagállamok mellett – Magyarországgal szemben két ügyben is irányelv átültetése bejelentésének hiánya miatt kötelezettség-szegés megállapítása iránt nyújtott be keresetet az Európai Unió Bíróságához. Az érintett két irányelv (*az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről*³ és a *megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról*³ szóló irányelvek) közérdekvédelmi és szakpolitikai jelentősége, valamint a kötelezettség-szegési eljárással érintett tagállamok nagyobb száma indokoltá teszi az Európai Unió Bíróságának az ún. non-notifikációs kötelezettség-szegési eljárásokkal kapcsolatos ítélezési gyakorlatának a legfrissebb esetjog fényében történő áttekintését, különös tekintettel az ezen eljárásokban alkalmazható pénzügyi szankciók kiszabásának feltételeire.

1. A KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSI ELJÁRÁSOK TÍPUSAI

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ⁴) 258–260. cikkei (korábban az Európai Közösségekről szóló Szerződés 226–228. cikkei) a kötelezettség-szegési eljárások két típusát különböztetik meg: *a tartalmi ügyekben indított kötelezettség-szegési eljárásokat*, valamint *az átültetés bejelentésének hiánya miatt indított*, ún. non-notifikációs kötelezettség-szegési eljárásokat [260. cikk (3) bekezdés]. A tartalmi kötelezettség-szegési eljárások tipikusan az Európai Bizottság, kivételes esetben pedig egy tagállam által indított eljárások, illetve idetartoznak még a kötelezettség-szegést megállapító bírósági ítéletet követő második kötelezettség-szegési eljárások is.⁵ A kötelezettség-szegési eljárások célja egyfelől az uniós jog egységes alkalmazásának kikényszerítése a tagállamokban (lásd tartalmi eljárások), másfelől *a jogalkotási eljárásban elfogadott irányelvek*⁶ nemzeti jogrendbe történő elmaradt átültetésének mielőbbi pótlása azokban az esetekben, amelyekben az átültetési határidő már lejárt (lásd non-notifikációs eljárások).

A „Szerződések öre” jogköréből⁷ fakadóan mindkét eljárás-típus esetén az Európai Bizottság jogosult a kötelezettség-

* Traser Julianna Sára: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Nemzetközi és Uniós Jogi Kutatási Főosztály, vezető-hivatali főtanácsos.

1 Az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv átültetése bejelentésének hiánya miatt 2022/0093. számon indított kötelezettség-szegési eljárásban benyújtott kereset ügyszáma C-155/23. A megújuló energiaforrásokról előállított energia használatának előmozdításáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2018/2001 európai parlamenti és tanácsi irányelv átültetésének bejelentése hiánya miatt 2021/0256. számon indított kötelezettség-szegési eljárásban benyújtott kereset még nem került bírósági ítéletre. A cikk lezárásának dátumáig a keresetleveleket nem tették közzé a Hivatalos Lapban.

2 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1937 irányelve (2019. október 23.) az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről, HL L 305., 2019.11.26., 17–56. o. A módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt, nem hivatalos változat: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A02019L1937-20211110> [letöltve: 2023. 03. 29.].

3 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/2001 irányelve (2018. december 11.) a megújuló energiaforrásokról előállított energia használatának előmozdításáról (átdolgozás), HL L 328., 2018.12.21., 82–209. o. A módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt, nem hivatalos változat: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A02018L2001-20220607> [letöltve: 2023. 03. 29.].

4 Az Európai Unióról szóló Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata HL C 202., 2016.6.7., 1–388. o. [EUR-Lex - 12016ME/TXT - HU - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A02016M001-20160607-01-001-1) [letöltve: 2023. 03. 29.].

5 Az EUMSZ 258–259. cikkei és a 260. cikk (2) bekezdése, továbbá az Euratom Szerződés 106a cikke.

6 Az Európai Bizottság által átruházott hatáskörben elfogadott, vagy végrehajtási irányelvek, valamint az Euratom Szerződés alapján elfogadott irányelvek nem tartoznak ide.

7 Az Európai Unióról szóló Szerződés 17. cikkének (1) bekezdése értelmében: „A Bizottság előmozdítja az Unió általános érdekeit, és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket. A Bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról. Az Európai Unió Bíróságának ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását.”

szegési eljárás megindítására azzal a kivétellel, hogy az EUMSZ 259. cikke a tagállamok számára is lehetővé teszi, hogy egy másik tagállam kötelezettségszegése esetén eljárást indítsanak az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) előtt. A kezdeményező tagállamnak azonban ez esetben is az Európai Bizottság eljárását kell kérnie, amely adott esetben a kezdeményezési jogot a tagállamtól átveheti.

Mindkét típusú kötelezettségszegési eljárás egy előkészítő szakaszból és adott esetben a bírósági szakaszból áll. Az előkészítő szakasz szintén két részből áll, a *hivatalos felszólítás*, (melyet egy informális strukturált előkészítő párbeszéd, az ún. EU Pilot eljárás előzhet meg), és az *indokolással ellátott vélemény szakaszából*. Ez utóbbi egyúttal a kereseti kérelem alapja is, azaz a Bizottság a kereseti kérelmében nem terjeszkedhet túl a jogsértés indokolással ellátott véleményben ismertetett jogalapjain.⁸ Az Európai Bizottság mindkét fázisban általában két hónapos határidőt tűz ki a tagállam számára észrevételei és érvei bemutatására, illetve – ideális esetben – az átültető intézkedések meghozatalára, vagy a megfelelő átültetés és jogalkalmazás biztosítására. A tagállami válaszadási határidő sürgős, vagy kiemelt eljárásokban egy hónapra rövidül. A tagállam válaszában függvényében az Európai Bizottság kiegészítő kérdéseket tehet fel, melyek a tagállam és a Bizottság közötti párbeszéd folyamatos fenntartásával az eljárás jelentős elhúzódnását is eredményezhetik (lásd pl. a C-261/18. sz. ügyben⁹ a második kötelezettségszegési eljárás 11 éven át tartott).

Ha a *tartalmi kötelezettségszegési eljárás* a kötelezettségszegés megállapításával zárul, úgy ebből a tagállamnak az Európai Unió Bírósága ítéletének, és végső soron az uniós jognak való megfelelési kötelezettsége származik. A Bíróság ítéletének való megfelelést a Bizottság nyomon követi, és nem megfelelő alkalmazás esetén második kötelezettségszegési eljárást indít. E *második eljárásban* a kötelezettségszegés Bíróság általi megállapítása esetén az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése értelmében a Bíróság *átalányösszeget, vagy kényszerítő bírságot szabhat ki* a mulasztó tagállamra. Az *átültetés bejelentésének hiánya miatt indított eljárás* a tagállam pénzügyi marasztalásával zárul(hat), ez esetben nincs szükség megismételt eljárásra, mivel a kötelezettségszegés megállapítására irányuló keresetében az Európai Bizottság egyúttal az említett bírságok kiszabását is kéri.

Amennyiben a *tartalmi átültetés hiányosságai* Uniószerző egyenetlen jogalkalmazást eredményeznek, és ezáltal veszélyeztetik az irányelv céljának megvalósulását, illetve, ha az uniós szinten szabályozott kérdés érzékenysége és jelentőségére tekintettel a tagállamok vonakodása miatt az *átültetés bejelentésének hiánya* több tagállamot érint, az Európai Bizottság a kötelezettségszegési eljárásokat és a keresetindítást *csoporthoz tartozóan* kezelve nagyobb láthatóságot és hangsúlyt tud adni az eljárásnak.

2. A KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSI ELJÁRÁSOKBAN KISZABHATÓ PÉNZÜGYI SZANKCIÓKRÓL ÁLTALÁBAN

Pénzügyi szankciók kiszabásának lehetőségét az 1992-es Maastrichti Szerződés teremtette meg a *tartalmi kötelezettségszegési eljárásokkal* összefüggésben, abban az esetben, ha egy tagállam nem tett eleget a *Bíróság ítéletéből fakadó kötelezettségeinek* (a bíróság kiszabására így csak a második tartalmi kötelezettségszegési eljárásban kerülhet sor). Az akkor létrehozott *átalányösszegű és kényszerítő bírság* intézményét vette át a Lisszaboni Szerződés, amely e korábbi szankciórendszer megerősítése és kiegészítése érdekében vezette be az átültetés bejelentésének hiánya miatt indítható kötelezettségszegési eljárást és e mulasztás pénzügyi szankcióit.

Az *átalányösszegű bírság* kiszabása a jogsértés fennállásának időtartamához kapcsolódik, és a második tartalmi kötelezettségszegési eljárásokban a Bíróság első ítéletének meghozatalától a második ítélet meghozataláig, vagy az ítéletnek való megfelelésig tartó időszakot veszi alapul. Az ún. non-notifikációs kötelezettségszegési eljárásokban az átalányösszegű bírság megállapítása érdekében az irányelv – tagállam által elmulasztott – átültetési határidejétől az átültetés tényleges időpontjáig tartó időszakot kell figyelembe venni, amennyiben az átültetés a bírósági ítélelethozatal előtt megtörténik. *Mivel e bírságtípus célja a múltbeli jogsértés szankcionálása*, ezért az akkor is kiszabható, ha a megfelelés, vagy átültetés tekintetében fennálló elmaradását a tagállam a Bíróság EUMSZ 260. cikk (2) vagy (3) bekezdése alapján meghozott ítéletének napjáig pótolta. (A Bíróság ezzel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát lásd alább.) A *kényszerítő bírság* ezzel szemben egy olyan *előremutató, napi tételként meghatározott pénzügyi szankció*, melyet a tagállamnak a Bíróság ítélete meghozatalának napjától a kötelezettségszegés megszüntetésének napjáig kell fizetnie. (A kiszabás szempontjait, az esetleges degresszivitást, vagy periodikus elszámolást lásd alább.)

A kötelezettségszegés pénzügyi szankciójaként az átalányösszegű, és/vagy a kényszerítő bírságot a *Bíróság szabja ki, a bírság kiszabására, típusára és összegére vonatkozó javaslatot azonban az Európai Bizottság teszi meg*. A második tartalmi kötelezettségszegési eljárásban [EUMSZ 260. cikk (2) bekezdés] a *Bíróság széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik* a bírság jellegének és összegének megállapítását illetően, az ún. non-notifikációs kötelezettségszegési eljárásokban [EUMSZ 260. cikk (3) bekezdés] azonban kötve van az Európai Bizottság indítványához, amennyiben a Bíróság a *Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű átalányösszeg, vagy kényszerítő bírság* fizetésére kötelezheti a tagállamot.

Jóllehet az átültetés bejelentésének hiánya miatt indított önálló kötelezettségszegési eljárás és e tekintetben a tagállamok pénzügyi szankcionálásának lehetősége viszonylag új jogintézménynek tekinthető, az *Európai Bizottság az Európai Unió Bíróságának esetjogából adódó következtetések figyelembevételével kidolgozta a bírságok kiszabásának módszertanát*,¹⁰

8 Azonban a Bizottságnak a későbbiekben módosításra vagy hatályon kívül helyezésre került uniós jogi aktus eredeti szövegén alapuló, de az új rendelkezések által is fenntartott kötelezettségszegés megállapítására irányuló keresete elfogadható. Lásd C-52/08. Bizottság kontra Portugália (2011. május 24.), ítélet 42. pontja.

9 C-261/18. Európai Bizottság kontra Írország (2019. november 12.), Derrybrien szélerőműpark.

10 A második tartalmi kötelezettségszegési eljárásokban javasolt pénzügyi szankciók kalkulálásának módszertanát az Európai Bizottság már 1996 óta közlemények formájában teszi közzé.

amelyet folyamatosan frissít. A közlemények célja a Bizottság számítási módszertana átláthatóságának, kiszámíthatóságának és következetességének biztosítása.

3. AZ ÁTALÁNYÖSSZEGŰ ÉS A KÉNYSZERÍTŐ BÍRSÁG SZÁMÍTÁSÁNAK EURÓPAI BIZOTTSÁG ÁLTAL ALKALMAZOTT MÓDSZERTANA

Az Európai Bizottság 2022 decemberében egységesített és frissített, a kötelezettségszegési eljárásokban [EUMSZ 260. cikk (2) és (3) bekezdés] alkalmazható pénzügyi szankciókról szóló közleménye¹¹ értelmében, amely az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatát veszi alapul, a pénzügyi szankciók kiszabása három alapvető tényezőt vesz figyelembe: (i) a jogsértés súlyosságát; (ii) a jogsértés időtartamát; (iii) és azt a célt, hogy a pénzügyi szankció megfelelő visszatartó erőt jelentsen a jövőbeni jogsértések elkövetésére nézve.

A kényszerítő bírság napi tételének meghatározása az alábbiak szerint történik: a napi tétel alapját képező 3000 eurós átalánytételt meg kell szorozni az 1–20-ig terjedő súlyossági együtthatóval és az 1–3-ig terjedő időtartam-együtthatóval. Az így kapott eredményt pedig meg kell szorozni a tagállam fizetési képességét tükröző együtthatóval („n” együttható), melynek alapja a tagállam GDP-jének az uniós tagállamok GDP-átlagához viszonyított aránya és a tagállam népessége.¹² A fizetési képességet tükröző együttható a Bizottság közleményének mellékletében található, ennek mértéke Németország esetében a legnagyobb (6,6), a legkisebb pedig Málta esetében 0,03. Magyarország együtthatója 0,35.

Jóllehet egy uniós irányelv átültetésének elmaradását a Bíróság mindig súlyosnak értékeli, hiszen az uniós jog tényleges érvényesülése nem volt mindenkor biztosítva, és ezáltal sérült a jogszerűség elve, ugyanakkor a súlyossági együttható megállapításához a Bizottság eseti mérlegelés keretében két konkrét szempontot is figyelembe vesz. Egyfelől az át nem ültetett uniós norma fontosságát, másfelől a kötelezettségszegés magán- és közérdekekre gyakorolt hatását (azaz, hogy a jogsértés milyen hatással volt az egyénekre és a gazdasági szereplőkre).¹³ Az időtartamra vonatkozó 1–3-ig terjedő együttható

kiszámításához a Bizottság havi 0,1-et vesz figyelembe az átültetési határidő lejártától vagy az EUMSZ 258. cikk szerint hozott ítélet dátumától számítva.

Az átalányösszegű bírság kétféle lehet. A Bizottság vagy egy fix minimum átalányösszeg alkalmazására tesz javaslatot, vagy – amennyiben e módszer alapján magasabb összeg adódik – egy számított összeget határoz meg. Ez utóbbi esetben a számítás alapja a napi átalánytétel, amely 1000 euró. A Bizottság ezt szorozza meg a súlyossági együtthatóval (1–20), a tagállamra irányadó „n” együtthatóval (lásd fent), valamint a jogsértéssel érintett napok számával, ez esetben tehát a Bizottság nem az időtartam-együtthatót alkalmazza. A jogsértés kezdőnapja ez esetben is az átültetési határidő leteltét követő nap, vagy az EUMSZ 258. cikk szerint hozott ítélet dátuma.

A fix minimum átalányösszeg nagysága tagállamonként változik, mivel a referencia-átalányösszeget, amely jelenleg 2 800 000 euró, meg kell szorozni a tagállam GDP-jének az uniós tagállamok GDP-átlagához viszonyított arányát és népességét tükröző „n” együtthatóval. A tagállamonként kapott összegek így 17 248 000 eurótól (Németország) 84 000 euróig (Málta) változnak, Magyarország esetében a fix minimum átalányösszeg 980 000 euró.

4. AZ ÁTALÁNYÖSSZEGŰ ÉS KÉNYSZERÍTŐ BÍRSÁGOK ALKALMAZÁSÁNAK A BÍRÓSÁG ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATÁBÓL KÖVETKEZŐ TOVÁBBI SZEMPONTJAI

Egy tagállam kötelezettségszegésének fennállását az Európai Unió Bírósága az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján ítéli meg, ami így abban az esetben is lehetővé teszi a kötelezettségszegés vizsgálatát, ha azt a tagállam a bírósági eljárás során megszünteti. A kényszerítő bírság kiszabása szempontjából a tényállás Bíróság általi vizsgálatának (azaz az ítélet meghozatalának) napját kell figyelembe venni. Amennyiben az átültetés teljes, vagy részleges hiánya, illetve az átültetés bejelentésének hiánya ezen időpontban fennáll, úgy a kötelezettségszegést meg kell állapítani és a kényszerítő bírság kiszabható.

Az, hogy a Bíróság kényszerítő bírságot, és/vagy átalányösszegű bírságot szab-e ki, az adott ügy körülményeitől függ. A Bíróság EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésére vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlata alapján a Bíróság jogosult halmazatban kiszabni átalányösszegű és kényszerítő bírságot.¹⁴ E tekintetben a szankciók célja (ösztönzés a kötelezettségszegés megszüntetésére, illetve a kötelezettségszegés magán- és közérdekekre vonatkozó következményeinek figyelembevétel), valamint a meggyőzés, a jövőbeni jogsértések elkövetésétől való visszatartás, vagy a jogsértés megisméltetésének megelőzése

11 Communication from the Commission – Financial sanctions in infringement proceedings, C(2022) 9973 final, 2022. december 22. A közleményt az Euratom Szerződés 106a cikke vonatkozásában is alkalmazni kell. A közlemény a korábbi módszertanoktól abból a szempontból lényegileg eltér, hogy a tagállam tanácsbeli szavazati súlyát (mivel a súlyozás 2017. április 1-jétől megszűnt a Tanácsban); majd az e helyett alkalmazott, a tagállam európai parlamenti képviselői helyei alapján alkalmazott súlyozást, mint a tagállam intézményi súlyára vonatkozó értékelési szempontot a Bizottság a Bíróság C-51/20. Bizottság kontra Görögország ügyben meghozott ítélete (2022. január 20.) nyomán kivette a pénzügyi szankciók kiszámításából.

12 Az „n” együttható kiszámításakor a GDP-arány súlyozása 2, a lakosság-szám súlyozása 1. Lásd C(2022) 9973 final közlemény 3.4. pontja.

13 A C(2022) 9973 final közlemény 3.2.1.2. pontja további szempontokat ad a magán- és közérdekekre gyakorolt hatás megítéléséhez, pl. a jogsértésnek az Unió működésére gyakorolt hatása, beleértve nemzeti bíróságoknak az uniós jog hatékony érvényesítéséhez való hozzájárulásának képességét; a tagállam által elért lehetséges pénzügyi előnyök; a kötele-

zettségszegéssel érintett népesség nagysága; a kötelezettségszegés szisztematikusság és strukturális jellege stb.

14 Lásd pl. C-496/09. Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság (2011. november 17.), ítélet 82. pontja, C-842/19. Bizottság kontra Belgium (2020. november 12.), ítélet 46. pontja.

lehetnek döntő szempontok. A Bíróság az átalányösszeg megfizetésére kötelezésnél az eljárás során a *tagállam által tanúsított magatartást* is figyelembe veszi.

Az Európai Unió Bírósága 2019-ben¹⁵ értelmezte és alkalmazta először az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdését, mely alapján irányelv átültetésének *részleges területi hiánya miatt napi kényszerítő bírságot is kiszabott*. A Bíróság ítéletében nyomatékosította, hogy az átültetés és következképpen az átültetés bejelentésének hiánya miatt indított kötelezettségzegési eljárások célja egyrészt a tagállamok hatékony ösztönzése az irányelvek határidőben történő átültetésére, másrészt a *mulasztó tagállammal szembeni pénzügyi szankciók kiszabásának felgyorsítása és megkönnyítése*. Annak ellenére, hogy a tagállami bejelentésnek (notifikációnak) a *lojális együttműködés elvével összhangban* kellően egyértelműnek és pontosnak kell lennie, ezen eljárásnak *nem célja az átültetés helyességének vizsgálata*. A tagállami tájékoztatást követően a Bizottságot terheli annak bizonyítása, hogy az adott tagállam egy rendelkezést nem, vagy nem az egész ország területére nézve ültetett át.

A Bíróság a Szlovén Köztársasággal szemben átültetés bejelentésének hiánya miatt indított kötelezettségzegési eljárásban 2021-ben¹⁶ *átalányösszegű bírságot szabott ki*. Kereseti kérelmében a Bizottság mind átalányösszegű, mind kényszerítő bírság kiszabását kérte, ez utóbbit illetően azonban részben elállt a keresetéről, mivel időközben megtörtént az érintett irányelv teljes átültetése. A Bíróság ítélete értelmében *a Bizottságnak nem kell megindokolnia, hogy miért indítványozza pénzügyi szankció kiszabását*, mivel az a Bizottság diszkrecionális jogkörébe tartozik, amely felett a Bíróság nem gyakorolhat felülvizsgálatot. A tagállamokat megillető eljárási garanciák nem sérülnek, mivel a szankcióról a Bíróság kontradiktórius eljárást követően, indokolással ellátott döntésével határoz.¹⁷

A kötelezettségzegés tényével kapcsolatban egy tagállam *érvényesen nem hivatkozhat sem más tagállam magatartására, sem a más tagállammal szemben indított eljárás esetleges felfüggesztésére, vagy lezárására, sem a saját megkezdett jogalkotási eljárásának* – adott esetben előrehozott parlamenti választások megszervezése miatti – *megszakadására*. Ez következik a Bíróság azon megállapításából, miszerint *„az uniós jog átültetése és teljes érvényesülésének biztosítása a tagállamok alapvető kötelezettségének minősül”* és *„a valamely tagállamon belül alkalmazott gyakorlatok, vagy az ott előálló helyzetek nem igazolhatják az uniós irányelvekből adódó kötelezettségek*

és határidők tiszteletben tartásának elmulasztását”.¹⁸ Második tartalmi kötelezettségzegési eljárással összefüggésben a Bíróság megállapította, hogy a lojális együttműködés kötelezettségéből következően *a tagállam – amely alatt a tagállam minden szervét, hatóságát és önkormányzatát is érteni kell* – köteles az uniós jog megsértéséből eredő jogellenes következményeket megszüntetni, amely kötelezettség a 100%-ban az állami közhatalmi szerv ellenőrzése alá tartozó jogalany tulajdonában levő leányvállalatokra is vonatkozik. A kötelezettségek nem teljesítésének igazolása végett a tagállam nem hivatkozhat kifogásként belső jogrendszerének rendelkezéseire, gyakorlatára, vagy helyzetére sem.¹⁹

Ugyanakkor annak érdekében, hogy a pénzügyi szankciók megfeleljenek a körülményeknek és arányosak is legyenek, a Bíróság – az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésének [és korábban az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 228. cikk (2) bekezdésének] értelmezésére irányuló ítélkezési gyakorlata értelmében – *elfogadja*²⁰ *a körülmények jövőbeli változásának lehetőségéhez igazodó szankciók kiszabásának lehetőségét*. Teljes mértékben eredményalapú kötelezettség esetén (pl. adott levegőminőségű zónák száma) a kényszerítő bírság egy *degresszív formula* alapján is kiszámításra kerülhet, amely így figyelembe veheti a tagállamnak a megfelelés érdekében tett végrehajtási intézkedéseit és előrehaladását. A bírság körülményeknek való megfelelést szolgálja az a Bíróság által elfogadott megközelítés²¹ is, miszerint adott esetben a kényszerítő bírság *hat hónapos időszakok alapján legyen számítható* úgy, hogy a hat hónapos időszakra vonatkozó teljes összeg százalékosan kifejezve, arányosan csökkenjen. E megoldás olyan esetekben lehet alkalmazandó, amelyekben a nyomon követés csak bizonyos időközönként lehetséges, vagy csak bizonyos időközönként készített monitoring jelentések alapján történhet.

5. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG ÁLTAL KÖVETETT GYAKORLAT AZ ÁTÜLTETÉS BEJELENTÉSÉNEK HIÁNYA MIATT INDÍTOTT KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSI ELJÁRÁSOK BÍRÓSÁGI SZAKASZÁBAN

A Bíróság legfrissebb ítélkezési gyakorlatából következően az Európai Bizottság *nemcsak az átültetés, vagy az átültetés bejelentésének teljes, hanem az átültetés, vagy átültetés bejelentésének részleges hiánya esetén is megindítja az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti kötelezettségzegési eljárást*. *Részleges átültetést* valósít meg az, ha az átültető intézkedések

15 C-543/17. Bizottság kontra Belgium (2019. július 8.). Az adott ügyben a nagy sebességű elektronikus hálózatok kiépítési költségeinek csökkentésére irányuló intézkedésekről szóló 2014/61/EU irányelvet a tagállamoknak 2016. január 1-jéig kellett átültetniük a nemzeti jogukba. Az átültetés hiányosságát a Bíróság kizárólag Brüsszel-főváros régió vonatkozásában állapította meg.

16 C-628/18. Bizottság kontra Szlovén Köztársaság (2021. január 13.). Az adott ügyben a pénzügyi eszközök piacairól szóló 2016/1034 irányelvet a tagállamoknak 2017. július 3-ig kellett átültetniük a nemzeti jogukba. A Bizottság 2018. október 5-én indította meg a bírósági eljárást, az irányelv átültetése pedig 2018. december 6-án megtörtént, így a Bíróság által elrendelt 750 000 euró átalányösszeg megfizetése a 2017. július 4-től 2018. december 6-ig terjedő időszakot fedi le.

17 C-628/18. Bizottság kontra Szlovén Köztársaság (2021. január 13.), ítélet 46–50. pontjai.

18 C-628/18. Bizottság kontra Szlovén Köztársaság (2021. január 13.), ítélet 73., 75. és 79. pontjai.

19 C-261/18. Európai Bizottság kontra Írország (2019. november 12.), ítélet 89–91. pontjai.

20 Pl. C-278/01. Bizottság kontra Spanyolország (2003. november 25.), C-196/13. Bizottság kontra Olasz köztársaság (2014. december 2.).

21 C-533/11. Bizottság kontra Belgium (2013. október 17.), ítélet 73. és 74. pontjai, C-367/14. Bizottság kontra Olasz köztársaság (2015. szeptember 17.), ítélet 108–110. pontjai.

nem vonatkoznak az egész tagállam területére.²² Hiányosnak minősül a bejelentés akkor, ha az *nem tartalmazza az irányelv egyes részeire vonatkozó összes átültető nemzeti intézkedést, vagy a bejelentés nem ad kellően egyértelmű és pontos információkat a Bizottságnak*, mivel ez alapján a Bizottság nem kerül olyan helyzetbe, hogy az átültetés tényét és teljességét értékelhesse. Idetartozik az az eset is, amikor a tagállam az irányelv egyes cikkeihez nem rendeli hozzá kétséget kizáró módon az azokat átültető nemzeti intézkedéseket pl. megfelelési táblázat, vagy magyarázó dokumentumok segítségével.

Külön említést érdemel az a gyakorlat, mely szerint a tagállamok egy irányelvet nem új, vagy módosító jogszabályokkal, hanem *korábban elfogadott jogszabályokra hivatkozással nyilvánítanak átültetettnek*. A Bizottság az irányelv elfogadását megelőzően elfogadott nemzeti jogszabályok pusztán bejelentését *nem fogadja el átültető intézkedés bejelentéseként*. Amennyiben a tagállam úgy ítéli meg, hogy a korábbi jogszabályok alkalmazásával megfelel az adott irányelvből fakadó kötelezettségeknek, úgy a Bizottság ezt az érvt csak abban az esetben fogadja el, ha a tagállam az átültetés bejelentésével együtt hivatalos kiadvánnyal is igazolja, hogy az érintett jogszabályok átültető jogszabályként – pl. EU-klauszula beiktatásával – való kihirdetése megtörtént.²³

A tagállamok jövőbeni jogsértésektől való visszatartását szimbolikus összegű bírságokkal nyilvánvalóan nem lehet elérni. Ezért az Európai Bizottság a visszatartó erőt erősítendő, az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján indított eljárásokban szisztematikusan *átalányösszegű és kényszerítő bírság kiszabását is kéri a Bíróságtól*.²⁴ Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti eljárásban a Bizottságnak a pénzügyi szankció indítványozását nem, pusztán a szankció jellegét és összegét kell megindokolnia – az általa elfogadott iránymutatások figyelembevételével. Tekintettel arra, hogy minden irányelvet egyaránt át kell ültetni, így az átültetés elmaradása szempontjából nincs különbség az irányelvek között. Ezen esetekben

22 A C-543/17. Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet 36. pontjában foglalt bizottsági érvelés szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének „kizárólag az átültetés teljes hiányának eseteire való alkalmazása sajnálatos veszéllyel járna. [...] a tagállamok hajlamosak lehetnének arra, hogy először az irányelvek marginális rendelkezéseit ültessék át, [...] Az irányelv lényeges rendelkezéseinek átültetése tehát – pénzügyi szankció kiszabásának veszélye hiányában – háttérbe szorulna.” A Bíróság indoklása szerint pedig (54. pont): „Ez az értelmezés ugyanis azzal a veszéllyel járna, hogy a tagállamok a szóban forgó irányelv csupán néhány rendelkezésének átültetését biztosító intézkedéseket, vagy pedig olyan intézkedéseket jelentenek be a Bizottságnak, amelyeknek nyilvánvalóan nem célja ezen irányelv átültetésének biztosítása [...]”

23 E gyakorlat alapja a Bíróság azon állásfoglalása, miszerint az uniós irányelvek átültetésre vonatkozó rendelkezése kifejezetten megkívánja pozitív jogi aktus elfogadását (lásd C-628/18. Bizottság kontra Szlovén Köztársaság ügyben hozott ítélet 22. pontja). Az irányelvek átültető rendelkezésére példaként hozható a 2018/2001 irányelv 36. cikke (1) bekezdésének második albekezdése, amely így rendelkezik: „Amikor a tagállamok elfogadják ezeket a rendelkezéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni. A rendelkezésekben utalni kell arra is, hogy a hatályban lévő törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseknek az ezen irányelvvél hatályon kívül helyezett irányelvre való hivatkozásait erre az irányelvre történő hivatkozásként kell értelmezni. A hivatkozás és a megfogalmazás módját a tagállamok határozzák meg”

24 Az Európai Bizottság egyébként ezt a gyakorlatot követi az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján indított második tartalmi kötelezettségszegési eljárások Bíróság elé utalása során is.

a Bizottság a súlyossági együttthatót ezért egységesen 10-ben határozta meg. Ez az együtttható *részleges átültetés esetén* az átalányösszegű és a kényszerítő bírság számításakor csökkenhet, *de nem kizárt a magán- és közérdekekre gyakorolt hatás ezen felüli figyelembevétel sem*.

A Bizottság a keresetét akkor sem vonja vissza, *ha a tagállam a kötelezettségszegést a bírósági eljárás folyamán megszünteti*, azaz a Bíróság ítéletének való megfelelést biztosítja, vagy az átültetést és az átültető intézkedések bejelentését elvégzi. Ez esetben a Bizottság ugyanis *csak az előre mutató kényszerítő bírságra vonatkozó kérelmétől áll el, de a jogsértés korábbi tartós fennállását szankcionáló átalányösszegű bírságtól nem*. A visszatartó erő növelése érdekében az Európai Bizottság az irányelvek átültetését és/vagy bejelentését elmulasztó tagállamokkal szemben – belső szabályai alapján – *12 hónapon belül keresetet nyújt be az Európai Unió Bíróságához*.

6. A MAGYARORSZÁGGAL SZEMBEN ÁTÜLTETÉS BEJELENTÉSÉNEK HIÁNYA MIATT INDÍTOTT KÉT ÚJ KÖTELEZETTSÉGSZEGÉSI ELJÁRÁSRÓL

Az Európai Parlament és Tanács uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló 2019/1937-es irányelve olyan személyek számára kíván védelmet nyújtani, akik akár a magán-, akár az állami szektorbeli munkavégzésükkel összefüggésben tudomásukra jutott, *a kulcsfontosságú szakpolitikai területek* (pl. közbeszerzés, pénzügyi szolgáltatások, pénzmosság, termékbiztonság, közlekedésbiztonság, környezetvédelem, hulladékgazdálkodás, versenyjogi és állami támogatásokra vonatkozó szabályok stb.) uniós joganyagával kapcsolatos jogsértéseket, vagy visszaélésszerű gyakorlatokat jelentenek be – akár a munkaviszonyuk megszűnését követően is. Az irányelv értelmében a legalább 50 munkavállalót foglalkoztató vállalatoknak hatékony bejelentési, és a titoktartást garantáló belső; a nemzeti hatóságok pedig a bizalmas bejelentést lehetővé tevő külső bejelentési csatornákat kell létrehozniuk nyomon követési eljárások és határidők beépítésével. A tagállamoknak ezen felül minden szükséges intézkedést meg kell tenniük annak érdekében, hogy a bejelentő személy elleni megtorlást megakadályozzák. A tagállamoknak az irányelvet 2021. december 17-ig kellett átültetniük a nemzeti jogukba. A bejelentett átültető intézkedések vizsgálata, illetve az elmaradt notifikációk nyomán *a Bizottság már 2022 januárjában 24 tagállammal szemben indított kötelezettségszegési eljárást hivatalos felszólítás megküldésével*, melyet 2022 júliusában és szeptemberében indokolással ellátott vélemény megküldésével 19 tagállam esetében folytatott. 2023. február 15-i döntésével *nyolc tagállamot, Csehországot, Észtországot, Lengyelországot, Luxemburgot, Németországot, Olaszországot, Spanyolországot és Magyarországot utalt Bíróság elé*. Az elérhető átültetési adatok alapján Észtország, Lengyelország, Luxemburg és Németország nem jelentett be átültető intézkedéseket, a további négy tagállam – köztük hazánk – pedig a Bizottság értékelése szerint vélhetően csak részleges átültetést valósított meg.

A szektort szabályozó korábbi irányelveket hatályon kívül helyező és átdolgozó, az Európai Parlament és a Tanács megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló 2018/2001-es irányelve uniós szinten először szabályozza a megújuló energia termelő általi felhasználását, egyúttal kialakítja a megújuló energia villamos energia, fűtés-hűtés, és közlekedési területen történő felhasználásának közös szabályrendszerét. Az irányelv 2030-ra uniós szintű célt is meghatároz a megújuló energia energiamixben képviselt részarányára nézve. Az irányelv a megújuló energiaforrásból származó projektek vonatkozásában többek között a közigazgatási eljárások egyszerűsítését is tartalmazza, és a fogyasztók számára is lehetővé teszi saját megújuló energia előállítását. Az irányelvet a tagállamoknak 2021. június 30-ig kellett átültetniük a nemzeti jogukba: az elérhető átültetési adatok alapján a 2018/2001-es irányelvre vonatkozóan minden tagállam jelentett be átültető jogszabályokat. Az átültetési határidő leteltét követően a Bizottság egy hónapon belül, már 2021. július 23-án megindította az átültetés hiánya miatti kötelezettségességi eljárásokat. 2022 májusában kilenc tagállam számára küldött indokolással ellátott véleményt, mely tagállamok közül Horvátországot, Magyarországot és Portugáliát 2023. február 15-én a Bíróság elé utalta. Tekintettel arra, hogy ugyanezzel a dátummal további két tagállam (Lengyelország és Lettország) is indokolással ellátott véleményt kapott, továbbá, mivel előfordulhat, hogy az indokolással ellátott vélemény szakaszában tartó eljárások nem mindegyike került lezárásra, így nem kizárt, hogy a 2018/2001-es irányelv átültetése bejelentésének hiánya miatt további tagállamokkal szemben is bírósági eljárás megindítására kerül sor.

7. KÖVETKEZTETÉSEK

Magyarország mindkét átültetés bejelentésének hiánya miatt kötelezettségességi eljárással érintett irányelv kapcsán jelentett be átültető intézkedéseket, így a kötelezettségességi eljárások *prima facie* részleges jellegű. Fontos hangsúlyozni, hogy ezek a kötelezettségességi eljárások nem az átültetés tartalmi megfelelőségét érintik (mivel erre külön eljárás keretében kerülhet sor), ezen esetekben a Bíróság pusztán az átültetés megtörténtének tényét, teljességét és a bejelentés pontosságát vizsgálja meg a Bizottság indítványa alapján. A bejelentés megtörténtét követően a bizonyítási teher azonban a Bizottságot terheli az átültetés részlegességének alátámasztására. A Bíróság íté-

kezési gyakorlatából következően ugyanakkor már az átültetés részleges elmaradása is kötelezettségességet valósít meg, e tény fennállását pedig a Bíróság az indokolással ellátott véleményben tűzött határidő lejártának időpontjára vonatkozóan vizsgálja meg.

Amennyiben feltételezzük, hogy a Bíróság megállapítja ezen irányelvek átültetésének akár teljes, akár részleges hiányát, úgy Magyarországnak *átalányösszegű bírság kiszabására mindenképpen számíthatnia kell*, még ha az átültetés hiányosságait a bírósági eljárás során orvosolja is. A fix minimum átalányösszegű bírság Magyarország esetében 980 000 euró, amennyiben a számított összeg ennél nem eredményez magasabb bírságot. A számítás tekintetében itt jelentősége lehet annak, hogy a Bizottság milyen súlyúnak értékeli a jogsértést, mert – bár mint azt fent láthattuk, az irányelvek átültetésének elmaradását a Bíróság mindig súlyosnak ítéli, ugyanakkor egyfelől a kötelezettségességi magán- és közérdekekre gyakorolt hatását is figyelembe veheti, másfelől pedig *in concreto* a késedelmes átültetés – adott esetben csekély – gyakorlati hatásait is értékelheti.²⁵ A Bizottság hozzáállása szempontjából azonban indikatív egyrészt az eljárások gyors megindítása és rövid időn belüli Bíróság elé utalása, másrészt az a tény az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló irányelvet a Bizottság a nyolc tagállammal szemben indított bírósági eljárás megindításakor *kiemelt jelentőségűnek ítélte*.²⁶

A Bíróság a Bizottság pénzügyi szankció kiszabására tett indítványához annyiban kötve van, hogy a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű átalányösszegű, vagy kényszerítő bírságot szabhat ki. A Bíróság a második kötelezettségességi eljárások kapcsán [EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése] kialakított állandó ítélkezési gyakorlata szerint *jogosult e két bírságtípust halmazatban kiszabni*. Amennyiben a jogsértés a bírósági ítélet meghozataláig fennáll, úgy a kényszerítő bírság kiszabásának feltételei fennállnak. Ez esetben tehát *nem zárható ki az átalányösszegű bírság mellett kényszerítő bírság kiszabása sem, jóllehet erre eddig az átültetés bejelentésének hiánya miatt indított kötelezettségességi eljárásokban nem volt gyakorlat*. Ugyanakkor a Bizottság ilyen típusú ügyekben szisztematikusan mindkét bírság kiszabására indítványt tesz. A Bizottság hozzáállása tehát e tekintetben is meghatározó lehet, amennyiben keresetét valamely bírságtípusra nézve az eljárás során nem vonja vissza.

25 C-628/18. Bizottság kontra Szlovén Köztársaság (2021. január 13.), ítélet 76. és 80. pontjai.

26 Lásd 2023. február 15-i sajtóközlemény https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_23_703 [letöltve: 2023. 03. 29.].