A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (hatodik tanács)

2025. március 6.*

„Tagállami kötelezettségszegés – EUMSZ 258. cikk – Az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelme – (EU) 2019/1937 irányelv – A 26. cikk (1) és (3) bekezdése – Az átültetésnek és az átültető intézkedések bejelentésének a hiánya – Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Átalányösszeg megfizetésére való kötelezés iránti kérelem – A szankció összege megállapításának alapjául szolgáló szempontok – A súlyossági együttható automatikus alkalmazása”

A C-152/23. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk és az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt 2023. március 13-án

az **Európai Bizottság** (képviselik: J. Baquero Cruz és M. Salyková, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek

a **Cseh Köztársaság** (képviselik: T. Müller, J. Očková, M. Smolek és J. Vláčil, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

támogatja:

a **Belga Királyság**

beavatkozó fél,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (hatodik tanács),

tagjai: T. von Danwitz, a Bíróság elnökhelyettese, a hatodik tanács elnökeként eljárva, A. Kumin és I. Ziemele (előadó) bírák,

főtanácsnok: N. Emiliou,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

* Az eljárás nyelve: cseh.

tekintettel az írásbeli szakaszra,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetében az Európai Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– állapítsa meg, hogy a Cseh Köztársaság – mivel nem fogadta el az ahhoz szükséges valamennyi törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezést, hogy megfeleljen az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelvnek (HL 2019. L 305., 17. o.), és nem közölte e rendelkezéseket a Bizottsággal – nem teljesítette az ezen irányelv 26. cikkének (1) és (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit;

– kötelezze a Cseh Köztársaságot, hogy fizessen meg az alábbi két összeg közül a magasabb összegnek megfelelő átalányösszeget a Bizottság részére:

  – 4900 euró napi átalányösszeg és a 2019/1937 irányelvben az átültetésre megállapított határidő lejártát követő nap és a jogsértés megszüntetésének napja, vagy ennek hiányában a jelen eljárásban hozott ítélet kihirdetésének napja között eltelt napok száma szorzatának megfelelő összeget;

  – 1 372 000 euró minimális átalányösszeget;

– amennyiben az első franciabekezdésben megállapított kötelezettségszegés a jelen ügyben hozott ítélet kihirdetésének időpontjában fennáll, kötelezze a Cseh Köztársaságot, hogy az ítélet kihirdetésétől kezdve minden egyes késedelmes nap után addig a napig, amíg a Cseh Köztársaság eleget nem tesz a 2019/1937 irányelvből eredő kötelezettségeinek, fizessen a Bizottságnak 19 110 euró összegű kényszerítő bírságot;

– a Cseh Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

Jogi háttér

A 2019/1937 irányelv

2 A 2019/1937 irányelv (1) preambulumbekezdése szerint:

„[…] A visszaélést potenciálisan bejelentő személyeket […] a megtorlástól való félelem gyakran eltántorítja attól, hogy hangot adjanak aggodalmaiknak vagy gyanújuknak. Ezzel összefüggésben mind [európai] uniós, mind nemzetközi szinten egyre inkább elismerést nyer a visszaélést bejelentő személyek számára biztosított kiegyensúlyozott és hatékony védelem fontossága.”

3 Ezen irányelv 1. cikke értelmében:

„Ezen irányelv célja, hogy meghatározott területeken javítsa az uniós jog és szakpolitikák érvényesítését olyan közös minimumszabályok megállapítása révén, amelyek az uniós jog megsértését bejelentő személyek magas szintű védelméről rendelkeznek.”

4 Az említett irányelv 26. cikke a következőket írja elő:

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

[…]

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

A 2023. évi közlemény

5 A Bizottság 2023/C 2/01. számú, „Pénzügyi szankciók a kötelezettségszegési eljárásokban című” közleménye (HL 2023. C 2., 1. o., a továbbiakban: 2023. évi közlemény) 3. és 4. pontjában rendelkezik a „kényszerítő bírságról”, illetve az „egyösszegű átalánybírságról”.

6 2023. évi közlemény 3.2. pontja, amely a súlyossági együtthatónak a kényszerítő bírság napi összege kiszámítása során történő alkalmazására vonatkozik, a következőképpen rendelkezik:

„[A] […] jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvet átültető intézkedések bejelentésének elmulasztása valamely tagállam által minden esetben súlyosnak minősül. A Bizottság két paraméter alapján határozza meg a súlyossági együtthatót, hogy a szankció összegét az ügy sajátos körülményeihez igazítsa: a jogsértés tárgyát képező vagy át nem ültetett uniós szabályok fontossága, valamint a jogsértés közérdekre és egyéni érdekekre gyakorolt hatásai.

[…]”

7 E közlemény 3.2.2. pontja kimondja:

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

Az átültető intézkedések bejelentésének részleges elmulasztása esetén a 10-nél alacsonyabb súlyossági együttható meghatározásakor figyelembe kell venni az átültetési hiányosság jelentőségét. Ezenkívül figyelembe lehet venni a jogsértésnek a közérdekre és az egyéni érdekekre gyakorolt hatásait […].”

8 A 2023. évi közleménynek „Az időtartamra vonatkozó együttható alkalmazása” című 3.3. pontja értelmében:

„[…]

Az időtartamra vonatkozó együttható 1 és 3 közötti szorzó. Mértéke havi 0,10 az első ítélet meghozatalától vagy a szóban forgó irányelv átültetési határidejének lejártát követő naptól számítva.

[…]”

9 Ugyanezen közleménynek „A tagállam fizetési képessége” című 3.4. pontja a következőképpen rendelkezik:

„[…]

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

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

[…]

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

[…]”

10 A 2023. évi közlemény 4.2. pontja az alábbiak szerint rögzíti az egyösszegű átalánybírság számításának módszerét:

„Az egyösszegű átalánybírságot a kényszerítő bírság számítási módszeréhez nagyjából hasonló módon kell kiszámítani, azaz:

– az átalányösszeget meg kell szorozni a súlyossági együtthatóval,

– az eredményt meg kell szorozni az »n« együtthatóval,

– az eredményt meg kell szorozni azon napok számával, amikor a jogsértés fennáll […].

[…]”

11 E közlemény 4.2.1. pontja a következőképpen rendelkezik:

„Az egyösszegű átalánybírság kiszámításához az egy napra megállapított összeget meg kell szorozni a jogsértés teljes időtartamára vonatkozó napok számával. Ez utóbbi definíciója a következő:

[…]

– az EUMSZ 260. [cikk] (3) bekezdése alapján benyújtott keresetek esetén a szóban forgó irányelvben előírt átültetési határidő lejártát követő nap és a jogszerűség helyreállítása, vagy megfelelés hiányában az EUMSZ 260. [cikk] értelmében hozott ítélet kihirdetése között eltelt napok száma.

[…]”

12 Az említett közlemény 4.2.2. pontja értelmében:

„A Bizottság az egyösszegű átalánybírság kiszámításához ugyanazt a súlyossági együtthatót és ugyanazt a rögzített »n« együtthatót alkalmazza, amelyet a kényszerítő bírság kiszámításához alkalmaz […].

Az átalányösszeg az egyösszegű átalánybírság esetében alacsonyabb, mint a kényszerítő bírság esetében. […]

Az egyösszegű átalánybírságra alkalmazandó átalányösszeget a I. melléklet 2. pontja határozza meg.

[…]”

13 A 2003. évi közlemény „A Bíróságnak javasolt pénzügyi szankciók meghatározásához használt adatok” című I. mellékletének 2. pontja szerint az átalányösszeg az említett közlemény 4.2.2. pontjában említett egyösszegű átalánybírság esetében napi 1000 euró, vagyis a kényszerítő bírságok esetében alkalmazott átalányösszeg egyharmada, 3. pontja pedig a Cseh Köztársaságra 0,49-es „n” együtthatót határoz meg. Ezen I. melléklet 5. pontja rögzíti, hogy az egyösszegű átalánybírság minimális összege a Cseh Köztársaság esetében 1 372 000 euró.

A pert megelőző eljárás és a Bíróság előtti eljárás

14 2022. január 27-én a Bizottság felszólító levelet küldött a Cseh Köztársaságnak, amelyben azt kifogásolta, hogy e tagállam nem közölte vele az ahhoz szükséges valamennyi törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezést, hogy megfeleljen a 2019/1937 irányelvnek, amelynek átültetési határideje 2021. december 17-én járt le. A 2022. március 21-i válaszlevelében a Cseh Köztársaság különböző intézkedéseket jelentett be, amelyek állítása szerint lehetővé teszik ezen irányelv

részleges átültetését. 2022. március 25-i válaszában e tagállam továbbá jelezte, hogy folyamatban van két intézkedés előkészítése, ami 2023 első felének végén lezárja az átültetési folyamatot. E válaszokhoz egy magyarázó dokumentumot csatolt, amely az irányelv minden egyes rendelkezése tekintetében megjelölte többek között az átültetését biztosító nemzeti rendelkezést vagy rendelkezéseket.

15 A 2019/1937 irányelv átültetésével kapcsolatos további bejelentés hiányában a Bizottság 2022. július 15-én indokolással ellátott véleményt küldött a Cseh Köztársaságnak, amelyben felkérte, hogy az említett vélemény kézhezvételétől számított két hónapon belül tegyen eleget az ezen irányelvből eredő kötelezettségeinek.

16 Az említett véleményre adott, 2022. szeptember 9-én kelt válaszában a Cseh Köztársaság hangsúlyozta, hogy álláspontja szerint a 2019/1937 irányelvet részben átültette az általa addig a Bizottságnak bejelentett intézkedésekkel, valamint a nemzeti hatóságok közigazgatási gyakorlatával. E tagállam ezenkívül jelezte, hogy ezen irányelv bizonyos rendelkezései semmi esetre sem igényelnek külön átültető intézkedéseket. Emlékeztetett arra is, hogy az ezen irányelvet átültető törvényt 2023 első félévének végén fogják elfogadni.

17 2022. szeptember 14-én a Cseh Köztársaság további átültető intézkedéseket, valamint a magyarázó dokumentum aktualizált változatát jelentette be a Bizottságnak. Az indokolással ellátott véleményre adott, 2022. december 1-jei kiegészítő válaszában arról is tájékoztatta a Bizottságot, hogy a teljes körű és hatékony átültetéshez szükséges törvényjavaslatokat 2022. november 30-án benyújtotta a nemzeti jogalkotónak.

18 Mivel megítélése szerint e tagállam továbbra sem tett eleget kötelezettségeinek, a Bizottság 2023. március 13-án úgy határozott, hogy benyújtja a jelen keresetet a Bírósághoz.

19 2023. június 20-án és 21-én a Cseh Köztársaság a 2019/1937 irányelv átültetésére irányuló további intézkedéseket jelentett be a Bizottságnak, mégpedig a következőket: zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů (a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló 171/2023. sz. törvény), és zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (az egyes törvényeknek a visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló törvény elfogadásával összefüggésben történő módosításáról szóló 172/2023. sz. törvény). E két törvény 2023. augusztus 1-jén lépett hatályba.

20 A Bíróság elnöke a 2023. október 18-i határozatával engedélyezte a Belga Királyság számára, hogy a Cseh Köztársaság kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.

21 A Bíróság elnöke a 2023. december 19-i határozatával a jelen eljárást a C-147/23. sz. ügyben hozandó ítélet kihirdetéséig felfüggesztette. A 2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország (A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv) ítélet (C-147/23, EU:C:2024:346) kihirdetését követően a Bíróság elnökének ugyanaznap hozott határozata alapján a jelen ügyben az eljárás folytatódott.

22 2024. május 28-i beadványában a Bizottság tájékoztatta a Bíróságot, hogy a 2019/1937 irányelv Cseh Köztársaság általi átültetése 2023. augusztus 1-jén befejezettnek tekinthető. Ezért ezen intézmény egyrészt részben elállt a keresetétől, és visszavonta a kényszerítő bírság kiszabása iránti kérelmét, másrészt pedig kiigazította az e tagállam átalányösszeg megfizetésére való kötelezésére irányuló kérelmét, és e címen 2 895 900 euró összeget kért.

A keresetről

Az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegésről

A felek érvei

23 A Bizottság emlékeztet arra, hogy az EUMSZ 288. cikk harmadik bekezdése alapján a tagállamok kötelesek elfogadni azokat a rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az irányelveket az ezekben előírt határidőn belül átültessék a nemzeti jogrendszerükbe, és e rendelkezéseket haladéktalanul be kell jelenteniük neki.

24 Ezen intézmény hozzáteszi, hogy az ezzel kapcsolatos bármifajta kötelezettségszegés fennállását a tagállam számára megküldött indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor a tagállamban fennálló helyzet alapján kell megítélni.

25 A jelen ügyben a Cseh Köztársaság nem fogadta el a 2019/1937 irányelv átültetéséhez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, és nem is tájékoztatta a Bizottságot azok elfogadásáról a 2022. július 15-i indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejárta előtt.

26 E tekintetben a Cseh Köztársaság által a pert megelőző eljárás során bejelentett azon rendelkezések, amelyeket a 2019/1937 irányelv hatálybalépése előtt fogadtak el, nem minősülhetnek ezen irányelv megfelelő átültetésének, mivel azok általános hatályúak és nem hivatkoznak ezen irányelvre. Így a bejelentett rendelkezések egyike sem tartalmaz az említett irányelvben előírt, a visszaélést bejelentő személyek védelmére irányuló különös intézkedéseket.

27 Ezenkívül a Bizottság hangsúlyozza, hogy a stabilitás és a jogbiztonság követelményére tekintettel a közigazgatási gyakorlatok nem egyenértékűen az irányelvi rendelkezések átültetésével, amelyek tagállamok általi végrehajtását a fenti követelmények jellemzik.

28 A Cseh Köztársaság elismeri, hogy a 2019/1937 irányelv nemzeti jogba való teljes körű átültetésére nem került sor az indokolással ellátott véleményben előírt határidő lejártakor, pontosítva, hogy az ilyen átültetést lehetővé tevő törvény elfogadását az ellenkérelem benyújtását követő napokban tervezték.

29 E tagállam ugyanakkor vitatja a kereset elfogadhatóságát és megalapozottságát is.

30 Így először is a Bizottság a keresetlevélben módosította a jogvita tárgyát. A jelen keresetben felrótt kötelezettségszegés eltér az indokolással ellátott véleményben meghatározottól, mivel a Bizottság nem vette figyelembe az indokolással ellátott vélemény kézbesítése előtt továbbított, részleges átültetésre vonatkozó rendelkezéseket, noha azok relevanciáját nem kérdőjelezte meg, amint az az indokolással ellátott véleménynek magából a szövegéből is kitűnik. Ezáltal a Bizottság nem bizonyította egyértelműen a felrótt kötelezettségszegés terjedelmét, és megsértette a Cseh Köztársaság védelemhez való jogát.

31 Másodszor, a kereset nem megalapozott a 2019/1937 irányelv azon rendelkezései tekintetében, amelyeket a Cseh Köztársaság által bejelentett rendelkezések, valamint bizonyos közigazgatási gyakorlatok átültettek. E bejelentett rendelkezések némelyikének általános jellege ugyanis, amelyeket e tagállam nem vitat, nem jelenti azt, hogy nem tudják megfelelően végrehajtani ezt az

irányelvet. A Cseh Köztársaság arra hivatkozik, hogy az említett irányelv 29. cikke alapján összesen 102 olyan rendelkezést azonosított, amelyeket meg kellett vizsgálni abból a szempontból, hogy szükséges-e a nemzeti jogba való átültetésük. Kifejti, hogy 49 rendelkezést ezek közül hatályos jogszabályok már átültettek, 23 pedig az átültetés szempontjából irrelevánsnak minősült. A kötelezettségszegésnek ezért 30 rendelkezésre kell korlátozódnia.

32 Először is a nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (a hivatalviselés során elkövetett jogellenes magatartás gyanújának bejelentésére vonatkozó rendelkezésekről szóló 145/2015. sz. kormányrendelet), amelyet a Cseh Köztársaság közölt a Bizottsággal, lehetővé teszi a 2019/1937 irányelv 28, a visszaélést bejelentő köztisztviselői jogállású személyekre vonatkozó rendelkezésének, különösen ezen irányelv 1. és 6. cikkének, valamint 5. cikke 11. pontjának és 19. cikkének végrehajtását.

33 A nem köztisztviselői jogállású, visszaélést bejelentő személyek számára továbbá minimális védelmet biztosít a többek között a büntető törvénykönyvből, a polgári törvénykönyvből, a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyvből és a munka törvénykönyvéből álló általános jogi keret. A Cseh Köztársaság úgy véli, hogy e jogi keret különös rendelkezései lehetővé teszik többek között a 2019/1937 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének, 5. cikke 5., 7. és 9. pontjának, 11. cikke (6) bekezdésének, 12. cikke (1)–(3) és (5) bekezdésének, 16. cikke (2) és (4) bekezdésének, 20. cikke (1) és (2) bekezdésének, 21. cikke (5), (6) és (8) bekezdésének, 22. cikkének, valamint 23. cikke (1) és (2) bekezdésének átültetését.

34 Végül a Cseh Köztársaság úgy véli, hogy a 2019/1937 irányelv 1. cikke, 2. cikkének (2) bekezdése, 3. cikkének (4) bekezdése, 8. cikkének (7) és (8) bekezdése, valamint (9) bekezdésének második és harmadik albekezdése, 11. cikkének (3)–(5) bekezdése, 15. cikkének (2) bekezdése, 17. cikke, 21. cikkének (4) bekezdése, 25. cikke, 26. cikkének (1) bekezdése, 27–29. cikke, valamint mellékletének I. és II. része nem releváns az átültetés szempontjából, így a nemzeti jogba való átültetésük nem szükséges.

35 Válaszában a Bizottság mindenekelőtt pontosítja, hogy mind az indokolással ellátott véleményből, mind pedig a keresetlevélből kitűnik, hogy azt rója fel a Cseh Köztársaságnak, hogy nem fogadott el a 2019/1937 irányelv átültetésére irányuló pozitív jogi aktust. A keresetlevélben tehát nem módosította a jogvita tárgyát.

36 Ezt követően a Bizottság emlékeztet arra, hogy az átültetendő irányelvre hivatkozó pozitív átültető jogi aktus elfogadása olyan követelmény, amely lehetővé teszi a polgárok és a jogi személyek számára, hogy megismerjék az ezen irányelvből eredő összes jogukat.

37 Végül a Bizottság megjegyzi, hogy nem kizárt, hogy a pozitív átültető jogi aktus létező jogszabályokra utaljon. Mindazonáltal a tagállamokat terhelő lojális együttműködési kötelezettségre tekintettel nem fogadható el, hogy az irányelv késedelmes átültetését elismerő tagállam a pert megelőző eljárás szakaszában a Bizottsággal olyan általános jellegű nemzeti jogi aktusokat közöljön, amelyek nem kifejezetten az átültető irányelvre vonatkoznak. A Bizottság megjegyzi, hogy fellépésének hatékonyságát szükségszerűen hátráltatja az ilyen magatartás.

38 Viszonválaszában a Cseh Köztársaság az indokolással ellátott véleményre hivatkozva először is megismétli a kötelezettségszegés tárgyának módosítására vonatkozó kifogását, mivel e véleményből, valamint az azt megelőző eljárásból egyértelműen kitűnik, hogy a Bizottság úgy

tekintette, hogy e tagállam részlegesen átültette a 2019/1937 irányelvet. Ennek során a Bizottság az említett véleményben nem jelölte meg azokat az okokat, amelyek miatt úgy ítélte meg, hogy a bejelentett rendelkezések nem relevánsak.

39 Másodszor, a Cseh Köztársaság a 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium (Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítéletre (C-543/17, EU:C:2019:573) hivatkozva emlékeztet arra, hogy a Bizottság feladata, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti eljárás keretében bizonyítsa az átültetés elmaradását, és e kötelezettséget nem teljesíti annak megállapításával, hogy a bejelentett rendelkezések nem hivatkoznak a 2019/1937 irányelvre.

40 Ezenkívül a bejelentett rendelkezések vizsgálatával járó adminisztratív teher nem mentesítheti a Bizottságot a felrótt kötelezettségszegés bizonyítására vonatkozó kötelezettsége alól.

A Bíróság álláspontja

– *Az elfogadhatóságról*

41 A Cseh Köztársaság először is úgy véli, hogy a Bizottság kiterjesztette a kereset tárgyát a keresetlevélben, mivel abban a 2019/1937 irányelv nemzeti jogba való átültetésének teljes hiányát hozta fel, míg az indokolással ellátott véleményben ezen irányelv hiányos átültetésére hivatkozott.

42 Emlékeztetni kell arra, hogy a pert megelőző eljárásnak az a célja, hogy alkalmat biztosítson az érintett tagállam számára egyrészt az uniós jogból eredő kötelezettségei teljesítésére, másrészt pedig a Bizottság által megfogalmazott kifogásokkal szembeni védekezésül felhozott jogalapok hatékony érvényesítésére (2017. szeptember 19-i Bizottság kontra Írország [Regisztrációs adó] ítélet, C-552/15, EU:C:2017:698, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Egyébiránt az EUMSZ 258. cikk alapján benyújtott, kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgyát a Bizottság indokolással ellátott véleményének tartalma határozza meg, így a keresetet ugyanazokra az indokokra és jogalapokra kell alapozni, mint e véleményt. Ez a követelmény mindazonáltal nem terjedhet odáig, hogy minden esetben teljesen azonosan kelljen kifejteni az indokolással ellátott vélemény rendelkező részében megjelölt kifogásokat és a keresetlevélben foglalt kérelmeket, amennyiben a Bizottság az eljárásnak az indokolással ellátott véleményben meghatározott tárgyát nem terjeszti ki, vagy nem változtatja meg. A Bizottság többek között a keresetlevelében részletesen is kifejtheti eredeti kifogásait, feltéve hogy a jogvita tárgyát nem módosítja (2015. április 16-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-591/13, EU:C:2015:230, 19. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 A jelen ügyben a 2022. július 15-i indokolással ellátott véleményből kitűnik, hogy a Bizottság azt rótta fel a Cseh Köztársaságnak, hogy nem fogadta el és nem jelentette be a 2019/1937 irányelv átültetéséhez szükséges valamennyi rendelkezést, amit e tagállam nem vitat. E tekintetben e tagállam pontosítja, hogy az említett indokolással ellátott véleményre adott válaszában megküldte a Bizottságnak a meglévő jogszabályainak azon elemeit, amelyekről azt állította, hogy lehetővé teszik ezen irányelv bizonyos rendelkezéseinek átültetését.

44 Márpedig a Bizottság a keresetlevelében – emlékeztetve arra, hogy álláspontja szerint valamely irányelv átültetéséhez az ezen irányelvre való hivatkozást tartalmazó pozitív jogi aktus elfogadása szükséges – annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Cseh Köztársaság nem fogadott el ilyen jogi aktust, és nem is jelentette be azt, és így nem teljesítette a 2019/1937 irányelv 26. cikkének (1) és (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

45 Ezért nem állapítható meg, hogy a Bizottság kiterjesztette volna a keresetlevél tárgyát a 2022. július 15-i indokolással ellátott véleményben meghatározotthoz képest.

46 Másodszor, a Cseh Köztársaság azt állítja, hogy a Bizottság nem jelölte meg a szükséges pontossággal és egyértelműséggel annak okait, amelyek miatt a pert megelőző eljárás során a 2019/1937 irányelv részleges átültetésére irányuló intézkedésként általa a Bizottságnak bejelentett rendelkezések nem teszik lehetővé a felrótt kötelezettségszegés tárgyának szűkítését.

47 Amint arra a jelen ítélet 44. pontja emlékeztet, mind az indokolással ellátott véleményből, mind pedig a jelen keresetből kitűnik, hogy a Bizottság azt rója fel a Cseh Köztársaságnak, hogy nem fogadott el a 2019/1937 irányelv átültetését lehetővé tévő, ezen irányelvre való hivatkozást tartalmazó pozitív jogi aktust, és nem is jelentett be ilyet.

48 E tekintetben, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, ha valamely irányelv kifejezetten előírja a tagállamok számára az annak biztosítására vonatkozó kötelezettséget, hogy az ezen irányelv végrehajtásához szükséges rendelkezésekben hivatkozás történjen az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást fűzzenek, mindenképp szükséges, hogy a tagállamok a szóban forgó irányelv vonatkozásában pozitív átültető jogi aktust fogadjanak el (2024. március 14-i Bizottság kontra Lettország [Európai Elektronikus Hírközlési Kódex] ítélet, C-454/22, EU:C:2024:235, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

49 Márpedig a jelen ügyben, mivel a Cseh Köztársaság mind a pert megelőző eljárás során, mind pedig az ellenkérelemben pontosította, hogy a 2019/1937 irányelvre kifejezetten hivatkozó pozitív átültető jogi aktus elfogadása folyamatban van, nem vitatott, hogy a kereset benyújtásának időpontjában nem létezett ilyen jogi aktus.

50 E tagállam ezért nem hivatkozhat a jelen kereset elfogadhatatlanságára azzal az indokkal, hogy nem ismerhette meg a neki felrótt kötelezettségszegés terjedelmét, holott egyrészt maga indította meg a nemzeti jogalkotási eljárást annak érdekében, hogy megfeleljen a 2019/1937 irányelvből eredő kötelezettségeinek, másrészt pedig a pozitív átültető jogi aktusnak, amelynek elfogadását bejelentette, csak 2023. augusztus 1-jén kellett hatályba lépnie, vagyis közel 5 hónappal a jelen kereset benyújtását követően, és több mint 19 hónappal 2021. december 17-ét, a 2019/1937 irányelv átültetési határidejének lejártát követően.

51 Következésképpen a jelen kereset elfogadható.

– *Az ügy érdeméről*

52 A 2019/1937 irányelv 26. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamoknak legkésőbb 2021. december 17-ig kellett hatályba léptetniük azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek megfeleljenek. Ezen irányelv 26. cikkének (3) bekezdése szerint továbbá, amikor a tagállamok elfogadják ezeket a nemzeti intézkedéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni. A 26. cikkének (3) bekezdése alapján ráadásul a tagállamoknak az említett nemzeti rendelkezések szövegét közölniük kell a Bizottsággal.

53 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a kötelezettségszegést a tagállamban az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni, és a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

54 Egyébiránt, amint a jelen ítélet 48. pontjában felidézésére került, ha valamely irányelv kifejezetten előírja a tagállamok számára az annak biztosítására vonatkozó kötelezettséget, hogy az ezen irányelv végrehajtásához szükséges rendelkezésekben hivatkozás történjen az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást fűzzenek, mindenképp szükséges, hogy a tagállamok a szóban forgó irányelv vonatkozásában pozitív átültető jogi aktust fogadjanak el (2024. március 14-i Bizottság kontra Lettország [Európai Elektronikus Hírközlési Kódex] ítélet, C-454/22, EU:C:2024:235, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

55 A jelen ügyben a Bizottság, miután megállapította, hogy a Cseh Köztársaság nem jelentette be neki a 2019/1937 irányelv teljes körű átültetéséhez szükséges valamennyi rendelkezést, 2022. július 15-én indokolással ellátott véleményt küldött e tagállamnak, amelyben felkérte, hogy a kézhezvételétől számított két hónapon belül tegyen eleget az e véleményben foglalt kötelezettségeknek.

56 Márpedig, amint az a Cseh Köztársaság által a jelen eljárásban benyújtott ellenkérelemből és viszonválaszból kitűnik, e tagállam a fenti határidő lejártáig nem fogadta el a 2019/1937 irányelvnek való megfeleléshez szükséges valamennyi törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezést, és így nem is jelentette be azokat a Bizottságnak.

57 A 2022. szeptember 9-i válaszából és a 2022. szeptember 14-én kelt bejelentéséből azonban kitűnik, hogy ez utóbbi időpontig a 2019/1937 irányelvet részlegesen átültető intézkedésként többek között megküldte a Bizottságnak a polgári törvénykönyvben, a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyvben, a munka törvénykönyvében, valamint a 145/2015. sz. kormányrendeletben foglalt rendelkezéseket. E tagállam arról is tájékoztatta a Bizottságot, hogy ezen irányelv bizonyos rendelkezéseit már átültette, mivel azok megfelelnek a nemzeti közigazgatási gyakorlatnak, az említett irányelv több más rendelkezése pedig egyébként nem igényel átültetést. Ezenkívül a Cseh Köztársaság pontosította, hogy tervei szerint 2023 első félévének végén lép hatályba az ugyanezen irányelvet átültető pozitív jogi aktus.

58 E tekintetben először is a Cseh Köztársaság annak kijelentésével, hogy a 2019/1937 irányelv átültetése 2023-ban fejeződik be, elismerte, hogy ezen irányelv nemzeti jogba való teljes körű átültetésére nem került sor sem az ezen irányelv 26. cikkének (1) bekezdésében előírt határidő lejártakor, sem pedig az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor, azaz 2022. szeptember 15-én.

59 Másodszor, ami a pert megelőző eljárás során a Bizottságnak bejelentett nemzeti jogi rendelkezéseket illeti, egyrészt a jelen ítélet 54. pontjában említett ítélkezési gyakorlatra tekintettel az a körülmény, hogy valamely tagállamnak a 2019/1937 irányelv hatálybalépése előtt hatályban lévő joga e tagállam szerint már megfelelt ezen irányelvnek, nem elegendő e tagállam azon kötelezettségének kizárásához, hogy az említett irányelvet át kell ültetnie jogrendjébe, és ennélfogva nem elegendő az ilyen kötelezettségszegés igazolásához (2024. március 14-i Bizottság kontra Lettország [Európai Elektronikus Hírközlési Kódex] ítélet, C-454/22, EU:C:2024:235, 42. pont).

60 Másrészt, bár igaz, hogy – amint azt a Cseh Köztársaság hangsúlyozza – a Bizottságnak kell bizonyítania az állítólagos kötelezettségszegés fennállását, a tagállamok az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése értelmében 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 (2021. szeptember 2-i Bizottság kontra Svédország [Szennyvíztisztító telepek] ítélet, C-22/20, EU:C:2021:669, 144. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

61 Márpedig a Cseh Köztársaság csak a Bizottság felszólító levelének kézbesítését követően jelentette be ezen intézménynek először a 2019/1937 irányelv bizonyos rendelkezéseit átültető nemzeti jogi rendelkezéseit.

62 Az ilyen nemzeti jogi rendelkezések bejelentése az egész eljárás során folytatódott, egészen 2022. szeptember 14-ig, azaz csak egy nappal az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejárta előtt időpntig, noha e rendelkezések ezen irányelv elfogadását megelőzően hatályban voltak a cseh jogrendben.

63 Harmadszor emlékeztetni kell arra, hogy valamely irányelv rendelkezéseit vitathatatlan kötelező erővel, valamint a szükséges konkrétsággal, pontossággal és egyértelműséggel kell átültetni, hogy teljesüljön a jogbiztonság követelménye, annak érdekében, hogy abban az esetben, ha ez az irányelv a magánszemélyek számára jogok keletkeztetését célozza, a kedvezményezetteknek lehetőségük legyen jogaik teljességének megismerésére (2022. május 12-i U. I. [Közvetett vámjogi képviselő] ítélet, C-714/20, EU:C:2022:374, 59. pont).

64 Márpedig, mivel a Cseh Köztársaság által bejelentett nemzeti jogi rendelkezések egyáltalán nem hivatkoznak a 2019/1937 irányelvre, azok nem tekinthetők úgy, mint amelyek megfelelnek az előző pontban kifejtett követelményeknek.

65 Egyébiránt a Cseh Köztársaság által a 2019/1937 irányelvet átültető intézkedésként hivatkozott közigazgatási gyakorlatot illetően meg kell állapítani, hogy a megfelelő nyilvánosságot nélkülöző gyakorlat a természeténél fogva a közigazgatás tetszése szerint módosítható, így nem tekinthető az EUM-Szerződés alapján a tagállamokra háruló kötelezettségek érvényes végrehajtásának (2024. június 13-i Bizottság kontra Magyarország [A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadása II] ítélet, C-123/22, EU:C:2024:493, 81. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

66 Negyedszer, ami a 2019/1937 irányelv egyes rendelkezéseinek nem releváns jellegét illeti, amelyek tekintetében a Cseh Köztársaság úgy véli, hogy a nemzeti jogba való átültetésük nem szükséges, elegendő emlékeztetni arra, hogy a tagállam által végzett ilyen értékelés nyilvánvalóan nem elegendő ahhoz, hogy mentesítse a tagállamot azon kötelezettsége alól, hogy elfogadja azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy valamely irányelvnek megfeleljen, vagy azon kötelezettsége alól, hogy bejelentse a Bizottságnak az ezen irányelvet átültető intézkedéseket (2020. július 16-i Bizottság kontra Írország [A pénzmosás elleni küzdelem] ítélet, C-550/18, EU:C:2020:564, 88. pont).

67 Következésképpen meg kell állapítani, hogy a Cseh Köztársaság – mivel a 2022. július 15-i indokolással ellátott véleményben előírt határidő lejártáig nem fogadta el a 2019/1937 irányelvnek való megfeleléshez szükséges valamennyi törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezést, és így nem jelentette be e rendelkezéseket a Bizottságnak – nem teljesítette az ezen irányelv 26. cikkének (1) és (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján benyújtott kérelemről

A felek érvei

68 Az egyösszegű átalánybírság összegének meghatározásához a Bizottság a 2023. évi közlemény 2. pontjában foglalt általános elvekre, valamint az e közlemény 3. és 4. pontjában szereplő számítási módszerre támaszkodik. Konkrétan, ezen intézmény rámutat, hogy az átalányösszeg meghatározásának olyan alapvető kritériumokon kell alapulnia, mint a jogsértés súlyossága, időtartama és a szankció szükséges visszatartó hatásának biztosítása a kötelezettségszegés megismétlődésének elkerülése érdekében.

69 Ami először is a jogsértés súlyosságát illeti, a Bizottság emlékeztet arra, hogy a 2023. évi közlemény alapján alkalmazandó együttható értéke egy legalább 1 és legfeljebb 20 közötti érték. Ezen intézmény hozzáteszi, hogy e közlemény 3.2.2. pontja alapján az irányelvet átültető rendelkezések bejelentésének teljes elmulasztása esetén szisztematikusan 10-es súlyossági együtthatót alkalmaz, mivel az irányelvek átültetésével és az átültetést lehetővé tevő rendelkezések bejelentésével kapcsolatos valamennyi mulasztás azonos súlyúnak minősül, függetlenül az érintett irányelv rendelkezéseinek jellegétől.

70 Másodszor, ami a jogsértés időtartamát illeti, a Bizottság kifejti, hogy az egyösszegű átalánybírság számítása során ezen időtartam azon napok számának felel meg, amelyeken a jogsértés fennállt. Ezt az időtartamot a 2023. évi közlemény 4.2.1. pontja szerint kell kiszámítani, és az a szóban forgó irányelv átültetési határidejének lejártát követő nap és a jogszerűség helyreállításának napja között eltelt napok számának felel meg.

71 Harmadszor, ami az érintett tagállam fizetési képességét figyelembe vevő, visszatartó erejű szankció biztosításának szükségességére vonatkozó kritériumot illeti, a Bizottság megállapítja, hogy azt a 2023. évi közlemény I. mellékletének 3. pontjában az egyes tagállamokra meghatározott „n” együttható fejezi ki. Számításának alapja az érintett állam GDP-je és az Unió nemzeti GDP-je átlagának aránya, szorozva az adott állam népességének és az Unió nemzeti népessége átlagának arányával. Az első arány kétharmados súllyal, a második arány egyharmados súllyal számít. E 3. pont alapján a Cseh Köztársaság „n” együtthatója 0,49.

72 Következésképpen a Bizottság a 2023. évi közlemény 4.2. pontja alapján 10-es súlyossági együttható és 0,49-es „n” együttható alkalmazását javasolja. E két tényező szorzatát meg kell szorozni az egyösszegű átalánybírság e közlemény I. mellékletének 2. pontjában megállapított átalányösszegével, azaz 1000 euróval, ennek eredménye 4900 euró, amelyet az említett közlemény 4.2.1. pontja alapján meg kell szorozni a kötelezettségszegés teljes időtartama napjainak számával. A Bizottság megjegyzi, hogy akkor kell ezt az egyösszegű átalánybírságot kiszabni, ha az meghaladja a 1 372 000 eurót, azaz a 2023. évi közlemény I. mellékletének 5. pontjában a Cseh Köztársaságra megállapított minimális egyösszegű átalánybírságot.

73 Ellenkérelmében a Cseh Köztársaság arra hivatkozik, hogy a kötelezettségszegés súlyának értékelése során a Bizottságnak figyelembe kell vennie a hatályos nemzeti jogszabályokat. Mivel a pert megelőző eljárás során bejelentett rendelkezések e tagállam szerint lehetővé teszik a 2019/1937 irányelv egyes rendelkezéseinek átültetését, az egyenlő bánásmód elve alapján azokat az átalányösszeg meghatározása során figyelembe kell venni, mivel a Bizottságnak meg kell különböztetnie a teljes átültetés elmaradásának esetét az átültetés részleges elmaradásának esetétől. Ebből következik, hogy a súlyossági együttható nem haladhatja meg a 4-et.

74 Kereseti kérelmeinek 2024. május 28-i kiigazításában – miután a Cseh Köztársaság bejelentette a 171/2023. és a 172/2023. sz. törvény 2023. augusztus 1-jei hatálybalépését – a Bizottság annak megállapítását javasolja, hogy a jogsértés fennállta a 2021. december 18., azaz a 2019/1937 irányelv átültetési határidejének lejártát követő nap, és 2023. július 31., azaz az ezen irányelv átültetését lehetővé tevő törvények hatálybalépését megelőző nap között eltelt napok számának felel meg. Ebből következően a javasolt napi 4900 euró összeget (10 × 0,49 × 1000) azon napok számával kell megszorozni, amikor a jogsértés fennállt, azaz 591 nappal. A Bizottság így 2 895 900 euró átalányösszeg megállapítását kéri.

75 A Cseh Köztársaság 2024. június 17-én észrevételeket nyújtott be, amelyekben e tagállam úgy véli, hogy a 2019/1937 irányelv részleges átültetésére vonatkozó, a Bizottságnak a pert megelőző eljárás során bejelentett rendelkezésekre, valamint az általa tanúsított együttműködésre tekintettel az alkalmazandó súlyossági együttható nem haladhatja meg a 3-at.

A Bíróság álláspontja

76 Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének első albekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a Bizottság az EUMSZ 258. cikknek megfelelően azon az alapon nyújt be keresetet a Bírósághoz, hogy az érintett tagállam nem tett eleget valamely, jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetéséhez szükséges rendelkezések 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. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének második albekezdésével összhangban, ha a Bíróság megállapítja a kötelezettségszegést, az érintett tagállamot – a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű – átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti, amely fizetési kötelezettség a Bíróság ítéletében megállapított időpontban válik esedékessé.

77 Mivel – amint az a jelen ítélet 67. pontjából kitűnik – megállapítást nyert, hogy a Cseh Köztársaság a 2022. július 15-i indokolással ellátott véleményben megállapított határidő lejártáig nem fogadta el, és ebből következően nem is jelentette be a Bizottságnak a 2019/1937 irányelv rendelkezéseinek a belső jogába való átültetéséhez szükséges valamennyi törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezést, az így megállapított kötelezettségszegés az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének hatálya alá tartozik.

78 Egyébiránt emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében szereplő mechanizmusnak nem csupán az a célja, hogy a tagállamokat arra ösztönözze, hogy a lehető legrövidebb időn belül megszüntessék a kötelezettségszegést, amely ilyen rendelkezés hiányában folytatódna, hanem egyúttal az is, hogy megkönnyítse és felgyorsítsa az abban az esetben alkalmazandó pénzügyi szankciók kiszabására irányuló eljárást, amikor a tagállamok megsértik a jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére irányuló nemzeti rendelkezések bejelentésére vonatkozó kötelezettséget (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 57. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

79 E cél elérése érdekében az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése pénzügyi szankcióként többek között átalányösszeg kiszabását írja elő.

80 Az átalányösszeg kiszabása annak értékelésén alapul, hogy az érintett tagállamot terhelő kötelezettségek teljesítésének elmulasztása milyen következményekkel jár az érintett magán- és közérdekek szempontjából, különösen, ha a kötelezettségszegés hosszú időn keresztül fennállt (lásd ebben az értelemben: 2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

81 E tekintetben a Bizottság a megállapítani kért pénzügyi szankció jellegét és összegét az általa elfogadott olyan iránymutatásokat figyelembe véve indokolja, mint amelyek a közleményeiben szerepelnek, amelyek ugyan nem kötik a Bíróságot, mégis hozzájárulnak ahhoz, hogy a Bizottság által végzett cselekmények átláthatók, előre láthatók és a jogbiztonsággal összeegyeztethetők legyenek (lásd ebben az értelemben: (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

82 Ami az átalányösszeg kiszabásának helyénvalóságát illeti, a Bíróság feladata, hogy az egyes esetekben az előtte folyamatban lévő ügy körülményeitől függően, valamint a meggyőzés és visszatartás szerinte szükséges mértéke alapján meghatározza az uniós jog hasonló megsértése megismétlődésének a megelőzéséhez szükséges megfelelő pénzügyi szankciókat (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 62. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

83 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy annak ellenére, hogy a cseh Köztársaság a pert megelőző eljárás során együttműködött a Bizottság szervezeti egységeivel, és bejelentette neki azon meglévő jogszabályi rendelkezéseit, amelyek a 2019/1937 irányelv bizonyos rendelkezései átültetésének minősülhetnek, a megállapított kötelezettségszegést övező valamennyi jogi és ténybeli körülmény arra utal, hogy az uniós jog jövőbeli, hasonló módon ismétlődő megsértéseinek tényleges megelőzése a jellegénél fogva megköveteli olyan visszatartó intézkedések elfogadását, mint az átalányösszeg kiszabása. Legelőször is, a Cseh Köztársaság csak a Bizottság 2022. január 27-i felszólító levelének kézbesítését követően jelentette be ezen intézménynek azon nemzeti jogi rendelkezéseit, amelyeket a 2019/1937 irányelv bizonyos rendelkezéseit átültető rendelkezéseknek tekintett. A bejelentések ezután 2022. szeptember 14-ig, vagyis csak egy nappal a 2022. július 15-i indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejárta előttig folytatódtak, noha a bejelentett rendelkezések már a 2019/1937 irányelv elfogadása előtt hatályban voltak a nemzeti jogrendben. Végül meg kell állapítani, hogy a 171/2023. és 172/2023. sz. törvény 2023. augusztus 1-jei hatálybalépéséig a bejelentett rendelkezések nem tették lehetővé ezen irányelv hatékony, konkrét és teljes körű átültetését, amint arra a jelen ítélet 64. pontja emlékeztet.

84 Az átalányösszeg kiszámítását illetően emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján egyedül a Bíróság rendelkezik hatáskörrel arra, hogy valamely tagállammal szemben pénzügyi szankciót szabjon ki. Mindazonáltal az e rendelkezés alapján indított eljárás keretében a Bíróság csak korlátozott mérlegelési jogkörrel rendelkezik, mivel ha megállapítja a kötelezettségszegést, a Bizottság javaslatai kötik a Bíróságot az általa kiszabható pénzügyi szankció jellege, valamint az általa alkalmazható szankció legmagasabb összege tekintetében (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

85 Amikor a Bíróság e tárgykörben a Bizottság javaslatai által kijelölt keretek között a mérlegelési jogkörét gyakorolja, az ő feladata akként meghatározni azt az átalányösszeget, amelynek megfizetésére valamely tagállamot az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése értelmében kötelezni lehet,

hogy az egyrészt megfeleljen a körülményeknek, másrészt pedig arányos legyen az elkövetett jogsértéssel. Az e tekintetben jelentős tényezők között szerepelnek különösen olyan szempontok, mint a megállapított kötelezettségszegés súlya, továbbá e kötelezettségszegés fennállásának időtartama, valamint a szóban forgó tagállam fizetési képessége (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 68. és 87. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

86 Emlékeztetni kell arra is, hogy e mérlegelési jogkör keretében az iránymutatások – így például a Bizottság közleményei – nem kötik a Bíróságot, de hozzájárulnak az átláthatóság, az előreláthatóság és a jogbiztonság biztosításához a Bizottság azon tevékenységével kapcsolatban, amikor ezen intézmény javaslatokat tesz a Bíróságnak (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

87 A jelen ügyben a Bizottság a 2023. évi közleményre támaszkodott a Cseh Köztársaság átalányösszeg megfizetésére való kötelezése iránti kérelmének igazolása, valamint az összegének meghatározása érdekében.

88 Először is, a megállapított kötelezettségszegés súlyát illetően a 2023. évi közlemény 3.2. pontjából kitűnik, hogy a Bizottság álláspontja szerint a jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetését lehetővé tevő rendelkezések bejelentésének elmulasztása mindig súlyosnak minősül. Ennélfogva e kötelezettségszegés igazolja a 10-es súlyossági együttható automatikus alkalmazását.

89 A Cseh Köztársaság vitatja ezen együttható mértékét és alkalmazásának automatikus jellegét a megállapított kötelezettségszegés körülményei között.

90 Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy az irányelv teljes átültetésének biztosítása keretében a rendelkezések elfogadására vonatkozó kötelezettség, illetve ezek Bizottságnak való bejelentésére vonatkozó kötelezettség az uniós jog teljes érvényesülésének biztosítása érdekében a tagállamok alapvető kötelezettségének minősül, és e kötelezettségek megsértését ezért egyértelműen súlyosnak kell tekinteni (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 72. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

91 A jelen ügyben hangsúlyozni kell, hogy a 2019/1937 irányelv az uniós jog kulcsfontosságú eszköze, amennyiben az (1) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 1. cikke értelmében az e jog megsértését bejelentő személyek magas szintű, kiegyensúlyozott és hatékony védelmét biztosító közös minimumszabályokat állapít meg azokon a területeken, amelyeken az ilyen jogsértések különösen sérthetik a közérdeket. Az uniós jog megsértését a munkavégzéssel összefüggésben bejelentő személyek védelmét szolgáló rendszer létrehozásával ugyanis ez az irányelv hozzájárul a közérdek sérelmének megelőzéséhez az olyan különösen érzékeny területeken, mint a közbeszerzés, a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése, a környezetvédelem vagy az Unió pénzügyi érdekei. Így az említett irányelv rendelkezései mind a közszférában, mind pedig a magánszektorban működő jogalanyok számára előírják a belső bejelentési csatornák, illetve a bejelentések fogadására és nyomon követésére vonatkozó eljárások létrehozására irányuló kötelezettséget, biztosítva ugyanakkor az uniós jog megsértését bejelentő személyek jogait, valamint azokat a feltételeket, amelyek megalapozzák e személyek jogosultságát az e szabályozás szerinti védelemre (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 73. pont).

92 Márpedig a 2019/1937 irányelv rendelkezései előírt határidőn belül történő átültetésének hiánya szükségképpen sérti az uniós jogot, valamint annak egységes és hatékony alkalmazását, mivel előfordulhat, hogy az uniós jog megsértéséről nem tesznek bejelentést, ha az ilyen jogsértésekről tudomással bíró személyek az esetleges megtorlással szemben nem jogosultak védelemre (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 74. pont).

93 Mindemellett az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján a tagállammal szemben kiszabott pénzügyi szankciók összegének meg kell felelnie a körülményeknek, és arányosnak kell lennie az elkövetett jogsértéssel (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 75. pont), amint azt a jelen ítélet 85. pontja felidézi.

94 Ezért mondta ki a Bíróság, hogy ha egy irányelv átültetésének, és ebből következően az ezen irányelvet átültető intézkedések bejelentésének teljes elmulasztása esetén automatikusan mindig azonos súlyossági együtthatót alkalmaznak, az szükségképpen megakadályozza, hogy a pénzügyi szankciók összegét a jogsértést jellemző körülményekhez igazítsák, és arányos szankciókat szabjanak ki (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 76. pont).

95 A Bíróság e tekintetben rámutatott arra, hogy ha a Bizottság azt vélelmezi, hogy az irányelv átültetésére elfogadott intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettség megsértését egyforma súlyúnak kell tekinteni, függetlenül az érintett irányelvtől, akkor a Bizottság nem tudja a pénzügyi szankciókat ahhoz igazítani, hogy e kötelezettség teljesítésének elmulasztása milyen következményekkel jár a magán- és közérdekek szempontjából, amint azt a 2023. évi közlemény előírja (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 77. pont).

96 A jelen ügyben a Cseh Köztársaság ellenkérelmében arra hivatkozott, hogy a 2019/1937 irányelvet részben már átültette a cseh jogba.

97 A Cseh Köztársaság két, a 2022. március 21-i, illetve a 2022. szeptember 14-i levelében jelentette be a Bizottságnak többek között a polgári törvénykönyvben, a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyvben, a munka törvénykönyvében, valamint a 145/2015. sz. kormányrendeletben foglalt rendelkezéseket, amelyekről e tagállam azt állítja, hogy azok a 2019/1937 irányelv 49 rendelkezésének átültetését teszik lehetővé.

98 E körülmények között meg kell állapítani, hogy nem nyert bizonyítást, hogy a jelen ügyben megállapított kötelezettségszegés magán- és közérdekeket érintő következményei ugyanolyan negatívak, mint a 2019/1937 irányelv átültetésének teljes hiánya esetén lennének (lásd ebben az értelemben: 2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 92. pont).

99 Ez nem változtat azon, hogy a Cseh Köztársaság maga is elismerte ellenkérelmében, hogy a 171/2023. és 172/2023. sz. törvény hatálybalépése előtt a jogsértéseket bejelentő személyeket védő szabályok a cseh jogrendben szétszórtan voltak jelen, és a 2019/1937 irányelv 26. cikkének (3) bekezdésében előírtakkal ellentétben nem tartalmaznak az e személyek védelmére vonatkozó kifejezett hivatkozást.

100 Márpedig az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelmére vonatkozó, a 2019/1937 irányelvben foglaltak szerinti konkrét és egyértelmű szabályok hiánya akadályát képezi e személyek hatékony védelmének, tehát kétségessé teheti e jognak az ezen irányelv hatálya alá tartozó területeken történő egységes és hatékony alkalmazását (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 94. pont).

101 Amint ugyanis azt a jelen ítélet 91. pontja felidézi, az uniós jog megsértését a munkavégzéssel összefüggésben bejelentő személyek magas szintű védelmét szolgáló rendszer létrehozásával a 2019/1937 irányelv hozzájárul a közérdek sérelmének megelőzéséhez az olyan különösen érzékeny területeken, mint a közbeszerzés, a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzése, a környezetvédelem vagy az Unió pénzügyi érdekei (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 95. pont).

102 Mindemellett, amint arra a jelen ítélet 92. pontja is rámutatott, hatékony védelem hiányában előfordulhat, hogy az uniós jog e területeken történő megsértéséről tudomással bíró személyek nem tesznek bejelentést, mivel ezzel esetleg megtorlásnak teszik ki magukat (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 96. pont).

103 Következésképpen a 2019/1937 irányelv (1) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 1. cikkében kimondott célra tekintettel az ezen irányelv teljes és pontos átültetéséhez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések elfogadásának hiánya különösen súlyos (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 97. pont).

104 Másodsorban, a jogsértés időtartamának értékelése keretében emlékeztetni kell arra, hogy azon időszak kezdetét illetően, amelyet az átalányösszeg megállapításakor figyelembe kell venni, a szóban forgó kötelezettségszegés időtartamának értékelése céljából nem a Bizottság indokolással ellátott véleményében megállapított határidő lejártának időpontját kell alapul venni, hanem azt az időpontot, amikor a szóban forgó irányelv átültetésére előírt határidő lejár (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 80. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

105 Márpedig nem vitatott, hogy a cseh Köztársaság a 2019/1937 irányelv 26. cikkének (1) bekezdésében megállapított átültetési határidő lejártáig, azaz 2021. december 17-ig nem fogadta el az ezen irányelv konkrét és teljes átültetésének biztosításához szükséges valamennyi törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezést, és így ezeket a rendelkezéseket – az ezen irányelv 26. cikkének (3) bekezdésében foglaltakkal ellentétben – nem is jelentette be a Bizottságnak. Ebből következik, hogy a szóban forgó kötelezettségszegés, amely csak 2023. augusztus 1-jén, a 171/2023. és a 172/2023. sz. törvény hatálybalépésével szűnt meg, több mint másfél évig tartott.

106 Harmadsorban, ami a szóban forgó tagállam fizetési képességét illeti, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a Bizottság azon lehetőségének sérelme nélkül, hogy több kritériumon alapuló pénzügyi szankciókat javasoljon többek között a különböző tagállamok közötti észszerű eltérés fenntartása érdekében, e tagállam fizetési képességének értékelésekor elsődleges tényezőként a GDP-jét kell alapul venni, továbbá az uniós jog hasonló megsértése jövőbeli megismétlődésének hatékony megelőzése érdekében arányos és kellően visszatartó erejű

szankciókat kell kiszabni (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 81. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

107 E tekintetben a Bíróság több alkalommal kimondta, hogy a tagállam GDP-jének közelmúltbeli, a tényállás Bíróság általi vizsgálata időpontjában ismert alakulását kell figyelembe venni (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 82. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

108 A jelen ügyben a Bizottság által a 2023. évi közlemény 3.4. és 4.2. pontja értelmében alkalmazott „n” együttható, amely az érintett tagállam fizetési képességét fejezi ki a többi tagállam fizetési képességéhez viszonyítva, definíció szerint az érintett tagállam GDP-je és a tagállamok GDP-je átlagának – az „n” együttható számításában kétharmados súllyal vett – aránya, valamint az érintett tagállam népességének és a tagállamok népessége átlagának – az „n” együttható számításában egyharmadot jelentő – aránya közötti súlyozott geometriai átlag, amint az a jelen ítélet 9. pontjában említett egyenletből kitűnik. A Bizottság az „n” együttható e számítási módját egyrészt azon célkitűzéssel igazolja, hogy a pusztán a tagállamok GDP-jén alapuló számításhoz képest észszerű eltérés legyen fenntartható a tagállamok „n” együtthatói között, másrészt az arra irányuló célkitűzéssel, hogy az „n” együttható kiszámításában biztosított legyen egy bizonyos fokú stabilitás, mivel a népesség éves szinten valószínűleg nem változik jelentősen (2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 83. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

109 A Bíróság ugyanakkor megállapította, hogy az érintett tagállam fizetési képességének meghatározása során nem lehet az „n” együttható számítási módszerének részeként a demográfiai kritériumot a 2023. évi közlemény 3.4. és 4.2. pontjában rögzített módon figyelembe venni (lásd ebben az értelemben: 2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 84–86. pont).

110 Következésképpen a jelen ítélet 106. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlatnak megfelelően, valamint a számítás stabilitásának biztosítása és a tagállami „n” együtthatótól való észszerű eltérés fenntartása érdekében a Bizottság által előadott releváns kritérium hiányában az átalányösszeget a Cseh Köztársaság utolsó három évre vonatkozó átlag GDP-jét figyelembe véve kell meghatározni.

111 E megfontolások alapján, valamint tekintettel az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében a Bíróság számára elismert mérlegelési jogkörre, amely rendelkezés kimondja, hogy az átalányösszeg mértéke nem haladhatja meg a Bizottság által meghatározott összeget, meg kell állapítani, hogy a 2019/1937 irányelv 26. cikke (1) és (3) bekezdésének megsértéséből eredőhöz hasonló és az uniós jog teljes körű érvényesülését hátrányosan érintő jogsértések jövőbeli megismétlődésének tényleges megelőzése átalányösszeg kiszabását követeli meg, amelynek összegét 2 300 000 euróban kell megállapítani.

A költségekről

112 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Cseh Köztársaság, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a saját költségei, valamint a Bizottság részéről felmerült költségek viselésére.

113 Az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése szerint az eljárásba beavatkozó tagállamok és uniós intézmények maguk viselik saját költségeiket. E rendelkezés alapján a Belga Királyság maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (hatodik tanács) a következőképpen határozott:

1) A Cseh Köztársaság – mivel az Európai Bizottság 2022. július 15-i indokolással ellátott véleményében előírt határidő lejártáig nem fogadta el az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelvnek való megfeleléshez szükséges valamennyi törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezést, és így nem jelentette be e rendelkezéseket a Bizottságnak – nem teljesítette az ezen irányelv 26. cikkének (1) és (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

2) A Bíróság kötelezi a Cseh Köztársaságot, hogy fizessen az Európai Bizottságnak 2 300 000 euró átalányösszeget.

3) A Bíróság a Cseh Köztársaságot kötelezi a saját költségein felül az Európai Bizottság részéről felmerült költségek viselésére.

4) A Belga Királyság maga viseli saját költségeit.

Aláírások