

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

Az EK-Szerződés 228. cikkének végrehajtása

I. Bevezetés

1. A kötelezettségmulasztást megállapító ítéletet végre nem hajtó tagállammal szemben a Maastricht-i Szerződés vezette be a pénzbírság kiszabásának lehetőségét, módosítva e célból egyrészt az EK-Szerződés korábbi 171. cikkét, ami így a 228. cikk lett, másrészt az Euratom-Szerződés¹ 143. cikkéhez.
2. Az említett rendelkezés megvalósítására vonatkozóan a Bizottság 1996-ban adta ki első közleményét² 1997-ben a Bizottság egy második közleményt tett közzé, amely elsősorban a kényszerítő bírság³ számítási módszerét ismerteti. 2001-ben pedig elfogadta a kényszerítő bírság kiszámításakor alkalmazott, a mulasztás időtartamát tükröző együttható meghatározásáról szóló belső határozatot⁴. Az Európai Közösségek Bírósága időközben a 228. cikk⁵ értelmében három ítéletet hozott. Az 1996-ban és 1997-ben meghatározott kritériumokat a Bíróság érvényesítette⁶.
3. E közlemény az 1996-ban és 1997-ben közzétett közlemények helyébe lép. Nagymértékben támaszkodik az említett, 1996-ban és az 1997-ben kiadott közleményekre, mindamellett figyelembe veszi a joggyakorlatban időközben bekövetkezett változásokat, nevezetesen az átalányösszeget, mint eszközt, illetve az arányosság elvét. Emellett meghatározza a szankciók kiszámítási módszerét és azt a kibővült Uniónak megfelelően módosítja.
4. A 228. cikkben előírtaknak megfelelően a pénzbírságok kiszabására vonatkozó végső határozat az Európai Közösségek Bíróságát illeti meg, amely e területen teljes joghatósággal bír. Mindamellett a Bizottság mint a szerződések őre, meghatározó szerepet játszik, a folyamat kezdetén, mivel tőle függ a 228. cikkben előírt folyamat elindítása, valamint azért, mert adott esetben az ő feladata az Európai Közösségek Bíróságához fordulni és javaslatot tenni átalányösszeg és/vagy a megadott összegű kényszerítő bírság kiszabására.

¹ Az e közleményben az EK-Szerződés 228. cikkére tett hivatkozások egyben vonatkoznak az Euratom-Szerződés 143. cikkére is, mivel a két rendelkezés szövege azonos.

² HL C., 242., 1996.8.21., 6. o.

³ HL C., 63., 1997.2.28., 2. o.

⁴ Lásd a 2001. április 2-i PV(2001)1517/2 sz. dokumentum jegyzőkönyvét. Lásd alább ezen közlemény 17. pontját.

⁵ 2004. július 4-i ítéletek a C-387/97 sz. *Bizottság kontra Görögország* ügyben, I-5047, EBHT 2000. o.; 2003. november 23-i C-278/01 sz. *Bizottság kontra Spanyolország* ügyben, I-14141, EBHT 2003. o., és 2005. július 12-i C-304/02 sz., *Bizottság kontra Franciaország* ügyben (még nem közzétett).

⁶ Lásd nevezetesen a C-387/97 sz. ítélet 84-92 pontjait, a *Bizottság kontra Görögország* ügyben.

A Bizottság az átláthatóság érdekében a következőkben tájékoztatja a Bíróságot a pénzbírságok összegének megállapítására vonatkozó kritériumokról, amelyeket a körülményeknek megfelelőnek tart. A Bizottság meg kívánja jegyezni, hogy mind az említett kritériumok kiválasztását, mint azok alkalmazását a közösségi jog hatékony alkalmazásából adódó szükségszerűség határozza meg.

5. Az alábbiakban kifejtett szabályok és általános kritériumok esetenkénti mérlegelése, valamint az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatának fejlődése az adott tárgykörben lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy e közleményt figyelembe véve erre vonatkozó politikáját a későbbiekben tökéletesítse. Mivel a pénzbírságot mindig a körülményeket figyelembe véve kell meghatározni, a Bizottság – élve mérlegelési jogkörével –, fenntartja annak lehetőségét, hogy eltérjen ezektől az általános szabályoktól és kritériumoktól, eljárását részletesen megindokolva minden olyan esetben, amikor indokoltnak látszik kivételes eljárást alkalmazni, beleértve az átalányösszeg felhasználásának eszközét is.

II. Általános elvek

6. A szankció meghatározásának folyamatát magának a kérdéses eszköznek a célja, azaz a közösségi jog hatékony alkalmazásának biztosítása kell irányítsa. A Bizottság véleménye szerint ez az elhatározás három alapvető kritériumra kell épüljön:
 - *a jogsértés súlyossága,*
 - *időtartama,*
 - *a szankció szükséges visszatartó erejének biztosítása a visszaesés elkerülése érdekében.*
7. A Bizottság által az Európai Közösségek Bírósága számára javasolt szankciók esetében követelmény, hogy a tagállamok számára előre láthatók legyenek, valamint az alkalmazott számítási módszer tekintettel legyen az arányosság és a tagállamok közötti egyenlő bánásmód elvére. Ugyanakkor fontos az is, hogy a módszer világos és egységes legyen, mivel a Bizottságnak a Bíróság előtt meg kell indokolnia a javasolt összeg meghatározására vonatkozó döntését.
8. A szankció eredményessége szempontjából fontos a megfelelő nagyságú *összegek* meghatározása, biztosítva ezáltal azok *visszatartó erejét*. Teljesen szimbolikus összegek kiszabása megkérdőjelezné a jogsértési eljárások említett kiegészítő eszközének hasznát, és ellenkező hatással lenne az eszköz legfontosabb célkitűzésére, ami a közösségi jog teljes körű alkalmazásának biztosítása.
9. Az EK-Szerződés 269. cikkének, valamint az Európai Közösségek saját forrásairól szóló, 2000. szeptember 29-i 2000/597/EK tanácsi határozat⁷ értelmében költségvetési szempontból a kényszerítő bírságot és az átalányösszeget az „egyéb bevételek” kategóriába sorolják.

A. AZ ÁTALÁNYÖSSZEG

⁷ HL L 253, 2000.10.7., 42.o.

10. A Bizottság az 1966-os közleményében kifejtette, hogy „figyelembe véve a jogsértési eljárás alapvető célkitűzését, ami a határozatnak megfelelő helyzet lehető legrövidebb időn belüli elérése [...] erre a kényszerítő bírság a legalkalmasabb eszköz”

A Bizottság hozzáfűzte, hogy „nem mond le az átalányösszeg kötelező jellegű alkalmazásának kéréséről”. Azóta a Bizottság a 228. cikk értelmében benyújtott fellebbezései alkalmával a Bizottság minden esetben felkérte a Bíróságot kényszerítő bírság kiszabására, amit utóbbi meg is tett, ezzel is igazolva a kényszerítő bírság, mint büntető eszköz alkalmasságát.

- 10.1. A tapasztalat szerint gyakran előfordul, hogy a tagállamok a 228. cikk szerinti eljárásnak csak egy késői, sőt, akár csak a végső szakaszában tesznek eleget a határozat előírásainak.

Ilyen körülmények között a Bizottság úgy véli, hogy a 228. cikkben előírt pénzbírságok kérdését szükséges felülvizsgálni. A Bizottság gyakorlata ugyanis az, hogy a 228. cikkel összhangban pénzbírság kiszabását a Bíróságnak csak az ítélet végrehajtásának elmulasztása esetén javasolja, ami azt eredményezi, hogy a végrehajtásra vonatkozó kései, de az ítéletet megelőző intézkedések nem vonnak maguk után semmilyen szankciót, ily módon semmi nem tartja vissza a tagállamokat hatékony módon az említett gyakorlattól.

Amennyiben megmaradnak a kényszerítő bírságnál és nem kérik átalányösszeg befizetését, az annak az elfogadását jelentené, hogy hiába állapította meg az Európai Közösségek Bírósága egy tagállamnál a köteleesség elmulasztását, az érintett tagállam minden kényszer nélkül fenntarthatja az említett jogsértés állapotát. Ezzel szemben a Bizottságnak az a véleménye, hogy az Európai Közösségek Bírósága ítéletei végrehajtásának huzamosabb ideig történő elmulasztása komoly veszélyt jelent a jogszerűség elvére és a jogbiztonságra egy olyan közösségben, amely a jogra épül.

- 10.2. Az Európai Közösségek Bíróságának C-304/02 ítéletében, a *Bizottság kontra Franciaország* ügyben megerősítette, hogy a kétféle pénzbírság (a kényszerítő bírság és az átalányösszeg) összeadódhat egy és ugyanazon jogsértési eljárás esetén, valamint, hogy a Bizottság az említett eljárást ebben az esetben alkalmazta először.

- 10.3. Tekintettel a fentiekre, a Bizottság mostantól a 228. cikk értelmében az Európai Bírósághoz benyújtott keresetei a következő adatokat is tartalmazzák:

- a 228. cikk értelmében az ítélet meghozatalának napjától számított minden egyes késedelmes napra vonatkozó kényszerítő bírságot.
- a jogsértési állapot meghosszabbítását büntetően fizetendő átalányösszeg a kötelezettség elmulasztását megállapító első ítélet és a 228. cikk értelmében hozott ítélet meghozatala közötti időszakra.

- 10.4. A tagállamok közötti egyenlő elbánás legjobb garanciája az átalányösszegre a és kényszerítő bírságra vonatkozó javaslat, hiszen ez az eljárás a javasolt szankciók kiszámításánál előre meghatározott és objektív módszerre támaszkodik. Az említett rendszeres és objektív megközelítés elve érvényesül 1996 óta a Bizottság és a Bíróság gyakorlatában, ami a 228. cikk alapján az átalányösszeg javaslatára és annak megállapítására vonatkozik, és amelynek hatékonysága, illetve pártatlansága azóta

már bebizonyosodott. Az átalányösszeg alkalmazása logikusan hasonló megközelítési módszert követ.

- 10.5. Kivételes esetekben egyébként a Bizottság nem zárja ki annak lehetőségét, hogy csak az átalányösszeget fizessék ki⁸.
11. Az átalányösszeg fizetésére vonatkozó új megközelítési módszer logikus következménye, hogy abban az esetben, ha a tagállam a Bírósághoz fordulás után, ám a 228. cikk alapján hozott ítélet meghozatala előtt végzi el a kiigazítást, a Bizottság csupán erre való tekintettel nem szünteti meg az eljárást. A Bíróság pedig olyan esetben, amikor nem áll módjában kényszerítő bírságról szóló ítéletet hozni, mert az már tárgytalan lenne, a korábbi gyakorlattal szemben kiszabhatná az átalányösszeget, ami a jogsértés kezdetétől annak kiigazításáig eltelt időszakra vonatkozik, mivel az eljárás erre vonatkozó részének megvan az alapja. A Bizottság ügyel arra, hogy a Bíróságot minden jellegű kiigazításról késedelem nélkül értesíti, függetlenül attól, hogy a bírósági eljárás milyen fázisban van. Hasonlóképpen jár el a Bizottság akkor is, ha a 228. cikk alapján hozott ítéletet követően az érintett tagállam eleget tesz köteletségének, ilyen esetben a kényszerítő bírság fizetésének kötelezettsége érvényét veszti.
12. A Bizottság a szankciók módosításától azt az eredményt várja, hogy a tagállamok minél hamarabb véget vessenek a jogsértési állapotnak, valamint csökkenjen a 228. cikk alapján a Bíróság elé beterjesztett ügyek száma.

B. AZ ARÁNYOSSÁG ELVE

13. Sajátos következtetéseket vontak le az arányosság elvére vonatkozóan nemrég egy joggyakorlat kapcsán. A C-387/97. sz., *Bizottság kontra Görögország*, valamint a C-278/01. sz., *Bizottság kontra Spanyolország* ügyben a Bíróság megerősítette, hogy a kényszerítő bírságot a körülményeket figyelembe véve, valamint a megállapított késéssel és az érintett tagállam fizetési képességeivel arányosan kell alkalmazni⁹. A Bizottság minden esetben körültekintően megvizsgálja, milyen módon lehetséges a legmesszebbmenően figyelembe venni az említett elveket, mielőtt véglegesíti a Bíróság számára javasolt szankciókat. A C-278/01. sz., *Bizottság kontra Spanyolország* ügy különösen jó példa arra, hogy a szankcióknak – a lehetőségekhez mérten – kiszabásuk előtt figyelembe kell venniük a körülmények esetleges változását.

Ebben az összefüggésben négy következtetést lehet levonni az arányosság elvére, pontosabban a körülményeket figyelembe vevő szankciókra vonatkozóan:

- 13.1. Először, azokban az esetekben, amelyek több kifogást tartalmaznak, és amikor a Bizottság úgy véli, hogy rendelkezésre állnak világos és objektív alapok, melyek lehetővé teszik a kifogások világosan elkülöníthető értékelését anélkül, hogy ez az

⁸ Az említett megközelítési mód megfelelőnek bizonyulhat például az ismétlődően „elkövetett” jogsértések esetén, illetve akkor, ha egy tagállam minden szükséges intézkedést megtett azért, hogy eleget tegyen az ítéletnek, de bizonyos időnek feltétlenül el kell telnie ahhoz, hogy az eredmény elismerése megtörténjen.

⁹ Lásd a C-387/97 sz., *Bizottság kontra Görögország* ügyben hozott ítélet 90. pontját, és a C-278/01 sz. *Bizottság kontra Spanyolország* ügyben hozott ítélet 41. pontját.

eljárás a 228. cikk eljárásának célkitűzését veszélyeztetné, a Bizottság minden egyes kifogásra külön szankciót javasol, ügyelve arra, hogy ez a megkülönböztetés – a korábbi gyakorlathoz képest – ne okozza a javasolt szankciók halmozódását. Ez az eljárás inkább azt mutatja meg, hogy a szankciók összessége olyan mértékben csökken, amilyen mértékben a tagállam az ítélet egyes elemeit végrehajtja, vagyis az egyes kifogásokat orvoslásuk ütemében.

- 13.2. Másodszor, előfordulhatnak olyan jogsértési helyzetek, mint amelyek a C-278/01. sz., *Bizottság kontra Spanyolország* ügyre jellemzőek, amely a 76/160/EGK irányelvben meghatározott, fürdésre alkalmas víz minőségére vonatkozott, ahol – amint azt a Bíróság tapasztalta –, „a tagállamoknak különösen nehéz volt az irányelvben előírtak teljes mértékű végrehajtása”, és ott, ahol „elképzeltető, hogy az alperes tagállam az irányelv végrehajtásának lényeges szintjéig eljut anélkül, hogy rövid távon a végrehajtás teljes befejezéséhez érkezne”. Ilyen körülmények között, ahogy azt a Bíróság kijelentette, „az a büntetés, amely nem veszi figyelembe a tagállam kötelezettségei végrehajtása során esetlegesen elért eredményeket, nem felelne meg sem a körülményeknek, sem a megállapított mulasztás arányát”¹⁰.

Ily módon, ha néhány, a 76/160/EGK – a tisztán eredménykötelezettséggel jellemezhető – irányelv végrehajtása során előforduló hiányosságokhoz hasonlítható jogsértési eljárás esetében, rendelkezésre áll a szankciók matematikai kiigazítását a jogszerű állapot biztosítása felé tett lépések függvényében lehetővé tevő, könnyen alkalmazható képlet, a Bizottság javasolja a Bíróságnak a képlet alkalmazását. Ezenkívül a Bizottság minden egyes ügy esetében egyenként megvizsgálja, vajon jogos-e javasolnia, és ha igen, milyen mértékben, a fentihez hasonló működésű és a más jogsértési helyzetekre is könnyen alkalmazható mechanizmus alkalmazását.

- 13.3. Harmadszor, a C-278/01 sz., *Bizottság kontra Spanyolország* és a C-304/02. sz., *Bizottság kontra Franciaország* ügyek mutatják, hogy szükség lehet a hivatkozásként használt ütemtervet a körülményekhez igazítani akkor, amikor felméri, vajon a második ítélethozatal után továbbra is fennáll-e a jogsértő állapot, illetve, hogy mikortól fizetendő a kényszerítő bírság¹¹. Olyan esetben, amikor a határozat végrehajtása mértékét csak rendszeres időszakonként lehet értékelni, célszerű elkerülni azt helyzetet, amikor a kényszerítő bírságok folyamatosan növekednek mindaddig, amíg a jogsértés ténylegesen meg nem szűnik, illetve amíg megszűnését meg nem állapítják. Amellett, hogy a Bizottság javasolja a napi kényszerítő bírságok alkalmazását, a megjelölt esetekben másfajta, hivatkozásként használható ütemterv alkalmazását javasolja, például, egyéves vagy hat hónapos gyakoriságot előírva. A megfelelő, hivatkozásként használt ütemterv a jogszerű állapot ellenőrzésére vonatkozó, a tárgyhoz kapcsolódó jogszabályokban előírt módszerektől függ.

- 13.4. Negyedszer, különleges körülmények esetén indokolt lehet rendelkezni a kényszerítő bírságok felfüggesztéséről. Például a jogszabály helytelen alkalmazása esetén

¹⁰ Lásd a C-278/01 sz., *Bizottság kontra Spanyolország* ügy vonatkozásában korábban idézett ítélet 47-52. pontját.

¹¹ Lásd a C-278/01 sz., *Bizottság kontra Spanyolország* ügyben hozott ítélet 43-46. pontját, és a C-304/02.sz., *Bizottság kontra Franciaország* ügyben hozott ítélet 111-112. pontját.

előfordulhat, hogy az érintett tagállam egy adott pillanatban kijelenti, hogy minden szükséges intézkedést megtett. Ilyen esetben indokolt a Bizottság és az érintett tagállam együttműködésével biztosítani az intézkedések hatékonyságának ellenőrzéséhez szükséges időt¹². Rendkívüli esetekben az is előfordulhat, hogy egy tagállam már minden intézkedést végrehajtott annak érdekében, hogy eleget tegyen az ítéletnek, de bizonyos időnek feltétlenül el kell telnie ahhoz, hogy az eredmény elismerése megtörténhessen. Hasonló esetekben hasznos lehetne, ha a Bíróság a 228. cikk alapján hozott ítéletében meghatározná a felfüggesztés feltételeit, beleértve a Bizottság számára arra vonatkozóan biztosított lehetőséget, hogy ellenőrizze, eleget tesznek-e a felfüggesztés megkezdésére és befejezésére érvényes feltételeinek. A Bizottság adott esetben erre vonatkozó javaslatokat tehet a Bíróságnak.

III. A kényszerítő bírság összegének meghatározása

14. Egy tagállam által fizetett kényszerítő bírság az az összeg, amit elvben a késedelmi napok száma alapján határoznak meg – a különleges esetekben fennálló más hivatkozási időszak sérelme nélkül (lásd.13.3 pontban) – és ami a Bíróság ítélete végrehajtásának elmulasztását szankcionálja oly módon, hogy érvényes attól a naptól kezdve, amikor a Bíróság ítéletét kézbesítették az érintett tagállamnak, és addig a napig tart, ameddig a tagállam véget nem vet a jogsértő állapotnak.

A kényszerítő bírság napi összegét a következőképpen állapítják meg:

- az egységes átalányösszeget megszorozzák a súlyossági együtthatóval és a mulasztás időtartamát tükröző együtthatóval;
- a kapott eredményt megszorozzák a minden egyes tagállamra külön-külön meghatározott állandó együtthatóval (az „n” együttható), ami figyelembe veszi egyrészt az érintett tagállam fizetési képességeit, másrészt a Tanácsban a rendelkezésére álló szavazatok számát.

A. AZ EGYSÉGES ÁTALÁNYÖSSZEG MEGHATÁROZÁSA

15. Az egységes átalányösszeg az az állandó alapösszeg, amit a kiszámolás során az említett együtthatókkal megszoroznak. Az egységes átalányösszeg arra szolgál, hogy a jogszerűség elvének megsértését és a Bíróság által hozott ítéletek teljesítésének elmulasztását büntesse, azaz olyan szabálytalanságokat, amelyek minden, a 228. cikkre vonatkozó ügyel kapcsolatban felmerülnek. Az egységes átalányösszeget a következőképpen határozták meg :

- a Bizottság jelentős mérlegelési jogkört biztosít magának a súlyossági együttható alkalmazását illetően,
- az összeg az ésszerűség határain belül marad, annak érdekében, hogy bármelyik tagállam számára teljesíthető legyen,

¹² Például, ha egy tagállamot azért ítélik el, mert nem tett semmit az ellen, hogy egy nagy jelentőségű természetes élőhely ne pusztuljon le a vízelvezetési munkák következtében, a hidrológiai viszonyok helyreállítása érdekében olyan infrastrukturális munkálatokat hajthat végre, amelyek a környezetvédelem szempontjából szükségesek. Annak megállapításához, vajon az elvégzett munkálatokkal sikerült-e az okozott károkat helyrehozni, szükség lehet arra, hogy az ellenőrzéshez biztosítsák a megfelelő időt.

- az összeg, miután beszorozták a súlyossági együtthatóval, elég jelentős mértékű ahhoz, hogy megfelelő nyomást gyakoroljon bármelyik érintett tagállamra.

Az összeget napi 600 euróban állapították meg¹³.

B. A SÚLYOSSÁGI EGYÜTTHATÓ ALKALMAZÁSA

16. Valamely ítélet végrehajtásának elmulasztásából származó jogsértéshez minden esetben súlyosnak tekinthető. A pénzügyi büntetés nagyságának különleges esetekben történő megállapításakor azonban a Bizottság a végre nem hajtott ítéletet eredményező lényegi jogsértéshez szorosan kapcsolódó két mutatót is figyelembe vesz, melyek *a jogsértés tárgyát képező közösségi jogszabályok fontossága és az említett jogsértéseknek az egyéni és közérdekre gyakorolt hatásai*.
- 16.1. A jogsértés tárgyát képező közösségi jogszabályok fontosságának felbecsülése érdekében a Bizottság fokozottabban figyelembe veszi a jogsértések jellegét és hatókörét, mint azoknak a normáknak a jogforrások sorában elfoglalt helyét, amelyek végrehajtásának elmulasztását megállapították. Így például a megkülönböztetésmentesség elvét sértő tettet mindig súlyos jogsértésnek kell tekinteni, függetlenül attól, hogy a Szerződésben meghatározott elv megsértéséről, vagy valamely rendeletben vagy irányelvben szereplő elv megsértéséről van szó. Általánosságban elmondható, hogy a Szerződésben megfogalmazott alapvető jogok és a négy alapszabadság megsértését súlyos jogsértésnek kell tekinteni és a súlyosság mértékének megfelelő pénzbírság kiszabását kell maga után vonja.
- 16.2. Továbbá, adott esetben helyénvaló figyelembe venni azt a tényt, hogy a Bíróságnak az az ítélete, melyet az érintett tagállam elmulasztott végrehajtani, állandó joggyakorlatba illeszkedik (ez az eset áll fenn például, amikor a kötelezettségmulasztást megállapító ítélet egy hasonló értelmű, előzetes döntéshozatali eljárás során hozott ítéletet követ). A megsértett jogszabály érthetősége (illetve annak kétértelmű vagy bonyolult jellege) szintén meghatározó tényező lehet¹⁴.
- 16.3. Végül, adott esetben, helyénvaló figyelembe venni azt a körülményt, hogy az érintett tagállam az ítélet végrehajtása érdekében hozott-e általa kielégítőnek intézkedéseket, amelyeket viszont a Bizottság nem tart kielégítőnek, mert ez a helyzet különbözik attól, amikor egy tagállam bármiféle intézkedés meghozatalát elmulasztja. Ez utóbbi esetben ugyanis egyáltalán nem kétséges, hogy az érintett tagállam megsértette a 228. cikk (1) bekezdését. Hasonlóképpen, a Bizottsággal a teljes együttműködés elmulasztása 228. cikk (2) bekezdésének első albekezdésében előírt eljárás során

¹³ Az 1997-ben közzétett 500 eurós egységes átalányösszeget GDP-deflátorral megfelelően indexálták a és kerekítették. A Bizottság három évenként az inflációhoz igazítja az említett átalányösszeget.

¹⁴ Az a tagállam, amelyik egy érthető jogszabállyal, illetve az Európai Közösségek Bíróságának joggyakorlatával helyezkedik szembe, súlyosabb jogsértést követ el, mint az, amelyik egy olyan, nem világos, bonyolult jogszabályt alkalmaz, amelyet soha nem terjesztettek a Bíróság elé értelmezés-kérés vagy érvényesség megállapítás céljával. Ezzel kapcsolatban lásd a Bíróság joggyakorlatát a tagállamok felelőssége kérdésében a közösségi jogok megsértése esetén, és különösen a Bíróság 1996. március 26-i ítéletét a C-392/93 *British Telecommunications* ügyben, Gyűjtemény, 1996, I-1631. o.

súlyosbító körülménynek számít¹⁵. Ezzel szemben – adott esetben – enyhítő körülménynek számít, ha a végrehajtandó ítélet valóban felvet értelmezési problémákat, illetve, ha az ítélet rövid időn belüli végrehajtása különleges nehézségeket hoz magával.

16.4. A *jogsértések közérdekre és egyéni érdekre kifejtett negatív hatását* esetenként kell mérlegelni. A tárgyra vonatkozóan példaként a következő elemeket emelhetjük ki:

- a Közösség saját forrásainak elvesztése,
- a jogsértés Közösség működésére gyakorolt hatása,
- súlyos vagy helyrehozhatatlan kár okozása az emberi egészségre vagy a környezetre,
- magánszemélyek és gazdasági szereplők által elszenvedett gazdasági, illetve nem gazdasági jellegű sérelmek, beleértve azok nem számszerűsíthető vonatkozásait is, mint például az egyén személyes fejlődése,
- a jogsértéssel összefüggésben felmerülő költségek összege,
- az ítélet be nem tartásából származó esetleges gazdasági előny a tagállam számára,
- a jogsértés viszonylagos fontossága, figyelembe véve az érintett tagállamban az adott gazdasági ágazat árbevételét, illetve az ott keletkezett hozzáadott értéket,
- a jogsértés által érintett lakosság aránya (a súlyosság megítélése kedvezőbb abban az esetben, ha a jogsértés következményei nincsenek kihatással az érintett ország egészére),
- a Közösség harmadik országokkal szembeni felelőssége,
- az a tény, hogy a jogsértés először fordul elő vagy többször ismétlődik (például több alkalommal késve történik az irányelvek átültetése egy bizonyos ágazatban).

16.5. Egyébként a büntetés összegének kiszámítása során *az egyéni érdekek* figyelembe vételét illetően a Bizottságnak nem célja, hogy az említett jogsértésből adódó károk és sérelmek elszenvedői számára kártérítést kapjon, hiszen ilyen jellegű kártérítést a nemzeti bíróságokon beindított eljárások során kaphatnak. A Bizottság az említett mutató használatával azt kívánja biztosítani, hogy vegyék figyelembe *a jogsértéseknek az egyénekre és a gazdasági szereplőkre gyakorolt hatását*; így például az említett hatások nem azonosak abban az esetben, ha a jogsértés a helytelen alkalmazás egy egyedi esetét érinti (egy diplomát nem ismernek el), illetve, ha a jogsértés a diplomák kölcsönös elismerésére vonatkozó irányelv átültetésének elmulasztásából származik, ami egy teljes szakmai csoport érdekeit sérti.

¹⁵ Lásd a 92.pontot a C-304/02 sz., *Bizottság kontra Franciaország* ügyben Geelhoed főügyész által beterjesztett észrevételeket.

- 16.6. A jogsértés súlyossága az átalány alapösszegét egy 1 (legkisebb érték) és 20 (legmagasabb érték) között alakuló együttható értékének megfelelően befolyásolja.

C. AZ IDŐTARTAMRA VONATKOZÓ EGYÜTTHATÓ ALKALMAZÁSA

17. Ami a kényszerítő bírság kiszámítását illeti, a figyelembe vett időtartam a Bíróság első ítéletének meghozatalától a Bizottság keresetének a Bíróságához történő benyújtásáig eltelt időt jelenti. Az említett időtartamot az egységes átalányösszeg szorzási együtthatójaként veszik figyelembe.

A jogsértés időtartama megnöveli az átalányösszeg szorzási együtthatóját, melynek legkisebb értéke 1, a legnagyobb pedig 3 lehet, és amelynek értéke 0,10/hónap a 226. cikk¹⁶ értelmében hozott ítélet kihirdetésétől számítva.

A Bíróság megerősítette, hogy a jogsértés időtartamát a kényszerítő bírság és az átalányösszeg esetében egyaránt figyelembe kell venni, tekintettel arra, hogy a két szankció különböző szerepet játszik¹⁷.

D. AZ ÉRINTETT TAGÁLLAM FIZETÉSI KÉPESSÉGEINEK FIGYELEMBE VÉTELE

18. A kényszerítő bírságnak biztosítania kell, hogy a szankció arányos és a visszatartó erejű.

A büntetés visszatartó ereje két formában jelentkezik. A büntetésnek elég súlyosnak kell lenni ahhoz, hogy

- a tagállam úgy határozzon, inkább rendezze helyzetét és megszünteti a jogsértést (a büntetés tehát magasabb összeget tesz ki, mint amekkora hasznot jelent a tagállamnak a jogsértés),
- a tagállam tartózkodjon minden további jogsértés elkövetésétől.

- 18.1. A visszatartó erő nagyságát az „n” együttható segítségével fejezik ki, amely két tényező mértani átlaga: egyrészt az érintett tagállam bruttó hazai terméké (GDP), másrészt a szavazatok súlyozásáé a Tanácsban¹⁸. Megállapítható, hogy az „n” együttható így tartalmazza egyrészt minden tagállam fizetési képességét – amelyet a GDP értéke képvisel –, másrészt a Tanácsban a rendelkezésére álló szavazatok

¹⁶ Lásd a C-304/02 sz., *Bizottság kontra Franciaország* ügyben hozott ítélet 81., 102. és 108. pontját.

¹⁷ Lásd a C-304/02 sz., *Bizottság kontra Franciaország* ügy kapcsán korábban idézett ítélet 84. pontját.

¹⁸ Ezt az átlagot a következőképpen számítják: az „n” együttható az a mértani átlag, amely kiszámításához a tagállamok GDP-je alapján kapott együtthatókból és a Tanácsban a tagállamok rendelkezésére álló szavazatok súlyozásából vont négyzetgyök figyelembevételével számítanak ki. A következő képlet segítségével számítható ki:

$$\sqrt{\frac{GDP_n}{GDP_{Lux}} \times \frac{Szavazatok_n}{Szavazatok_{Lux}}}$$

amelyben:

GDP_n = az érintett tagállam GDP-je, millió euróban

GDP_{Lux} = Luxemburg GDP-je

Szavazatok_n = az érintett tagállam szavazatainak száma a Tanácsban a szerződés 205. cikkében előírt súlyozás szerint

Szavazatok_{Lux} = Luxemburg szavazatainak száma.

A tény, hogy a számításhoz Luxemburg állam adatait tekintik kiindulási adatoknak, semmiben sem befolyásolja az együtthatók relatív értékét két meghatározott tagállam esetében.

számát. Az így kapott képlet a különböző tagállamok között elfogadható eltérést 0,36-tól 25,40-ig biztosít.

Az „n” együttható értéke a következő értéknek felel meg:

Tagállam	Speciális N együttható
Belgium	5.81
Cseh Köztársaság	3.17
Dánia	3.70
Németország	25.40
Észtország	0.58
Görögország	4.38
Spanyolország	14.77
Franciaország	21.83
Írország	3.14
Olaszország	19.84
Ciprus	0.70
Lettország	0.64
Litvánia	1.09
Luxemburg	1.00
Magyarország	3.01
Málta	0.36
Hollandia	7.85
Ausztria	4.84
Lengyelország	7.22
Portugália	4.04
Szlovénia	1.01
Szlovákia	1.45
Finnország	3.24
Svédország	5.28
Egyesült Királyság	21.99

- 18.2. Az érintett tagállamra kiszabandó napi kényyszerítő bírság összegének kiszámításához szükség van arra, hogy az átalányösszeget megszorozzák a súlyossági együtthatóval és a mulasztás időtartamát tükröző együtthatóval, majd az így kapott eredményt

megszorozzák az említett tagállamra vonatkozó (állandó értékű) „n” együtthatóval. A Bizottság mindazonáltal fenntartja magának a jogot az említett együttható módosítására abban az esetben, ha a valós helyzethez képes jelentős mértékű eltérés következne be, illetve ha a Tanácsban módosítanák a szavazatok súlyozását. Mindenesetre az új tagállamok GDP-jének előre láthatóan arányaiban nagyobb mértékű növekedése láttán a Bizottság 3 éven belül felülvizsgálja az „n” együttható összegét.

Az így meghatározott számítási módszer általános képlete a következő :

$$B_n = (E_{\text{Ab}} \times E_s \times E_T) \times n$$

ahol: B_n = kényszerítő bírság egy napra eső (napi) összege; E_{Ab} = a "kényszerítő bírság" átalányösszege; E_s = súlyossági együttható; E_T = a mulasztás időtartamát tükröző együttható; n = az érintett tagállam fizetési képességeit figyelembe vevő tényező.

IV. Az átalányösszeg meghatározása

19. Annak érdekében, hogy teljes mértékben figyelembe vegyék a visszatartó erő, az arányosság és az egyenlő bánásmód elvét, a Bizottság a következő új módszert javasolja a Bíróságnak:

- egyrészt egy minimális átalányösszeg meghatározását,
- másrészt egy olyan számítási módszert, amely lényege, hogy az egy napra megállapított összeget megszorozzák a jogsértés állapotában eltöltött napok számával, ami tulajdonképpen nagy mértékben hasonlít a kényszerítő bírság meghatározására alkalmazott módszerhez; ezt a számítási módszert abban az esetben alkalmazzák, ha az eredmény meghaladja a minimális átalányösszeget.

20. Minden alkalommal, amikor az Európai Közösségek Bíróságához a 228. cikk alapján hozott ítélet terjesztenek be, a Bizottság javaslatot tesz *legalább* egy állandó átalányösszegre, amelyet minden tagállam esetében a korábban említett „n” együttható figyelembevételével állapítottak meg, és ami független a 21-24. cikkben pontokban eredményektől.

Az említett minimális állandó alap azt az elvet tükrözi, hogy minden olyan eset, amikor egy tagállam huzamosabb ideig elmulasztja a Bíróság ítéletének végrehajtását, önmagában, minden súlyosbító körülménytől függetlenül veszélyt jelent a jogszerűség elvére egy jogra épülő közösségben, és ez indokolja a megfelelő mértékű szankció kiszabását. A minimális állandó alap lehetővé teszi továbbá a pusztán szimbolikus jellegű összegre tett javaslatok elkerülését, amelyek nélkülöznek bármiféle visszatartó erőt, és ahelyett, hogy erősítenék a Bíróság tekintélyét, valószínűleg csak rontanák.

A minimális átalányösszeg értékét a következőkben állapították meg

	(n együtttható)	(legalacsonyabb átalányösszeg ¹⁹)
Belgium	5.81	2 905 000
Cseh Köztársaság	3.17	1 585 000
Dánia	3.70	1 850 000
Németország	25.40	12 700 000
Észtország	0.58	290 000
Görögország	4.38	2 190 000
Spanyolország	14.77	7 385 000
Franciaország	21.83	10 915 000
Írország	3.14	1 570 000
Olaszország	19.84	9 920 000
Ciprus	0.70	350 000
Lettország	0.64	320 000
Litvánia	1.09	545 000
Luxemburg	1.00	500 000
Magyarország	3.01	1 505 000
Málta	0.36	180 000
Hollandia	7.85	3 925 000
Ausztria	4.84	2 420 000
Lengyelország	7.22	3 610 000
Portugália	4.04	2 020 000
Szlovénia	1.01	505 000
Szlovákia	1.45	725 000
Finnország	3.24	1 620 000
Svédország	5.28	2 640 000
Egyesült Királyság	21.99	10 995 000

¹⁹ A Bizottság három évente felülvizsgálja a legalacsonyabb átalányösszeget az inflációnak megfelelően.

21. Ezenkívül, és fenntartva, hogy meg kell haladni a minimális átalányösszeget, a Bizottság javasolni fogja a Bíróságnak, hogy az átalányösszeget a következőképpen határozza meg: az *egy napra megállapított összeg* megszorozva a *jogsértés teljes időtartamára vonatkozó napok számával*, ami a 226. cikk értelmében hozott ítélet kihirdetésétől számítva az jogszerűség helyreállításáig eltelt időszakot jelenti, vagy a jogszerű állapot helyreállítása hiányában a 228. cikk értelmében hozott ítélet kihirdetésétől számítva.

Az említett számítási módszer nem tűnik összeférhetetlennek az átalányösszeg fogalmával, feltéve, hogy az említett szankció kiszabása pillanatában, pontosabban az ítélet pillanatában az említett számításnak nincs akadálya, és hogy a Bíróságnak módjában áll állandó összeget meghatározni.

22. Indokolt *dies a quo*-ként az első ítélet hatályba lépésének első napját tekinteni. A C-304/02 sz., *Bizottság kontra Franciaország* ügyben hozott ítéletből ugyanis látható, hogy a jogsértés időtartamát, valamint az első ítélet meghozatala óta eltelt időszakot figyelembe kell venni a szankciók megállapításakor²⁰. A joggyakorlat szerint egyébként a kötelezettségmulasztást megállapító ítéletet végrehajtását „*azonnal meg kell kezdeni, és a lehető legrövidebb időn belül be kell fejezni*”²¹. Mielőtt közzétenné a 228. cikkre vonatkozó indokolással ellátott véleményét, a Bizottság természetesen köteles biztosítani a végrehajtáshoz szükséges időt az érintett tagállam számára – ami az esettől függően lehet hosszabb, illetve rövidebb –, ezáltal kerülve el azt a veszélyt, hogy a Bíróság esetleg visszautasítja a Bizottság későbbi fellebbezését²². Mindazonáltal abban az esetben, ha az ésszerű határidőt biztosították a tagállamnak, és bebizonyosodik, hogy a határidő lejártával sem került sor az ítélet végrehajtásra, a tagállamra úgy kell tekinteni, mint amely az első ítélet meghozatalától kezdődően elmulasztotta köteletségének teljesítését, mivel az érintett tagállam köteles az ítélet végrehajtását azonnal elkezdni és azt a lehető legrövidebb időn belül befejezni.

23. Az átalányösszeg meghatározásához szükséges *napi összeg* kiszámítása nagymértékben megegyezik a kényszerítő bírság meghatározásánál alkalmazott napi összeg kiszámításával, vagyis:

- az egységes átalányösszeget meg kell szorozni a súlyossági együtthatóval ;
- a kapott eredményt meg kell szorozni a minden egyes tagállamra külön-külön meghatározott állandó együtthatóval (az "n" együttható), ami egyaránt figyelembe veszi az érintett tagállam fizetési képességeit és a Tanácsban a rendelkezésére álló szavazatok számát.

- 23.1. A Bizottság az átalányösszeg kiszámításához ugyanazt a súlyossági együtthatót és ugyanazt az "n" együtthatót alkalmazza, amelyet a kényszerítő bírság meghatározásánál alkalmaz.

²⁰ Lásd a C-304/02 sz., *Bizottság kontra Franciaország* vonatkozásában korábban idézett ítélet 81., 102. és 108. pontját.

²¹ Lásd a C-387/97 sz., *Bizottság kontra Görögország* ügyben a korábban idézett ítélet 82. pontját, amely a korábbi joggyakorlatot idézi.

²² Lásd a C-278/01 sz. *Bizottság kontra Spanyolország* ügy vonatkozásában korábban idézett ítélet 27-31. pontját.

- 23.2. Ugyanakkor, a Bizottság az átalányösszeg megállapításánál egy *alacsonyabb* átalányt vesz figyelembe, mint a kényszerítő bírság meghatározásánál alkalmazott. Méltányosnak tűnik ugyanis, hogy a kényszerítő bírság napi összege nagyobb legyen, mint az átalányösszegé, mivel a 228. cikk értelmében hozott ítéletet közzétettele pillanatában a tagállam magatartása nagyobb mértékben ítélendő el, hiszen a jogsértés az Európai Közösségek Bírósága által hozott két egymás utáni ítéletét követően is fennáll.

Az átalányösszeg egységes alapösszegét napi 200 euróban állapították meg, ami egyenlő a kényszerítő bírság alapösszegének egyharmadával²³.

- 23.3. A kényszerítő bírság meghatározásától eltérően a mulasztás időtartamát tükröző együtthatót nem veszik figyelembe, mivel a jogsértés időtartamát már figyelembe vették azáltal, hogy a napi összeget megszorozták a mulasztásos jogsértésben eltöltött napok számával.
24. Tekintettel a korábban elmondottakra, az átalányösszeg kiszámításához használt módszer a következő képletben foglalható össze:

$$\dot{A} = \dot{A}_a \times E_s \times n \times T_j$$

ahol:

\dot{A} = átalányösszeg; \dot{A}_a = Átalány alapösszege; E_s = súlyossági együttható; = az érintett tagállam fizetési képességeit figyelembe vevő tényező; T_j = a jogsértés teljes időtartama napokban megadva.

V. Átmeneti szabály

25. A Bizottság az e közleményben ismertetett szabályokat és kritériumokat minden olyan határozatban alkalmazza, amelyet a Bíróságnak az EK-Szerződés 228. cikk értelmében terjeszt be, illetve amelyeket 2006. január elseje után hoz.
26. Mindazonáltal azon mulasztások esetében, melyeket a tagállamok 2006 folyamán pótolnak, a Bizottság átmenetileg még eltekint attól, hogy jelenlegi gyakorlatának megfelelően fellebbezést nyújtson be a Bíróságnak a 228. cikk értelmében hozott ítélettel kapcsolatban. Ez lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy időben alkalmazkodjanak a Bizottság új politikájához.

²³ A Bizottság három évenként igazítja az említett minimális átalányösszeget az inflációhoz.