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-155/23. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk és az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt 2023. március 14-én

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

felperesnek

Magyarország (képviseli: Fehér M. Z., meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

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,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

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

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: magyar.

Ítéletet

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

– állapítsa meg, hogy Magyarország – mivel nem fogadta el azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, 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 Magyarországot, hogy fizessen meg az alábbi két összeg közül a magasabb összegnek megfelelő átalányösszeget a Bizottság részére:

  – 3500 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;

  – 980 000 euró minimális átalányösszeget;

– amennyiben az első franciabekezdésben megállapított kötelezettségszegés a jelen eljárásban hozott ítélet kihirdetéséig fennáll, kötelezze Magyarországot, hogy az ítélet kihirdetésétől számítottan minden egyes késedelmes nap után addig a napig, amíg Magyarország eleget nem tesz a 2019/1937 irányelvből eredő kötelezettségeinek, fizessen 13 650 euró összegű kényszerítő bírságot;

– Magyarországot kötelezze a költségek viselésére.

Jogi háttér

A 2019/1937 irányelv

2 A 2019/1937 irányelv (1) és (33) preambulumbekezdése szerint:

„(1) […] 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.

[…]

(33) Általánosságban elmondható, hogy a bejelentő személyek szívesebben folyamodnak a belső csatornákhoz, kivéve, ha okuk van a külső csatornák igénybevételére. Empirikus tanulmányok szerint a visszaélést bejelentő személyek többsége azon a szervezeten belül tesz bejelentést, ahol dolgozik. A belső bejelentés emellett a legjobb módja annak, hogy az információk eljussanak azokhoz a személyekhez, akik hozzá tudnak járulni a közérdeket

érintő kockázatok mielőbbi és hatékony felszámolásához. Ugyanakkor lehetővé kell tenni a bejelentő személy számára, hogy az ügy sajátos körülményeitől függően válassza meg a legmegfelelőbb csatornát. […]”

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 irányelv 8. cikke így szól:

„(1) A tagállamok biztosítják, hogy a magánszektorban és a közszférában működő jogalanyok – amennyiben ezt a nemzeti jog előírja, a szociális partnerekkel való konzultációt követően és velük egyetértésben – bejelentési csatornákat és eljárásokat hozzanak létre a belső bejelentésre és a nyomon követésre.

[…]

(9) Az (1) bekezdést alkalmazni kell a közszekto[r]ban működő valamennyi jogalanyra, ideértve az ilyen jogalanyok tulajdonában vagy irányítása alatt álló valamennyi szervezetet.

[…]”

5 Ugyanezen irányelv 23. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat írnak elő azon természetes vagy jogi személyek esetében, akik, illetve amelyek:

[…]

c) zaklatásszerű eljárást indítanak a 4. cikkben említett személyekkel szemben;

[…]”

6 A 2019/1937 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

7 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) a 3. és 4. pontjában rendelkezik a „kényszerítő bírságról”, illetve az „egyösszegű átalánybírságról”.

8 A 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.

[…]”

9 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 […].”

10 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.

[…]”

11 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.

[…]”

12 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 […].

[…]”

13 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.

[…]”

14 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.

[…]”

15 A 2023. 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 Magyarországra 0,35-os „n” együtthatót határoz meg. Ezen I. melléklet 5. pontja rögzíti, hogy az egyösszegű átalánybírság minimális összege e tagállam esetében 980 000 euró.

A pert megelőző eljárás és a Bíróság előtti eljárás

16 2022. január 27-én a Bizottság felszólító levelet küldött Magyarországnak, amelyben azt kifogásolta, hogy Magyarország nem közölte vele azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megfeleljen a 2019/1937 irányelvnek, amelynek átültetési határideje 2021. december 17-én járt le. A 2022. március 18-i és május 3-i válaszlevelében Magyarország tájékoztatta a Bizottságot, hogy a szükséges rendelkezések kidolgozása folyamatban van, az említett irányelv nemzeti jogba való átültetéséhez ugyanis új törvény megalkotása és kormányrendeleti szintű szabályozás szükséges. E törvény kihirdetését 2022. november végére tervezték.

17 A 2019/1937 irányelv átültetésével kapcsolatos további bejelentés hiányában a Bizottság 2022. július 22-én indokolással ellátott véleményt küldött Magyarországnak, amelyben felkérte, hogy az említett vélemény kézhezvételétől számított két hónapon belül tegyen eleget az ezen irányelvből eredő kötelezettségeinek.

18 2022. szeptember 13-án Magyarország a 2019/1937 irányelv részleges átültetését lehetővé tevő rendelkezésként bejelentette a Bizottságnak a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényt, valamint az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendeletet.

19 Az indokolással ellátott véleményre adott 2022. szeptember 15-i válaszában Magyarország jelezte, hogy folytatódik az ezen irányelv teljes körű átültetését lehetővé tevő törvényjavaslat előkészítése.

20 A Bizottság, mivel úgy ítélte meg, hogy e tagállam továbbra sem tett eleget kötelezettségeinek, 2023. március 14-én úgy határozott, hogy benyújtja a jelen keresetet a Bírósághoz.

21 A Bíróság elnöke 2024. január 7-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. szeptember 30-i beadványában a Bizottság tájékoztatta a Bíróságot, hogy a 2019/1937 irányelv Magyarország általi átültetése 2023. július 24-én befejezettnek tekinthető, amikor is hatályba lépett a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV. törvény, és az elkülönített visszaélés-bejelentési rendszer létrehozására köteles kormányzati szervek kijelöléséről szóló 225/2023. (VI.8.) Korm. rendelet. 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 2 040 500 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 Márpedig a jelen ügyben Magyarország a 2022. július 22-i indokolással ellátott véleményben megállapított határidő lejárta előtt nem fogadta el az említett rendelkezéseket, és nem is tájékoztatta a Bizottságot azok elfogadásáról.

26 Magyarország jelzi, hogy a 2023. évi XXV. törvény kihirdetésére 2023. május 25-én került sor, és az az ezt követő 60. napon lépett hatályba. Pontosítja, hogy a 2023. évi XXV. törvény felhatalmazása alapján elfogadott 225/2023. (VI. 8.) Korm. rendelet szintén ebben az időpontban lépett hatályba. E tagállam arra is hivatkozik, hogy e törvény kihirdetését követően haladéktalanul, 2023. május 26-án intézkedett annak a Bizottság számára történő bejelentéséről. Következésképpen

Magyarország álláspontja szerint a 2019/1937 irányelv átültetése az említett törvény és az ahhoz kapcsolódó 225/2023. (VI. 8.) Korm. rendelet hatálybalépésének időpontjában megvalósult, így a Bizottság keresetét el kell utasítani.

27 Másodlagosan Magyarország emlékeztet arra, hogy a pert megelőző eljárás során a 2013. évi CLXV. törvényt – mint a 2019/1937 irányelvet részlegesen átültető intézkedést – már bejelentette a Bizottságnak. Magyarország e tekintetben a 2020. július 16-i Bizottság kontra Írország (A pénzmosás elleni küzdelem) ítéletre (C-550/18, EU:C:2020:564) hivatkozva azzal érvel, hogy az, hogy a bejelentett nemzeti rendelkezések nem hivatkoznak ezen irányelvre, nem zárja ki azok részleges átültető intézkedésként való figyelembevételét, mivel az említett irányelvre való hivatkozás egyszerű formalitásnak minősül.

28 Válaszában a Bizottság kifejti, hogy a 2023. évi XXV. törvény és a 225/2023. (VI. 8.) Korm. rendelet, amelyeket Magyarország a 2019/1937 irányelv átültetését lehetővé tevő rendelkezésként jelentett be neki, e válaszbeadvány benyújtásának időpontjában, azaz 2023. július 12-én még nem léptek hatályba.

29 Ezenkívül, ami a Magyarország által a pert megelőző eljárás során bejelentett, meglévő jogszabályi rendelkezéseket illeti, a Bizottság rámutat arra, hogy e tagállam semmilyen megfelelési táblázatot nem nyújtott be számára. Márpedig egy ilyen dokumentum különösen fontos lenne, mivel a bejelentett rendelkezések olyan terjedelmes és átfogó jogszabályokban szerepelnek, amelyek önmagukban nem teszik lehetővé a Bizottság számára, hogy értékelje a 2019/1937 irányelv rendelkezéseinek átültetése tekintetében fennálló relevanciájukat.

30 Mindenesetre a Bizottság emlékeztet arra, hogy valamely irányelv átültetésének az ezen irányelvre való hivatkozást tartalmazó pozitív jogi aktuson kell alapulnia. Nem egyszerű formalitásról van szó, mivel az ilyen hivatkozás teszi lehetővé az átültető intézkedésből eredő jogok jogosultjai számára, hogy megismerjék jogaik eredetét és annak következményeit.

31 Viszonválaszában Magyarország megjegyzi, hogy 2023. június 14-én megküldte a Bizottság számára a 2019/1937 irányelv átültetését szolgáló belső jogi rendelkezéseket tartalmazó megfelelési táblázatot.

32 A Bizottság továbbá nem állapíthatja meg az átültetés hiányát vagy az átültető rendelkezések bejelentésének teljes hiányát pusztán azzal az indokkal, hogy a bejelentett rendelkezések nem hivatkoznak erre az irányelvre.

33 Végül e tagállam – a kereseti kérelem Bizottság általi 2024. szeptember 30-i kiigazítására válaszul benyújtott 2024. november 4-i észrevételeiben – kifejti, hogy ezen intézmény nem tarthatja fenn az e tagállam átalányösszeg megfizetésére való kötelezésére irányuló kérelmét a 2019/1937 irányelvet átültető azon jogi aktusokra tekintettel, amelyeket a 2023. évi XXV. törvény és a 225/2023. (VI. 8.) Korm. rendelet elfogadása előtt bejelentett neki.

A Bíróság álláspontja

34 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. Ezen irányelv 26. cikkének (3) bekezdése alapján ráadásul a tagállamoknak az említett nemzeti rendelkezések szövegét közölniük kell a Bizottsággal.

35 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).

36 A Bíróság egyébiránt több alkalommal kimondta, hogy 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).

37 A jelen ügyben a Bizottság, miután megállapította, hogy Magyarország nem jelentette be neki a 2019/1937 irányelv átültetéséhez szükséges rendelkezéseket, 2022. július 22-én indokolással ellátott véleményt küldött e tagállamnak, amelyben felkérte, hogy a kézhezvételétől számított két hónapon belül tegyen eleget az e véleményben foglalt kötelezettségeknek.

38 Amint az a Magyarország által a jelen eljárásban benyújtott ellenkérelemből és viszonválaszból kitűnik, e határidő lejártáig Magyarország nem fogadta el e rendelkezéseket, és így nem is jelentette be azokat a Bizottságnak.

39 Nem vitatott, hogy Magyarország 2022. szeptember 13-án a 2019/1937 irányelvet részlegesen átültető intézkedésként bejelentette a Bizottságnak a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényt, illetve az 50/2013. (II. 25.) Korm. rendeletet. Ezenkívül e tagállam az indokolással ellátott véleményre adott válaszában jelezte, hogy folyamatban van az ezen irányelvet átültető törvényjavaslat előkészítése.

40 Meg kell azonban állapítani, hogy először is Magyarország 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, azaz 2021. december 17-én, sem pedig az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor, azaz 2022. szeptember 22-én.

41 Másodszor, ami a pert megelőző eljárás során a Bizottságnak bejelentett nemzeti jogi rendelkezéseket illeti, a jelen ítélet 36. 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).

42 Emlékeztetni kell ugyanis 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).

43 Márpedig, mivel a Magyarország által a pert megelőző eljárás során bejelentett nemzeti jogi rendelkezések egyáltalán nem hivatkoznak a 2019/1937 irányelvre, azok nem tekinthetők úgy, mint amelyek megfelelnek az előző pontban kifejtett követelményeknek.

44 Következésképpen meg kell állapítani, hogy Magyarország – mivel a 2022. július 22-i indokolással ellátott véleményben előírt határidő lejártáig nem fogadta el a 2019/1937 irányelvnek való megfeleléshez szükséges törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, 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

45 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 e pénzügyi szankció összege meghatározásának olyan alapvető kritériumokon kell alapulnia, mint a jogsértés súlyossága, időtartama és a szankció szükséges visszatartó hatásának biztosítása a kötelezettségszegés megismétlődésének elkerülése érdekében.

46 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 e rendelkezések bejelentésével kapcsolatos valamennyi mulasztás azonos súlyúnak minősül, függetlenül az érintett irányelv rendelkezéseinek jellegétől.

47 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.

48 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 Magyarország „n” együtthatója 0,35.

49 Következésképpen a Bizottság a 2023. évi közlemény 4.2. pontja alapján 10-es súlyossági együttható és 0,35-os „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 3500 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 980 000 eurót, azaz a 2023. évi közlemény I. mellékletének 5. pontjában Magyarországra megállapított minimális egyösszegű átalánybírságot.

50 Ellenkérelmében Magyarország mindenekelőtt rámutat arra, hogy a Bizottságnak az egyösszegű átalánybírság összegére vonatkozó javaslatai nem veszik figyelembe egyrészt azt, hogy a 2023. évi XXV. törvényt 2023. május 25-én kihirdették és az – a 225/2023. (VI. 8.) Korm. rendelettel együtt – 2023. július 24-én hatályba lépett, és így megvalósította a 2019/1937 irányelv átültetését, másrészt pedig azt, hogy a pert megelőző eljárás során bejelentették a Bizottságnak a meglévő jogszabályok ezen irányelv részleges átültetését biztosító rendelkezéseit.

51 Ezt követően Magyarország enyhítő körülményként hangsúlyozza, hogy a jelen kereset az első olyan kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás, amely vele szemben az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján indult.

52 Végül az a körülmény, hogy számos tagállam késedelembe esett a 2019/1937 irányelv átültetését illetően, azon komoly nehézségeket tanúsítja, amelyekkel az egyes tagállami jogrendszerek a nemzeti átültető rendelkezések elfogadása során szembesültek.

53 Magyarország elsődlegesen a Bizottság kérelmeinek elutasítását, másodlagosan pedig a javasolt átalányösszeg csökkentését kéri.

54 Válaszában a Bizottság hangsúlyozza, hogy mivel Magyarország nem nyújtott be megfelelési táblázatot a meglévő jogszabályai azon rendelkezéseinek bejelentésekor, amelyek a 2019/1937 irányelv részleges átültetésére irányuló intézkedéseknek minősülnek, nem tudja értékelni ezen intézkedések relevanciáját.

55 Ezenkívül, mivel a pénzügyi szankciókat objektív kritériumok alapján kell meghatározni, ezen intézmény arra hivatkozik, hogy a Magyarország által az ellenkérelmében előadott körülmények nem igazolhatják a javasolt pénzügyi szankciók összegének csökkentését.

56 Viszonválaszában Magyarország megjegyzi, hogy a Bizottság a pénzügyi szankciók összegének meghatározása során nem hagyhatja figyelmen kívül a bejelentett hatályos jogszabályokat. A Bizottság megközelítése visszatarthatná a tagállamokat attól, hogy valamely irányelv teljes átültetését megelőzően azonosítsák és bejelentsék az irányelvnél korábbi, de az átültetést legalább részben biztosító nemzeti intézkedéseket.

57 Ezen okokból Magyarország megismétli azon kérelmét, amely elsődlegesen a Bizottság keresetének elutasítására, másodlagosan pedig a javasolt átalányösszeg csökkentésére irányul.

58 Kereseti kérelmének 2024. szeptember 30-i kiigazításában a Bizottság – mivel álláspontja szerint 2023. július 24-én teljes egészében sor került a 2019/1937 irányelv átültetésére – módosítja a kért átalányösszeg mértékét. Azt javasolja, hogy a Bíróság tekintse úgy, hogy a jogsértés 2021. december 18., azaz az ezen irányelv átültetési határidejének lejártát követő nap, és 2023. július 23., vagyis az átültető intézkedések hatálybalépését megelőző nap közötti napokon állt fenn.

Ebből következően a javasolt napi 3500 euró összeget (10 × 0,35 × 1000) azon napok számával kell megszorozni, amikor a jogsértés fennállt, azaz 583 nappal. A Bizottság így 2 040 500 euró átalányösszeg megállapítását kéri.

59 Az e kiigazítással kapcsolatos 2024. november 4-i észrevételeiben Magyarország fenntartja a viszonválaszában kifejtett álláspontját.

A Bíróság álláspontja

60 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.

61 Mivel – amint az a jelen ítélet 44. pontjából kitűnik – megállapítást nyert, hogy Magyarország a 2022. július 22-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.

62 Emlékeztetni kell továbbá 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).

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

64 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).

65 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).

66 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).

67 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy annak ellenére, hogy Magyarország 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, Magyarország csak a 2022. július 22-i indokolással ellátott vélemény kézhezvételét követően, 2022. szeptember 13-án jelentette be ezen intézménynek azon nemzeti jogi rendelkezéseit, amelyek megítélése szerint ezen irányelv bizonyos rendelkezéseit ültetik át. E bejelentésre továbbá csak néhány nappal a 2022. július 22-i indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejárta előtt került sor, noha az ezen időpontban bejelentett rendelkezések már az említett irányelv elfogadását megelőzően is léteztek a nemzeti jogrendben. Végül a bejelentett rendelkezések nem tették lehetővé az irányelv tényleges, konkrét és teljes körű átültetését, amint az a jelen ítélet 43. pontjában megállapításra került.

68 Meg kell ugyanis állapítani, hogy egyrészt e rendelkezések, amelyeket a 2022. július 22-i indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejárta előtt jelentettek be, nem hivatkoznak a 2019/1937 irányelvre. Márpedig nem vitatott, hogy a tagállamok által az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvével összhangban teendő bejelentés célja, hogy megkönnyítse a Bizottság EUSZ 17. cikk szerinti, többek között arra irányuló feladatának teljesítését, hogy biztosítsa a Szerződések rendelkezései, valamint az azok alapján az intézmények által elfogadott rendelkezések alkalmazását. E bejelentésnek tehát kellően egyértelmű és pontos információkat kell tartalmaznia az irányelvet átültető nemzeti jogszabályok tartalmát illetően. Ezen, megfelelési táblázattal is ellátható bejelentésnek tehát egyértelműen meg kell jelölnie, hogy melyek azok a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések, amelyekkel a tagállam úgy ítéli meg, hogy az irányelvből eredő egyes kötelezettségeket teljesítette. Ezen tájékoztatás hiányában a Bizottság ugyanis nincs abban a helyzetben, hogy ellenőrizhesse, hogy a tagállam valóban és teljesen végrehajtotta-e az irányelvet (2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium [Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Széles sávú hálózat] ítélet, C-543/17, EU:C:2019:573, 51. pont).

69 Másrészt, amint a jelen ítélet 36. pontjában felidézésre került, ha valamely irányelv kifejezetten előírja a tagállamok számára az annak biztosítására vonatkozó kötelezettséget, hogy a 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.

70 Következésképpen, mivel a 2022. július 22-i indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejárta előtt a Magyarország által bejelentett rendelkezések nem hivatkoztak a 2019/1937 irányelvre, és azokhoz nem fűztek magyarázó dokumentumot, nem lehet rájuk hivatkozni az átalányösszeg jelen ügyben való kiszabásának vitatása érdekében.

71 Ezen 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).

72 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).

73 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).

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

75 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 átültetésére irányuló rendelkezések bejelentésének elmulasztása mindig súlyosnak minősül. Ennélfogva e kötelezettségszegés igazolja a 10-es súlyossági együttható automatikus alkalmazását.

76 Magyarország vitatja ezen együttható mértékét és alkalmazásának automatikus jellegét a megállapított kötelezettségszegés körülményei között.

77 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).

78 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).

79 Márpedig a 2019/1937 irányelv rendelkezései előírt határidőn belüli, teljes körű átültetésének hiánya szükségképpen sérti az uniós jogot, valamint e jog 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).

80 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 arra a jelen ítélet 72. pontja emlékeztet.

81 Ezért mondta ki a Bíróság, hogy ha egy irányelv átültetésének, és ebből következően az ezen irányelvet átültető intézkedések bejelentésének teljes körű 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).

82 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).

83 A jelen ügyben Magyarország ellenkérelmében arra hivatkozott, hogy a jogsértéseket bejelentő személyeket védelemben részesítő bizonyos szabályok már a 2023. évi XXV. törvény és a 225/2023. (VI. 8.) Korm. rendelet elfogadását megelőzően is léteztek.

84 Így 2023. június 12-én Magyarország tizenegy törvényt jelentett be a Bizottságnak, amelyekkel kapcsolatban e tagállam azt állítja, hogy azok lehetővé teszik a 2019/1937 irányelv egyes rendelkezéseinek átültetését.

85 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).

86 Mindazonáltal a Magyarország által bejelentett rendelkezések szétszórtan vannak jelen a nemzeti jogrendben, és a 2019/1937 irányelv 26. cikkének (3) bekezdésében előírtakkal ellentétben nem tartalmaznak az ezen irányelv által előírt védelemre vonatkozó kifejezett hivatkozást.

87 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).

88 Amint ugyanis arra a jelen ítélet 78. pontja emlékeztet, 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 (lásd: 2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 95. pont).

89 Mindemellett, amint arra a jelen ítélet 79. 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 (lásd: 2024. április 25-i Bizottság kontra Lengyelország [A visszaélést bejelentő személyek védelméről szóló irányelv] ítélet, C-147/23, EU:C:2024:346, 96. pont).

90 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).

91 A Magyarország által hivatkozott enyhítő körülményeket illetően hangsúlyozni kell, hogy az arra alapított érv, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján először indult e tagállam ellen kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás, nincsen semmilyen kapcsolatban a 2019/1937 irányelv átültetése elmaradásának a magán- és közérdekekre gyakorolt következményeivel. A C-310/12. sz. ügyben egyébként e tagállamnak az említett rendelkezés alapján indult kötelezettségszegés megállapítása iránti keresettel szemben kellett védekeznie mindaddig, amíg a Bizottság – tekintettel arra, hogy Magyarország bejelentette a hulladékokról szóló, 2008. november 19-i 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2008. L 312., 3. o.) teljes körű átültetését – elállt a keresetétől.

92 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint továbbá valamely tagállam nem igazolhatja a Szerződés alapján fennálló kötelezettségei végrehajtásának elmulasztását azzal, hogy más tagállamok szintén megszegték kötelezettségeiket (2018. július 11-i Bizottság kontra Belgium ítélet, C-356/15, EU:C:2018:555, 106. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

93 Következésképpen a kötelezettségszegésének súlyosságát enyhítő körülményként Magyarország nem hivatkozhat arra, hogy más tagállamok is késedelmesen ültették át a 2019/1937 irányelvet.

94 Másodszor, 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 lejárt, azaz 2021. december 17-ét (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).

95 Márpedig nem vitatott, hogy Magyarország 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 lehetővé tételéhez szükséges valamennyi törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezést, és ebből következően ezeket a rendelkezéseket – az említett irányelv 26. cikkének (3) bekezdésében foglaltakkal ellentétben – nem is jelentette be a Bizottságnak. Ebből következik, hogy a szóban forgó kötelezettségszegés, amely csak 2023. július 24-én, a 2023. évi XXV. törvény és a 225/2023. (VI. 8.) Korm. rendelet hatálybalépésével szűnt meg, több mint másfél évig fennállt.

96 Harmadszor, 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).

97 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).

98 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 11. 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).

99 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).

100 Következésképpen a jelen ítélet 96. 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 Magyarország utolsó három évre vonatkozó átlagos GDP-je alapján kell meghatározni.

101 E megfontolások alapján, valamint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében a Bíróság számára elismert mérlegelési jogkörre tekintettel, 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 1 750 000 euróban kell megállapítani.

A költségekről

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

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

1) **Magyarország – mivel az Európai Bizottság 2022. július 22-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 Magyarországot, hogy fizessen az Európai Bizottságnak 1 750 000 euró átalányösszeget.**

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

von Danwitz Kumin Ziemele

Kihirdetve Luxembourgban, a 2025. március 6-i nyilvános ülésen.

A. Calot Escobar
hivatalvezető

K. Lenaerts
elnök