Határozatok Tára

EVGENI TANCHEV
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. március 5.[1]

**C-549/18. sz. ügy**

**Európai Bizottság**
**kontra**

**Románia**

„Tagállami kötelezettségszegés – EUMSZ 258. cikk – (EU) 2015/849 irányelv – Pénzmosás elleni küzdelem – Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére elfogadott intézkedések bejelentésének elmulasztása – Pénzügyi szankciók – Átalányösszeg”

## I. Bevezetés

1. A jelen ügyben az Európai Bizottság az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegési eljárást indított Románia ellen, mivel az nem fogadta el a pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről, a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2006/70/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. május 20-i (EU) 2015/849 európai parlamenti és tanácsi irányelv[2] 2017. június 26-ig történő átültetéséhez szükséges intézkedéseket, vagy legalábbis nem jelentette be ezeket az intézkedéseket a Bizottságnak.

2. Ezenkívül a Bizottság az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján kéri, hogy a Bíróság kötelezze Romániát végső soron 4 536 667,20 euró összegben meghatározott átalányösszeg fizetésére a 2015/849 irányelv átültetéséhez szükséges intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettsége teljesítésének elmulasztása miatt. A Bizottság kezdetben napi 21 974,40 euró összegű kényszerítő bírság kiszabását is kérte, azonban az eljárás során elállt ettől a kérelemtől.

3. Következésképpen a jelen ügy alkalmat nyújt a Bíróságnak arra, hogy továbbfejlessze az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazására vonatkozó, az elvi jelentőségű 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítéletből[3] következő ítélkezési gyakorlatát. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett fontos eszköz, amely lehetővé teszi, hogy a Bizottság az EUMSZ 258. cikknek megfelelően

1 Eredeti nyelv: angol.

2 HL 2015. L 141., 73. o.

3 C-543/17, EU:C:2019:573. Számos korábbi, az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdését érintő kereset indult már, azoktól azonban elálltak, mielőtt a Bíróság ítéletet tudott volna hozni. Ezek közül kettő főtanácsnoki indítvány tárgyát képezte: Wathelet főtanácsnok Bizottság kontra Lengyelország ügyre vonatkozó indítványa (C-320/13, nem tették közzé, EU:C:2014:2441) és az én Bizottság kontra Spanyolország (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Jelzáloghitel) ügyre vonatkozó indítványom (C-569/17, EU:C:2019:271), amellyel az alábbi elemzésemben foglalkozni fogok.

kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást indítson a Bíróság előtt azon az alapon, hogy valamely tagállam „nem tett eleget valamely, jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére elfogadott intézkedései bejelentésére vonatkozó kötelezettségének”, és arra kérje a Bíróságot, hogy egyúttal szabjon ki pénzügyi szankciót az adott tagállamra.

4. A jelen ügyet a Bíróság egy másik üggyel, a Bizottság kontra Írország üggyel (C-550/18) párhuzamosan tárgyalja, amely ügyben ma ismertetem az indítványomat. Mindkét ügy két kulcsfontosságú kérdést vet fel, nevezetesen először is azt a kérdést, hogy a Bizottságnak indokolnia kell-e az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének igénybevételét, és másodszor, az e rendelkezés szerinti átalányösszeg értékelésének kérdését. Ez az ügy továbbá azzal kapcsolatos külön kérdéseket is felvet, hogy az eljárás során bejelentett intézkedések az EUMSZ 258. cikk és az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alkalmazásában a kötelezettségek teljesítésének minősülnek-e.

5. Ebben az indítványban azt állítom, hogy Románia megsértette az EUMSZ 258. cikkből eredő kötelezettségeit, és azt javaslom a Bíróságnak, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján kötelezze Romániát átalányösszeg fizetésére.

## II. Jogi háttér

6. A 2015/849 irányelv 67. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2017. június 26-ig megfeleljenek. Az említett intézkedések szövegét haladéktalanul megküldik a Bizottságnak.

Amikor a tagállamok elfogadják ezeket az intézkedéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni. A hivatkozás módját a tagállamok állapítják meg.”

7. A pénzügyi rendszerek pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló (EU) 2015/849 irányelv, valamint a 2009/138/EK és a 2013/36/EU irányelv módosításáról szóló, 2018. május 30-i (EU) 2018/843 európai parlamenti és tanácsi irányelv[4] 1. cikkének 42. pontja alapján a 2015/849 irányelv 67. cikke (1) bekezdésének helyébe a következő szöveg lépett:

„(1) „A tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2017. június 26-ig megfeleljenek.

A tagállamok a 12. cikk (3) bekezdését 2020. július 10-től alkalmazzák.

A tagállamok létrehozzák 2020. január 10-ig a 30. cikkben említett nyilvántartásokat, és 2020. március 10-ig a 31. cikkben említett nyilvántartásokat, valamint 2020. szeptember 10-ig a 32a. cikkben említett központi automatizált mechanizmusokat.

[…]

A tagállamok az e bekezdésben említett intézkedések szövegét haladéktalanul megküldik a Bizottságnak.

4 HL 2018. L 156., 43. o.

Amikor a tagállamok elfogadják ezeket az intézkedéseket, azokban hivatkozni kell erre az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni. A hivatkozás módját a tagállamok állapítják meg.”

## III. A pert megelőző eljárás és a Bíróság előtti eljárás

8. A Bizottság, mivel a 2017. június 26-i határidőig nem kapott bejelentést a 2015/849 irányelvet átültető intézkedésekről, 2017. július 18-án kelt felszólító levelet küldött Romániának, amelyben kérte, hogy a levél kézhezvételétől számított két hónapon belül tegye meg a szükséges intézkedéseket.

9. 2017. szeptember 19-én kelt válaszlevelében Románia tájékoztatta a Bizottságot, hogy az átültető intézkedéseket 2017 decemberében fogja elfogadni.

10. 2017. december 7-i indokolással ellátott véleményében a Bizottság kijelentette, hogy Románia még mindig nem jelentett be a 2015/849 irányelvet átültető intézkedéseket, és felszólította Romániát, hogy ezt az indokolással ellátott vélemény kézhezvételétől számított két hónapon belül tegye meg.

11. Az ezen indokolással ellátott véleményre való válaszadásra vonatkozó határidő meghosszabbítása iránti kérelmeinek elutasítását követően Románia 2018. február 8-i levelével benyújtotta válaszát, amelyben jelezte, hogy a 2015/849 irányelvet átültető jogszabályt 2018 májusában fogják elfogadni.

12. A Bizottság, mivel úgy ítélte meg, hogy Románia még mindig nem ültette át a 2015/849 irányelvet, vagy nem jelentette be neki az átültető intézkedéseket, 2018. július 19-én úgy határozott, hogy kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást indít a Bíróság előtt.

13. 2018. augusztus 27-én benyújtott keresetlevelével a Bizottság az EUMSZ 258. cikk és az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján megindította a jelen keresetet, amelyben kérte, hogy a Bíróság:

– először, állapítsa meg, hogy Románia – mivel 2017. június 26-ig nem fogadta el a 2015/849 irányelv átültetéséhez szükséges intézkedéseket, vagy mindenesetre ezen intézkedéseket nem jelentette be – nem teljesítette az ezen irányelv 67. cikkéből eredő kötelezettségeit;

– másodszor, kötelezze Romániát a jelen ügyben hozandó ítélet kihirdetésének napjától kezdődően napi 21 974,40 euró összegű kényszerítő bírság fizetésére a 2015/849 irányelv átültetéséhez szükséges intézkedések bejelentésének elmulasztása miatt;

– harmadszor, kötelezze Romániát 6016,80 euró napi összegen alapuló átalányösszeg fizetésére azon napok számával megszorozva, amelyek a szóban forgó irányelvben előírt, átültetésre nyitva álló határidő lejártától a kötelezettségek Románia általi teljesítésének napjáig telnek el, illetve a kötelezettségek teljesítésének hiányában a Bíróság ítélete kihirdetésének napjáig, azzal a megkötéssel, hogy a minimális átalányösszeg 1 887 000 euró; és

– negyedszer, Romániát kötelezze a költségek viselésére.

14. 2018. november 7-én benyújtott ellenkérelmében Románia kéri, hogy a Bíróság:

– először, részlegesen utasítsa el a Bizottság keresetét, tekintettel az említett irányelv hatályos nemzeti jogszabályokkal megvalósított részleges átültetésére;

– másodszor, utasítsa el a Bizottság keresetét abban a részében, amelyben az az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján pénzügyi szankciók kiszabására irányul; és

– harmadszor, másodlagos jelleggel, utasítsa el a Bizottság átalányösszeg kiszabása iránti kérelmét, és mindenesetre csökkentse a Bizottság által kiszabni kért szankciók összegét olyan mértékűre, amely tükrözi a kötelezettségszegés sajátos jellegzetességeit és Románia magatartását.

15. A Bizottság ezenfelül 2018. december 17-én választ, míg Románia 2019. február 15-én viszonválaszt is benyújtott.

16. 2019. augusztus 28-i levelével a Bizottság tájékoztatta a Bíróságot, hogy részben eláll a keresetétől. Már nem kéri napi kényszerítő bírság kiszabását, mivel e kérelem tárgytalanná vált azt követően, hogy Románia a 2019. július 18-án bejelentett és 2019. július 21-én hatályba lépett nemzeti jogszabállyal teljes mértékben átültette a 2015/849 irányelvet. Ez utóbbi időpontot tekintve azon időpontnak, amelyen Románia a kötelezettségeit teljesítette, a Bizottság a kiszabni kért átalányösszeget 4 536 667,20 euróban határozta meg. Románia 2019. szeptember 30-án benyújtotta az e levélre vonatkozó észrevételeit.

17. A Bíróság 2018. december 6-i és 2019. január 7-i végzésével megengedte Belgiumnak, Észtországnak, Franciaországnak, Írországnak és Lengyelországnak, hogy Románia kérelmeinek támogatása végett beavatkozzanak. 2019. február 14-én Írország visszavonta a jelen ügyben előterjesztett beavatkozási kérelmét. A Bizottság 2019. június 11-én a Belgium, Észtország, Franciaország és Lengyelország által előterjesztett beavatkozási beadványokra vonatkozó észrevételeket nyújtott be.

18. A 2019. december 10-én tartott tárgyaláson a Bizottság, Észtország és Románia előadta szóbeli észrevételeit.

## IV. A felek érveinek összefoglalása

### *A. Az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés*

19. A Bizottság azt állítja, hogy Románia a 2015/849 irányelv 67. cikkében megállapított 2017. június 26-i határidőig nem fogadta el a szükséges átültető intézkedéseket, vagy nem jelentette be neki ezeket az intézkedéseket.

20. A Bizottság előadja továbbá, hogy a 2018 októberében, a jelen kereset megindítását követően bejelentett és Románia által az ellenkérelmében említett 40 nemzeti intézkedés (a továbbiakban: a bejelentett intézkedések) nem biztosítja a 2015/849 irányelv részleges átültetését. Ezek az intézkedések, amelyek a 2015/849 irányelvvel hatályon kívül helyezett korábbi irányelveket[5] ültetnek át, nem elegendőek a 2015/849 irányelv átültetésére, mivel ezen irányelvek között jelentős különbségek vannak, és a 2015/849 irányelv számos új elemet vezet be. A bejelentett intézkedések – amelyek közül 37-et a 2015/849 irányelv elfogadása előtt fogadtak el – egyike sem hivatkozik a 2015/849 irányelvre, és Románia nem bocsátott rendelkezésre a 2015/849 irányelv (67) preambulumbekezdésének megfelelően az ezen irányelv rendelkezései és az e nemzeti intézkedések megfelelő rendelkezései közötti kapcsolatot magyarázó dokumentumot. Amint azt a Bizottság a tárgyaláson hangsúlyozta, az ellenkérelem melléklete nem tekinthető az ilyen magyarázó dokumentum megfelelő közlésének.[6]

21. Románia azt állítja, hogy a 2015/849 irányelv teljes körű átültetésének biztosítása érdekében törekedett az ezen irányelv rendelkezéseit egyetlen jogi aktusba foglaló nemzeti jogszabály megfelelő időben történő elfogadására, azonban a belső eljárások túllépték az előírt határidőket.

5 Nevezetesen a 2005/60 és a 2006/70 irányelvet; lásd a jelen indítvány 1. pontját.

6 A Bizottság a 2005. június 28-i Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság ítéletre (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P és C-213/02 P, EU:C:2005:408, 99. pont) hivatkozik.

22. Románia azt állítja, hogy nem teljes mértékben mulasztotta el teljesíteni a 2015/849 irányelv átültetésére vonatkozó kötelezettségét, mivel a bejelentett intézkedések átültetik a 2015/849 irányelvvel hatályon kívül helyezett korábbi irányelveket, így, amennyiben ezen irányelvek rendelkezéseit belefoglalták a 2015/849 irányelvbe, ezen intézkedések biztosítják a 2015/849 irányelv részleges átültetését. Az a körülmény, hogy ezek az intézkedések nem hivatkoznak a 2015/849 irányelvre, nem zárja ki, hogy átültető intézkedésnek minősüljenek, mivel lehetővé teszik a 2015/849 irányelvvel követett célkitűzések elérését. Románia az ellenkérelem egyik mellékletében az ezen intézkedések és a 2015/849 irányelv közötti kapcsolatra vonatkozó információkkal szolgált.

### *B. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazása*

23. A Bizottság az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének végrehajtásáról szóló közleménye[7] alapján azt állítja, hogy az, hogy Románia nem tett eleget az átültető intézkedések bejelentésére vonatkozó, a 2015/849 irányelv 67. cikke szerinti kötelezettségének, az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének hatálya alá tartozik. Amint azt a Bizottság egy későbbi közleményben[8] jelezte, a jelen ügyben az átalányösszeg és kényszerítő bírság kérésére vonatkozó módosított általános gyakorlatát kell alkalmazni.

24. A Bizottság azt állítja, hogy azon döntése, amely szerint az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján következetesen kéri pénzügyi szankciók kiszabását, nem minősül a mérlegelési jogköre gyakorlása elmulasztásának. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése széles mérlegelési jogkörrel ruházza fel a Bizottságot, amely hasonló az őt az EUMSZ 258. cikk alapján az eljárásindítás tekintetében megillető mérlegelési jogkörhöz.[9] Ezért nem kell külön megindokolnia az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének igénybevételére vonatkozó döntését. A Bizottság azt állítja továbbá, hogy az irányelvek átültetésében mutatkozó késedelmek elég súlyosak ahhoz, hogy igazolják átalányösszeg kiszabását.

25. A pénzügyi szankciók megállapítását illetően a Bizottság azt állítja, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti pénzügyi szankciók számítási módszerének azonosnak kell lennie az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján alkalmazott módszerrel.[10] Ez alapján a Bizottság a Bíróság ítéletének kihirdetésétől 4 536 667,20 euró átalányösszeg kiszabását javasolja. Ez az összeg 6016,80 euró napi összegen alapul, megszorozva azon napok számával (754), amelyek alatt a kötelezettségszegés fennállt,[11] ami a 2015/849 irányelv átültetésére nyitva álló határidő lejártát követő nap (2017. július 27.) és a kötelezettségszegés végét megelőző nap (2019. július 20.) közötti időszaknak felel meg, figyelemmel arra, hogy Románia 2019. július 21. óta teljes mértékben átültette a 2015/849 irányelvet.[12] A Bizottság hangsúlyozza, hogy a kötelezettségszegés időtartama fontos eleme a megfelelő szankció meghatározásának, és azt az átültetési határidő lejártától kell számítani, mivel az átültető intézkedések tagállam általi bejelentésének elmulasztása ebben az időpontban valósul meg, nem pedig az indokolással ellátott véleményben megállapított határidő lejártakor.[13]

7 A Bizottság közleménye – Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikke (3) bekezdésének végrehajtása (HL 2011. C 12., 1. o.; a továbbiakban: a 2011. évi közlemény), különösen a 7., 19. és 21. pont.

8 A Bizottság közleménye – Uniós jog: jobb eredmények elérése a jobb alkalmazás révén (HL 2017. C 18., 10. o.; a továbbiakban: a 2017. évi közlemény), különösen a 15–16. o.

9 A 2011. évi közlemény, különösen a 16. és 17. pont.

10 A 2011. évi közlemény, különösen a 23. és 28. pont; a 2017. évi közlemény, 15. o.

11 A 2011. évi közlemény 28. pontja (amely az EK-Szerződés 228. cikkének végrehajtásáról szóló bizottsági közlemény [HL 2007. C 126., 15. o.; a továbbiakban: 2005. évi közlemény] 19–24. pontjára hivatkozik).

12 Lásd a jelen indítvány 16. pontját. A Bizottság napi kényszerítő bírságot is követelt, azonban e kérelemtől elállt. Ezért azzal a számítással a továbbiakban nem foglalkozom.

13 A Bizottság különösen 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, 88. pont) hivatkozik.

26. Ezenkívül a Bizottság az átalányösszeg céljára a 6016,80 euró – a súlyossági együtthatóval és az „n” tényezővel megszorzott egységes átalányösszegen alapuló [14] – napi összeg kiszámításához egy 1-től 20-ig terjedő skálán 8-as együtthatót javasol a kötelezettségszegés súlyosságára tekintettel. Ez az először is a 2015/849 irányelv – mint az európai pénzügyi piacnak a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás jelentette fenyegetésekkel szembeni hatékony védelme biztosítását szolgáló kulcsfontosságú eszköz – jelentőségére, másodszor pedig az ezen irányelv átültetésének Románia általi elmulasztása által az európai pénzügyi piacra, a befektetőkre és a polgárokra gyakorolt hatáson keresztül a köz- és magánérdeket érintő következményre vonatkozóan megállapított paramétereken alapul. A Bizottság ezenkívül a 2015/849 irányelv 30. és 31. cikke szerinti központi nyilvántartások létrehozására vonatkozó átültetési határidő 2018/843 irányelvvel történt meghosszabbítását enyhítő körülménynek tekinti, hangsúlyozva, hogy a 2015/849 irányelvben foglalt egyéb kötelezettségek átültetésére vonatkozó határidő nem változik.

27. Románia, amelyet Belgium, Észtország és Franciaország támogat, előadja, hogy mivel a román jog biztosítja a 2015/849 irányelv részleges átültetését, az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése nem alkalmazható. Másodlagosan azt állítja, hogy a Bizottság által javasolt pénzügyi szankcióknak a jelen ügy körülményeihez kell igazodniuk.

28. A pénzügyi szankciók kiszabását illetően Románia, amelyet Belgium, Észtország, Franciaország és Lengyelország támogat, azt állítja, hogy téves a Bizottság arra irányuló következetes gyakorlata, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján pénzügyi szankciókat kér. A Bizottságnak minden egyes ügy ténybeli és jogi körülményeire tekintettel meg kell indokolnia az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének igénybevételére vonatkozó döntését. Tekintettel a jelen ügy körülményeire – többek között a pert megelőző szakasz rendkívüli rövidségére, a 2015/849 irányelv összetettségére, Románia együttműködésre való törekvésére és a 2015/849 irányelv részleges átültetésére –, valamint arra, hogy a Bizottság nem indokolta meg a pénzügyi szankciók kérésére vonatkozó döntését, e szankciók nem igazoltak.

29. Románia azt állítja továbbá, hogy az átalányösszeg kiszabása nem igazolt és nem arányos. Amint azt az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésére vonatkozó ítélkezési gyakorlat [15] is elismeri, átalányösszeg kiszabására kivételes esetekben kerül sor, és az nem automatikus. Az átalányösszeg meghaladja továbbá azt a mértéket, amely ahhoz szükséges, hogy Románia eleget tegyen kötelezettségeinek, tekintettel különösen arra, hogy Románia eleget tett kötelezettségeinek, a köz- és magánérdekre gyakorolt hatásra való hivatkozás eltúlzott, és Romániát a Bíróság még soha nem ítélte el valamely irányelv időben történő átültetésének elmulasztásáért. Amint azt Románia a tárgyaláson hangsúlyozta, és amint az Franciaország beadványában is szerepel, ha egy tagállam az eljárás során kötelezettségeinek eleget tesz, az átalányösszeg nem igazolt, mivel nem mozdítja elő az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése célkitűzéseinek megvalósulását, amelyek az irányelvek átültetésének ösztönzésére és a pénzügyi szankciók kiszabásának megkönnyítésére irányulnak. [16]

30. A pénzügyi szankciók meghatározását illetően Románia, amelyet Belgium, Franciaország és Lengyelország támogat, azt állítja, hogy az EUMSZ 260. cikk (2), illetve (3) bekezdése szerinti szankciók kiszámításának módszere nem lehet azonos, és a szempontokat hozzá kell igazítani az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében említett kötelezettségszegés típusához. A jelen ügyben Románia úgy ítéli meg, hogy a súlyossági együttható túlzott mértékű, mivel részleges átültetésről van szó, és Románia az eljárás során végig együttműködött. Ezenkívül az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján nem megfelelő a kötelezettségszegés időtartamának figyelembevétele, és másodlagosan, az indokolással

14 Lásd a 2005. évi közleményt, különösen a 24. pontot. A Bizottság a kötelezettségszegési eljárások keretében a Bizottság által a Bíróságnak javasolt, rögzített összegű és kényszerítő bírságok meghatározásához használt adatok aktualizálásáról szóló közleményében (C(2017) 8720 final) (HL 2017. C 431., 3. o.) szereplő adatokra támaszkodik.

15 Románia különösen a 2008. december 9-i Bizottság kontra Franciaország ítéletre (C-121/07, EU:C:2008:695, 62., 63. és 69. pont) hivatkozik.

16 Románia 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, 52. pont) hivatkozik.

ellátott véleményben megjelölt időpontot kell használni, mivel a Bíróság ekkor értékeli, hogy a tagállam eleget tett-e kötelezettségeinek.[17] Következésképpen, amennyiben a Bíróság átalányösszeget szabna ki, jelentősen csökkenteni kell az összeget, és az összegnek tükröznie kell a jelen ügy körülményeit és Románia magatartását.

## V. Elemzés

### *A. Az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés*

31. Emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárások keretében a tagállamok által az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvével összhangban tett bejelentésnek 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 intézkedések, amelyekkel a tagállam úgy ítéli meg, hogy az irányelvből eredő egyes kötelezettségeket teljesítette. A tagállam e kötelezettségének – akár a tájékoztatás teljes vagy részleges elmaradásával, akár nem kellően egyértelmű és pontos tájékoztatás nyújtásával megvalósuló – megsértése önmagában igazolhatja az EUMSZ 258. cikk igénybevételét.[18]

32. A Bíróság megállapította különösen, hogy még ha biztosítható is valamely irányelvnek a hatályos belső szabályokkal történő átültetése, a tagállam ebben az esetben sem mentesül a kifejezett bejelentési kötelezettség alól, még akkor sem, ha e tagállam e szabályokat korábbi irányelvek átültetése keretében már bejelentette.[19] Ezenkívül, amennyiben egy irányelv úgy rendelkezik, hogy az azt átültető intézkedésekben hivatkozni kell az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást kell fűzni, akkor külön átültető intézkedéseket kell elfogadni.[20]

33. Kétségtelen továbbá, hogy az EUMSZ 258. cikken alapuló kereset esetén a tagállami kötelezettségszegés fennállását a tagállamban az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártakor fennálló helyzet alapján kell megítélni, a későbbi változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe.[21]

34. A jelen ügyben Románia elismeri, hogy nem fogadta el a 2015/849 irányelv átültetéséhez szükséges intézkedéseket, és azokat nem jelentette be az indokolással ellátott véleményben meghatározott időszak leteltéig, nevezetesen 2018. február 8-ig.[22] Nem vitatott, hogy ilyen intézkedéseket ezen időpontot követően fogadtak el és jelentettek be (lásd a jelen indítvány 16. pontját), így ezek nem vehetők figyelembe.

35. Ami az átültetési határidő 2017. június 26-án történő lejártakor Romániában hatályban levő bejelentett intézkedéseket illeti, nem győztek meg a Románia által a Bíróság előtt előadott érvek, amelyek szerint ezek az intézkedések a jelen ügyben a kötelezettségszegés értékelése során figyelembe vehetők. Mivel a 2015/849 irányelv 67. cikkének (1) bekezdése megköveteli a tagállamoktól annak biztosítását, hogy az irányelvet átültető intézkedéseikben hivatkozzanak az irányelvre, vagy azokhoz hivatalos kihirdetésük alkalmával ilyen hivatkozást fűzzenek (lásd a jelen indítvány 6. és 7. pontját),

17 Románia különösen a 2009. október 6-i Bizottság kontra Spanyolország ítéletre (C-562/07, EU:C:2009:614, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) hivatkozik.

18 Lásd: 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítélet (C-543/17, EU:C:2019:573, 51. pont).

19 Lásd: 2009. július 16-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-427/07, EU:C:2009:457, 108. és 109. pont).

20 Lásd: 2018. október 4-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-599/17, nem tették közzé, EU:C:2018:813, 21. pont).

21 Lásd: 2018. október 18-i Bizottság kontra Románia ítélet (C-301/17, nem tették közzé, EU:C:2018:846, 42. pont).

22 A jelen ügyben a viszonyítási időpont az indokolással ellátott vélemény Románia általi kézhezvételétől, vagyis 2017. december 8-tól számított két hónap (lásd a jelen indítvány 10. pontját).

Romániának külön átültető intézkedéseket kell elfogadnia. Románia nem állítja, hogy a bejelentett intézkedések megfelelnek ennek a feltételnek. Románia mindenesetre nem vitatja, hogy ezek az intézkedések nem ültették át teljes mértékben a 2015/849 irányelvet, és hogy azokat 2018 októberében, vagyis a 2015/849 irányelv átültetésére nyitva álló határidő lejártát és az indokolással ellátott véleményben meghatározott időszak leteltét követően jelentették be.[23] Elemzésemben erre később még visszatérek (lásd a jelen indítvány 68. pontját).

36. Ezért azt javaslom, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy Románia – mivel az előírt időszakban nem fogadta el a 2015/849 irányelv átültetéséhez szükséges valamennyi intézkedést, vagy mindenesetre ezen intézkedéseket nem jelentette be – nem teljesítette az ezen irányelv 67. cikkéből eredő kötelezettségeit.

## *B. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének alkalmazása*

37. A jelen ügy központi kérdései egyrészt az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti pénzügyi szankciók kiszabásának kérésére vonatkozó döntés Bizottság általi indokolására, és másrészt az átalányösszeg arányosságára vonatkoznak, ez utóbbi pedig felvet néhány általános kérdést többek között az átalányösszegek kiszámítására vonatkozó módszerrel és az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésére vonatkozó ítélkezési gyakorlat alkalmazhatóságával kapcsolatban. A felek között vitás továbbá, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdését alkalmazni kell-e a jelen ügyben, vagyis hogy az kiterjed-e az átültető intézkedések tagállam általi bejelentésének részleges elmulasztására.

38. Mivel a 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítélet[24] e kérdések szempontjából releváns, először néhány, az ezen ítéletre vonatkozó előzetes megjegyzést kell megfogalmaznom (1. szakasz), mielőtt megvizsgálnám a Bizottságnak az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti pénzügyi szankciók kiszabásának kérésével kapcsolatos mérlegelési jogkörét, az e rendelkezés szerinti pénzügyi szankciók értékelését és az átalányösszeg jelen ügyben történő kiszabását (2., 3. és 4. szakasz).

### *1. A 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítélet*

39. Emlékeztetni kell arra, hogy a 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítélet[25] főként az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének tárgyi hatályával és az e rendelkezés szerinti kényszerítő bírság értékelésével foglalkozott. A Bíróság megállapította többek között, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében szereplő, az „átültetés[re] elfogadott intézkedése[k] bejelentésére vonatkozó kötelezettség” kifejezés azt jelenti, hogy „a tagállamok kötelesek az említett irányelv valamennyi rendelkezése tekintetében megjelölni az adott rendelkezést átültető nemzeti rendelkezést vagy rendelkezéseket. Az adott esetben megfelelési táblázattal kísért e tájékoztatást követően a Bizottságot terheli annak bizonyítása – amennyiben az említett rendelkezésben szereplő pénzügyi szankciót kívánja alkalmazni az érintett tagállammal szemben –, hogy bizonyos átültető intézkedések nyilvánvalóan hiányoznak, vagy nem terjednek ki az érintett tagállam teljes területére.”[26]

23 Lásd különösen: 2006. november 30-i Bizottság kontra Luxemburg ítélet (C-32/05, EU:C:2006:749, 25. pont) (a Bíróság megállapította, hogy a tagállam nem tett eleget az átültető intézkedések bejelentésére vonatkozó kötelezettségének, mivel azok az ellenkérelem mellékletében szerepeltek, és így az indokolással ellátott véleményben meghatározott időpontot követően kerültek benyújtásra).

24 C-543/17, EU:C:2019:573.

25 C-543/17, EU:C:2019:573.

26 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítélet (C-543/17, EU:C:2019:573, 59. pont).

40. A Bíróság megállapította továbbá, hogy a kényszerítő bírság EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján történő kiszabása csak akkor igazolt, ha a kötelezettségszegés a tényállás Bíróság általi vizsgálatáig fennmarad, és hogy az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatot analógia útján az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésére is alkalmazni kell, mivel az e két rendelkezésen alapuló kényszerítő bírságok ugyanazon célkitűzés megvalósítására irányulnak. Az e területen rendelkezésre álló mérlegelési jogkörének és az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatban megállapított szempontok figyelembevételével a Bíróság 5000 euró összegű napi kényszerítő bírságot szabott ki Belgiumra, mivel egyik régiója tekintetében nem fogadott el és nem jelentett be a szóban forgó irányelv három cikkére vonatkozó átültető intézkedéseket.[27]

41. Ennek alapján megjegyzendő, hogy a Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítéletben a Bíróság úgy értelmezte az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének tárgyi hatályát, hogy az kiterjed az szóban forgó irányelv hiányos (részleges) átültetését jelentő intézkedések bejelentésének tagállam általi elmulasztására.[28] A Bíróság ezenkívül ugyanazt a módszert alkalmazta az EUMSZ 260. cikk (2), illetve (3) bekezdése szerinti kényszerítő bírságok értékeléséhez, hangsúlyozva a mérlegelési jogkörét és az e típusú kényszerítő bírság által követett célkitűzést. Elemzésemben erre később még visszatérek (lásd a jelen indítvány 52., 53. és 59. pontját).

42. A Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítéletből[29] következik, hogy nem lehet helyt adni a Belgium, Észtország és Franciaország által támogatott Románia azon állításának, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése nem alkalmazható, mivel Románia részlegesen átültette a 2015/849 irányelvet. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdését a jelen eljárásban alkalmazni kell,[30] mivel a Bizottság bizonyította, hogy Románia nem tett eleget teljes mértékben a bejelentési kötelezettségének. Az átültető intézkedések ugyanis egyértelműen hiányosak voltak, amíg Románia 2019. július 21-én teljes mértékben át nem ültette a 2015/849 irányelvet, és a már létező nemzeti intézkedések nem voltak elegendőek (lásd a jelen indítvány 34. és 35. pontját).

*2. A Bizottság EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján fennálló mérlegelési jogköre*

43. A jelen ügyben Románia, amelyet Belgium, Észtország, Franciaország és Lengyelország támogat, lényegében azt állítja, hogy a pénzügyi szankciók kiszabása nem igazolt, mivel a Bizottság az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének igénybevételére vonatkozó döntését nem indokolta meg az ügy sajátos körülményeire tekintettel.

44. Egyetértek a Bizottsággal abban, hogy a Bizottságnak nem kell megindokolnia azon döntését, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján pénzügyi szankciók kiszabását kéri.[31] E következtetésre a következő okok alapján jutottam.

45. Először is emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy a Bizottság az EUMSZ 258. cikknek megfelelően kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást indítson azon az alapon, hogy valamely tagállam „nem tett eleget valamely, jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelv átültetésére elfogadott intézkedései bejelentésére vonatkozó kötelezettségének”, és

27 Lásd: 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítélet (C-543/17, EU:C:2019:573, különösen a 60., 61. és 80–89. pont).

28 2019. július 8-i ítélet (C-543/17, EU:C:2019:573). Vö. Szpunar főtanácsnok Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ügyre vonatkozó indítványát (C-543/17, EU:C:2019:322, különösen az 58–81. pont; amely megszorító megközelítést javasol), Wathelet főtanácsnok Bizottság kontra Lengyelország ügyre vonatkozó indítványával (C-320/13, nem tették közzé, EU:C:2014:2441, 114–145. pont) és az én Bizottság kontra Spanyolország (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Jelzáloghitel) ügyre vonatkozó indítványommal (C-569/17, EU:C:2019:271, 41–71. pont; ahol tágabb megközelítést javasolunk).

29 2019. július 8-i ítélet (C-543/17, EU:C:2019:573).

30 Meg kell jegyeznem, hogy nem kérdéses, hogy a 2015/849 irányelv esetében jogalkotási eljárás – nevezetesen a jogalapját képező EUMSZ 114. cikknek megfelelően rendes jogalkotási eljárás – keretében elfogadott irányelvről van szó.

31 Megjegyzendő, hogy Wathelet főtanácsnok a Bizottság kontra Lengyelország ügyre vonatkozó indítványában (C-320/13, nem tették közzé, EU:C:2014:2441, 104–113. pont) hasonló álláspontot képviselt.

arra kérje a Bíróságot, hogy ugyanabban az eljárásban szabjon ki pénzügyi szankciót az adott tagállamra. Itt a pénzügyi szankciók elrendelése már nem függ egy olyan hosszadalmas folyamattól, ahol szükség van a Bíróság részéről egy első ítéletre, amelyben megállapítja az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegést, majd egy másodikra, amelyben az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján pénzügyi szankciókat szab ki amiatt, hogy a tagállam az első ítéletnek nem tett eleget. A két eljárást tehát mintegy „összevonják".

46. Következésképpen úgy tekintendő, hogy a Bizottság számára biztosított azon lehetőség, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján pénzügyi szankciók kiszabását kérje, összefügg a Bizottság számára az ítélkezési gyakorlatban az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárás megindítása tekintetében elismert széles mérlegelési jogkörrel.[32] Amint azt a Bíróság megállapította, a Bizottságnak „[n]em kell indokolnia e döntését, és a kereset elfogadhatósága sem függ a döntését meghatározó körülményektől. […] A Bíróságnak csak azt kell biztosítania, hogy a választott eljárás főszabály szerint alkalmazható legyen a hivatkozott kötelezettségszegés tekintetében"[33]. Véleményem szerint ugyanennek kell vonatkoznia a Bizottság EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének igénybevételére vonatkozó döntésére.

47. E tekintetben az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szövegének („amennyiben megfelelőnek ítéli, meghatározhatja az […] átalányösszegnek vagy kényszerítő bírságnak [a] […] mértékét") az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésének szövegével („meghatározza az […] átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegét") való összevetéséből arra lehet következtetni, hogy a Bizottság mérlegelési jogkörrel rendelkezik annak eldöntésére, hogy az EUMSZ 258. cikken alapuló eljárásban kéri-e pénzügyi szankciók kiszabását az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján, erre azonban nem köteles.[34] Ugyanakkor e szöveg egyetlen eleme sem látszik előírni azt, hogy a Bizottságnak meg kellene indokolnia – jóllehet erre az EUMSZ 258. cikk alapján nem köteles, tekintettel arra, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének szövegkörnyezetébe az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárás is tartozik – azon döntését, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdését veszi igénybe.[35]

48. A Bizottság azon döntését, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján pénzügyi szankciók kiszabását kéri, mindenesetre meg kell indokolni, mivel az a kiszabni kért pénzügyi szankcióknak az ügy körülményeire tekintettel történő egyedi értékelését foglalja magában. Azon indokok, amelyeket a Bizottság a kiszabni kért pénzügyi szankciók összegének meghatározásához használt szempontok alkalmazásával kapcsolatban figyelembe vesz, elegendőnek tekinthetők ahhoz, hogy lehetővé tegyék a tagállam számára a Bíróságtól kiszabni kért pénzügyi szankciók Bizottság általi értékelésének megértését és vitatását, amint az a jelen ügyben is történt.

49. A fentiekre tekintettel azt az álláspontot képviselem, hogy a Bizottság az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének igénybevétele esetén nem köteles indokolással szolgálni.

### *3. Az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti pénzügyi szankciók értékelése*

50. Annak alapján, hogy a Bizottságnak a jelen ügyben pénzügyi szankciók kiszabásának kérésére vonatkozó döntése megfelel az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének, rátérek az e rendelkezés szerinti pénzügyi szankciók értékelésére.

32 Lásd: 2017. szeptember 19-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-552/15, EU:C:2017:698, 34. pont).

33 2001. június 26-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-70/99, EU:C:2001:355, 17. pont).

34 Lásd: a Bizottság kontra Spanyolország (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Jelzáloghitel) ügyre vonatkozó indítványom (C-569/17, EU:C:2019:271, 68. pont, valamint az ott szereplő hivatkozások).

35 Lásd: 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítélet (C-543/17, EU:C:2019:573, 57. pont).

51. Először is, amint azt a Bizottság kontra Spanyolország (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Jelzáloghitel) ügyre vonatkozó indítványomban [36] javasoltam, a Bizottságnak lehetősége kell legyen arra, hogy a pénzügyi szankciók kiszámítására ugyanazt a módszert alkalmazhassa az EUMSZ 260. cikk (2) és (3) bekezdése esetében, mivel ezek a szankciók megegyeznek, az említett két rendelkezés által elérni kívánt célkitűzések azonosak, és ez koherens megközelítést tesz lehetővé, valamint a tagállamok számára előreláthatóságot biztosít. E tekintetben az, hogy az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése az uniós jog megsértése és a tagállamok részéről az EUMSZ 258. cikk szerinti ítéletnek való megfelelés hiánya jelentette „kettős jogsértést" szankcionálja, míg az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése egy, a bejelentési kötelezettség megsértésén alapuló egyszeri uniós jogi jogsértést szankcionál, véleményem szerint egyáltalán nem változtat azon, hogy mindkét rendelkezés az elsődleges uniós jogban gyökeredző kötelezettségszegésből ered (lásd a jelen indítvány 31. pontját).

52. A Bíróságot az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének keretében mindenesetre nem kötik a Bizottságnak a pénzügyi szankciók kiszabására vonatkozó javaslatai vagy számítási módszere. [37] Amint azt a Bíróság a Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítéletben [38] elismerte, 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. A Bíróság az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésével összefüggésben megállapította továbbá, hogy a Bizottság javaslatai és a közleményeiben szereplő iránymutatások a Bíróságot nem kötik; azok csak hasznos hivatkozási alapként szolgálnak, és biztosítják, hogy a megindított kereset átlátható, előrelátható és a jogbiztonsággal összeegyeztethető legyen. [39]

53. Ezért úgy tekinthető, hogy a Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítéletből [40] következik, hogy az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlatot analógia útján alkalmazni kell az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésére, mivel az e két rendelkezésen alapuló pénzügyi szankciók ugyanazon célkitűzés megvalósítására irányulnak: a kényszerítő bírság kiszabása különösen arra tűnik alkalmasnak, hogy ösztönözze a tagállamot, hogy a lehető legrövidebb időn belül szüntesse meg az olyan kötelezettségszegést, amely ilyen intézkedés hiányában folytatódna, míg az átalányösszeg kiszabása inkább az érintett tagállam kötelezettségei végrehajtása elmulasztásának a magán- és közérdeket érintő következményeinek értékelésén alapul.

54. Ezenfelül a Bíróság az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésére vonatkozó – az alapvető jelentőségű 2005. július 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélettel [41] kezdődő – ítélkezési gyakorlatában megállapította, hogy átalányösszeg és kényszerítő bírság együtt is alkalmazható, [42] és hogy olyan pénzügyi szankciót is ki lehet szabni, amelyet a Bizottság nem javasolt, mivel „a pénzügyi szankció kiszabásának szükségességét és az adott eset körülményeinek legmegfelelőbb szankció kiválasztását csak a Bíróságnak az [EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése] alapján meghozandó ítéletében szereplő megállapítások tükrében – tehát a politika szféráján kívül – lehet értékelni" [43] Ezért felmerül a kérdés,

36 C-569/17, EU:C:2019:271, 73. pont. Lásd még: Wathelet főtanácsnok Bizottság kontra Lengyelország ügyre vonatkozó indítványa (C-320/13, nem tették közzé, EU:C:2014:2441, 146–160. pont); Szpunar főtanácsnok Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ügyre vonatkozó indítványa (C-543/17, EU:C:2019:322, 96. pont).

37 Lásd: a Bizottság kontra Spanyolország ügyre vonatkozó indítványom (C-569/17, EU:C:2019:271, 74. pont).

38 Lásd: 2019. július 8-i ítélet (C-543/17, EU:C:2019:573, 78. pont) (amely analógia útján a 2014. december 2-i Bizottság kontra Olaszország ítéletre [C-196/13, EU:C:2014:2407, 86. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat] hivatkozik).

39 Az átalányösszegeket illetően lásd: 2012. december 19-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-279/11, nem tették közzé, EU:C:2012:834, 77. pont). A kényszerítő bírságokat illetően lásd még: 2018. július 4-i Bizottság kontra Szlovákia ítélet (C-626/16, EU:C:2018:525, 83. pont).

40 Lásd: 2019. július 8-i ítélet (C-543/17, EU:C:2019:573, 61. pont; amely analógia útján a 2005. július 12-i Bizottság kontra Franciaország ítéletre [C-304/02, EU:C:2005:444, 81. pont] hivatkozik). Lásd még a jelen indítvány 40. pontját.

41 C-304/02, EU:C:2005:444.

42 Lásd: 2005. július 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-304/02, EU:C:2005:444, 80–86. pont); 2019. november 12-i Bizottság kontra Írország (Derrybrieni szélerőműpark) ítélet (C-261/18, EU:C:2019:955, 112. pont).

43 2005. július 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-304/02, EU:C:2005:444, 90. pont). Lásd még: 2007. július 18-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-503/04, EU:C:2007:432, 22. pont).

hogy analógia útján alkalmazható-e a Bíróság EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésével kapcsolatos ítélkezési gyakorlata az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésére a Bíróságot az átalányösszeg és kényszerítő bírság együttes kiszabása vagy a Bizottság által nem javasolt pénzügyi szankció kiszabása vonatkozásában megillető mérlegelési jogkör tekintetében.

55. Ezzel összefüggésben rá kell mutatni, hogy az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdéséhez („Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy az érintett tagállam nem tett eleget az ítéletében foglaltaknak, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.") képest az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Bíróság által kiszabott pénzügyi szankció mértéke nem haladhatja meg a Bizottság által meghatározott összeget („Ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy jogsértés történt, a tagállamot – a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó mértékű – átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.").

56. Kétségtelen, hogy – amint azt Észtország, Románia és a Bizottság a tárgyaláson előadta – az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésében foglalt korlátozás értelmezhető úgy, hogy az a Bíróság mérlegelési jogkörét nem csak a pénzügyi szankció összege, hanem annak megválasztása tekintetében is korlátozza, így a Bíróság nem szabhatna ki mind átalányösszeget, mind kényszerítő bírságot, ha a Bizottság ezt nem kérte, és nem szabhatna ki más pénzügyi szankciót, mint amelyet a Bizottság javasolt.[44]

57. Én mindazonáltal fenntartom azt az álláspontot, amelyet a Bizottság kontra Spanyolország (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Jelzáloghitel) ügyre vonatkozó indítványomban[45] is kifejtettem, amely szerint a Bíróság az őt az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján megillető mérlegelési jogkörben eljárva – az e rendelkezés szerinti pénzügyi szankció összegére előírt felső határ figyelembevétele mellett – átalányösszeget és kényszerítő bírságot is, vagy olyan pénzügyi szankciót is kiszabhat, amelyet a Bizottság nem javasolt. Megjegyzendő különösen, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének szövege a kiszabásra kerülő pénzügyi szankció összegére, nem pedig annak megválasztására hivatkozik. E szövegből arra lehet következtetni, hogy a Bíróság nem írhat elő magasabb összegű pénzügyi szankciót, mint amit a Bizottság javasolt. E szöveg azonban véleményem szerint nem értelmezendő úgy, hogy a Bíróságot megfosztaná arra vonatkozó mérlegelési jogkörétől, hogy minden helyzetben meghatározhassa a megfelelő pénzügyi szankciót. Így a Bíróság a körülményektől függően kiszabhat olyan pénzügyi szankciót, amelyet a Bizottság nem javasolt, vagy kiszabhat átalányösszeget és kényszerítő bírságot együtt, a „Bizottság által meghatározot[tal]" azonos vagy annál alacsonyabb összegben, amelynek nem kell megfelelnie a tagállamra végül kiszabásra kerülő teljes összegnek.

58. Ez az értelmezés továbbá megfelel az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése célkitűzéseinek, figyelemmel arra, hogy mi a célja annak, hogy a Szerződésekben különböző pénzügyi szankciók szerepelnek. Amint azt a jelen indítvány 40. pontjában megjegyeztem, amennyiben egy tagállam az eljárás során, vagyis a tényállás Bíróság általi vizsgálata előtt eleget tesz a bejelentési kötelezettségének, kényszerítő bírság nem szabható ki. Átalányösszegre azonban továbbra is lehetőség van az e kötelezettségszegés által a köz- és magánérdekre gyakorolt hatás figyelembevétele és a kötelezettségszegés megismétlésétől való visszatartás érdekében. Egy ilyen helyzet megmagyarázza a Bizottság arra vonatkozó – a jelen kereset által szemléltetett – módosított gyakorlatát, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján indított ügyekben általában átalányösszeg és kényszerítő bírság kiszabását is kéri (lásd a jelen indítvány 23. pontját). Mindazonáltal, amennyiben a Bizottság csak egy típusú szankciót javasolna, a Bíróság arra vonatkozó mérlegelési jogköre, hogy – az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti felső határ figyelembevétele mellett – eltérő szankciót, vagy átalányösszeget és kényszerítő bírságot is kiszabjon, biztosítaná, hogy e rendelkezés ne veszítse el hatékony érvényesülését.

44 Lásd: Wathelet főtanácsnok Bizottság kontra Lengyelország ügyre vonatkozó indítványa (C-320/13, nem tették közzé, EU:C:2014:2441, 155. pont); Szpunar főtanácsnok Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ügyre vonatkozó indítványa (C-543/17, EU:C:2019:322, 97–100. pont).

45 C-569/17, EU:C:2019:271, 76–78. pont.

59. Hozzá kell tenni, hogy bár úgy tűnik, a Bíróság a Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítéletben [46] nem foglalt közvetlenül állást erről a kérdésről, hangsúlyozta a Bíróságnak az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti pénzügyi szankciók kiszabásáról való döntéssel kapcsolatos mérlegelési jogkörét, [47] és különösen azt a körülményt, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésén alapuló eljárások lehetővé teszik a Bíróság számára, hogy gyakorolja az abban megnyilvánuló „bírósági hatáskörét", hogy értékelje „az adott ügy körülményeinek legmegfelelőbbnek tartott" pénzügyi szankciót. [48]

*4. Átalányösszeg kiszabása a jelen ügyben*

60. Az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésére vonatkozó ítélkezési gyakorlatra [49] tekintettel az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti átalányösszeg alkalmazására és ezen összeg megállapítására minden egyes esetben a megállapított kötelezettségszegés jellemzőivel, valamint az érintett tagállam által tanúsított magatartással összefüggő, releváns tényezők összessége alapján kerül sor. A Bíróság mérlegelési jogkörének gyakorlása során dönt arról, hogy kiszab-e, vagy sem, átalányösszeget, és ha igen, meghatározza annak összegét oly módon, hogy az egyrészt megfeleljen a körülményeknek, másrészt arányos legyen a kötelezettségszegéssel. E tekintetben jelentős tényezőnek számít a kötelezettségszegés súlya, időtartama, valamint a tagállam fizetési képessége.

61. Ezen ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az átalányösszeg megfizetésére kötelezés az érintett tagállam kötelezettségei végrehajtása elmulasztásának a magán- és közérdeket érintő következményei értékelésén alapul, különösen, ha a kötelezettségszegés hosszú időszakon keresztül tartósan fennállt. [50] Az átalányösszeg megfizetésére való kötelezés nem lehet automatikus jellegű, mivel a Bíróság széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik annak eldöntése tekintetében, hogy e szankció kiszabása szükséges-e. [51]

62. Ennek alapján megjegyzendő, hogy a Bíróság az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján jelentős mérlegelési jogkörrel rendelkezik a tekintetben, hogy az ügy körülményei és az érintett tagállam által tanúsított magatartás alapján adott esetben átalányösszeget szabjon ki a bejelentési kötelezettség tagállam általi teljesítése elmulasztásának a magán- és közérdeket érintő következményeinek figyelembevétele érdekében. Az, hogy a Bíróság az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése keretében megfelelőnek ítélte átalányösszeg kiszabását „különösen, ha a kötelezettségszegés hosszú időszakon keresztül tartósan fennállt", amint arra a jelen indítvány 61. pontjában rámutattam, nem zárja ki, hogy a Bíróság szükség esetén más helyzetekben is átalányösszeget szabjon ki az uniós jog hasonló megsértése megismétlődésének megelőzése céljából.

63. Ezenkívül a kényszerítő bírságokkal és az átalányösszegekkel elérni kívánt eltérő célokra figyelemmel (lásd a jelen indítvány 53. pontját) egyértelmű, hogy a kényszerítő bírság megfizetésére való kötelezésnek, amelynek kényszerítő jelleggel alapvetően a fennálló kötelezettségszegés tekintetében kell rendelkeznie, csak akkor van helye, ha a kötelezettségszegés továbbra is fennáll, ám semmi nem követeli meg, hogy ugyanez álljon fenn az átalányösszeg kiszabására vonatkozóan is. [52] Így – Franciaország és Románia állításával ellentétben – az, hogy egy tagállam az eljárás során eleget tesz a kötelezettségeinek, nem fosztja meg céljától az átalányösszeget.

46 Lásd: 2019. július 8-i ítélet (C-543/17, EU:C:2019:573, különösen a 81. és 83. pont).

47 Lásd: 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítélet (C-543/17, EU:C:2019:573, különösen a 78., 83., 84., 89. és 92. pont).

48 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítélet (C-543/17, EU:C:2019:573, 58. pont).

49 Lásd: 2019. november 12-i Bizottság kontra Írország (Derrybrieni szélerőműpark) ítélet (C-261/18, EU:C:2019:955, 113. és 114. pont).

50 Lásd: 2014. december 2-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-378/13, EU:C:2014:2405, 72. pont).

51 Lásd: 2008. december 9-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-121/07, EU:C:2008:695, 63. pont).

52 Lásd: 2008. december 9-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-121/07, EU:C:2008:695, 19., 20., 44., 45., 56–58. pont); Mazák főtanácsnok Bizottság kontra Franciaország ügyre vonatkozó indítványa (C-121/07, EU:C:2008:320, 80. pont).

64. A jelen ügyben úgy kell tekinteni, hogy az átalányösszeg kiszabása – mint visszatartó erejű intézkedés – helyénvaló. A Bizottság által javasolt teljes összeg (4 536 667,20 euró) a Bizottság aktualizált adatainak [53] alkalmazása esetén csökkenthető (4 011 038,72 euróra), illetve bizonyos tényezők figyelembevétele esetén akár nagyobb mértékben is csökkenthető lehet. Következésképpen a jelen ügy körülményeinek összességére figyelemmel azt javaslom a Bíróságnak, hogy Romániát kötelezze 3 000 000 euró átalányösszeg megfizetésére. [54]

65. Először is, ami a jogsértés súlyát illeti, a Bíróság a Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítéletben [55] kényszerítő bírság EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján történő kiszabásával összefüggésben elismerte, hogy az irányelv teljes átültetésének biztosítása keretében a nemzeti intézkedések elfogadására vonatkozó kötelezettség, illetve az ezen intézkedések 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”. Ez számomra az átalányösszeg kiszabását érintő jelen ügyre is alkalmazhatónak tűnik.

66. Ezenkívül, ha a Bíróság figyelembe veszi a Bizottság által a jelen ügyben az átalányösszeg meghatározásához elfogadott szempontokat, nem tűnik úgy, hogy a Bizottság a jogsértés súlyára vonatkozó értékelés során hibát követett volna el, tekintettel a megsértett uniós jogi rendelkezések fontosságára, valamint a köz- és magánérdeket érintő következményekre. Rá kell mutatni, hogy az uniós pénzügyi rendszer pénzmosási, valamint terrorizmusfinanszírozási célú felhasználásának megelőzése tekintetében a 2015/849 irányelv kulcsfontosságú jogi eszközt jelent. [56] Ez az irányelv, amely a hatékony és valódi biztonsági unió megvalósításának összefüggésébe illeszkedik, [57] az e területen elfogadott korábbi irányelvekre és nemzetközi tevékenységekre épít annak érdekében, hogy erősítse a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem uniós jogi keretét. [58] A Bíróság által más belső piaci irányelvek tekintetében megállapítottakhoz [59] hasonlóan tekinthető úgy, hogy az, hogy Románia nem fogadta el és jelentette be az átültető intézkedéseket, hatással van a belső piac megfelelő működésére, így bizonyos fokú súlyosság jellemzi. [60]

67. A 2015/849 irányelv átültetése Románia általi elmulasztásának a köz- és magánérdekre gyakorolt hatásai szintén jelentősnek tekinthetők, mivel – amint azt a Bizottság jelezte – e mulasztás kockázatot jelent az uniós pénzügyi rendszer épségére és működésére nézve, mivel sebezhetővé teszi azt a pénzmosással és a terrorizmus finanszírozásával szemben, és ez hatással van a befektetőkre és a polgárokra. Ezt szemlélteti például a pénzmosás elleni uniós jogszabályok végrehajtásának jelenlegi

53 Lásd: A Bizottság közleménye – A kötelezettségszegési eljárások keretében a Bizottság által az Európai Unió Bíróságának javasolt, rögzített összegű és kényszerítő bírságok meghatározásához használt adatok aktualizálása (HL 2019. C 309., 1. o.). Az átalányösszeg minimális összege 1 651 000 euróra csökken. E tekintetben az átalányösszeg kiszámítása a jelen indítvány 25. és 26. pontjában említett képlet szerint a következőképpen alakulna: 5319,68 euró napi összeg (1039 × 8 × 0,64) x 754 nap. Ennek alapján a Bizottság által kiszabni kért teljes átalányösszeg 4 011 038,72 eurót tenne ki.

54 Érdemes megjegyezni, hogy az általam javasolt összeg megfelel az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján egyes irányelvek teljes átültetésének elmulasztása miatt kiszabott bizonyos átalányösszegeknek. Lásd: 2011. március 31-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-407/09, EU:C:2011:196, 33–44. pont) (3 millió euró); 2013. május 30-i Bizottság kontra Svédország ítélet (C-270/11, EU:C:2013:339, 43–60. pont) (3 millió euró). Vessük össze ezeket az összegeket a 2008. december 9-i Bizottság kontra Franciaország ítéletben (C-121/07, EU:C:2008:695, 65–88. pont) kiszabott összeggel (10 millió euró) (itt a Bíróság az érintett területen fennálló korábbi kötelezettségszegésekre hivatkozott).

55 2019. július 8-i ítélet (C-543/17, EU:C:2019:573, 85. pont).

56 Lásd: 2018/843 irányelv, különösen az (1) preambulumbekezdés; 2015/849 irányelv, különösen az 1. cikk (1) bekezdése, valamint az (1)–(3) és (64) preambulumbekezdés.

57 Lásd: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak: A hatékony és valódi biztonsági unió megvalósításáról szóló huszadik eredményjelentés, COM(2019) 552 final, 2019. október 30., 10–12. o.

58 Lásd: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem uniós keretének jobb végrehajtása felé, COM(2019) 360 final, 2019. július 24.

59 Lásd a jelen indítvány 30. lábjegyzetét.

60 Lásd: 2013. május 30-i Bizottság kontra Svédország ítélet (C-270/11, EU:C:2013:339, 49. pont).

állásáról szóló, 2019. szeptember 19-i európai parlamenti állásfoglalás,[61] amely többek között üdvözölte, hogy a Bizottság kötelezettségszegési eljárásokat indított azon tagállamokkal szemben, amelyek még nem ültették át a 2015/849 irányelvet, és sürgette a tagállamokat, hogy ezt a lehető leghamarabb tegyék meg.

68. A jelen ügyben ezenkívül a következő tényezőket indokolt figyelembe venni. Többek között, noha – amint azt a Bizottság jelezte – az átültetés mértékét figyelembe kell venni a bejelentés elmulasztása súlyosságának meghatározása során,[62] hangsúlyozni kell, hogy a jelen ügyben az átültető intézkedések egy tagállam általi bejelentésének teljes elmulasztásáról van szó. Ezzel összefüggésben nem találom meggyőzőnek Románia azon állítását, amely szerint a 2018 októberében bejelentett intézkedések részben átültetik a 2015/849 irányelvet és nagy vonalakban lehetővé teszik ezen irányelv célkitűzéseinek elérését, mivel a Bíróság már utasított el hasonló érvelést azon az alapon, hogy ezek az intézkedések nem felelnek meg az érintett irányelvből eredő követelményeknek; ellenkező esetben nem került volna megállapításra a tagállam részéről az átültetési kötelezettség elmulasztása.[63]

69. Emellett nem vagyok meggyőződve arról, hogy a Románia által hivatkozott bizonyos körülményeket figyelembe kellene venni. Ami a pert megelőző szakasz állítólagos rövid időtartamát illeti, nem kérdéses, hogy a Bizottság a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően észszerű időtartamot biztosított Románia számára a felszólító levélre és az indokolással ellátott véleményre való válaszadásra, valamint a védekezésének előkészítésére,[64] figyelemmel arra, hogy Romániának két hónap állt rendelkezésére a felszólító levélre és az indokolással ellátott véleményre való válaszadásra, valamint, hogy a 2015/849 irányelv megjelölt átültetési határidőt (2017. június 26.) követően több mint egy év telt el, mielőtt a Bizottság a jelen keresetet megindította (2018. augusztus 27.). A 2015/849 irányelv végrehajtásának összetettségével összefüggő nehézségeket nem lehet elfogadni, mivel az uniós jogból eredő kötelezettségek nemteljesítésének igazolása végett a tagállam nem hivatkozhat kifogásként belső jogrendszerének gyakorlatára vagy helyzeteire.[65] Hozzá kell tenni, hogy az a körülmény, hogy más tagállamok esetleg nehézségekkel szembesültek valamely irányelv időben történő átültetését illetően, szintén nem releváns,[66] és mindenesetre, amint azt a Bizottság jelezte, a jelen kereset megindításának időpontjában Románia volt az egyetlen tagállam, amely nem jelentett be egyetlen átültető intézkedést sem.[67]

70. Mindazonáltal vannak bizonyos enyhítő körülmények, amelyek a jelen ügyben befolyásolják az átalányösszeg fizetésére történő kötelezést. Először is, a 2018/843 irányelv meghosszabbította a 2015/849 irányelv 30. és 31. cikke szerinti, a tényleges tulajdonosokra vonatkozó információkat tartalmazó központi nyilvántartások létrehozására irányadó határidőt, jóllehet nem módosította az utóbbi irányelvből eredő egyéb kötelezettségekhez kapcsolódó átültetési határidőt (lásd a jelen indítvány 7. pontját). Nem látom okát, hogy e meghosszabbítást miért ne kellene enyhítő körülményként figyelembe venni, amint azt a Bizottság jelezte. Másodszor, Románia bizonyította, hogy az eljárás során jóhiszeműen együttműködött a Bizottsággal.[68] Végül, nem vitatott, hogy Romániát a Bíróság még nem marasztalta el irányelv időben történő átültetésének elmulasztása miatt.[69]

61 Lásd különösen az A., a B., a G. preambulumbekezdést és az 1. pontot.

62 Lásd a 2011. évi közlemény 25. pontját és a 2017. évi közlemény 15. oldalát. Lásd e tekintetben: 2008. december 9-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-121/07, EU:C:2008:695, 84. pont).

63 Lásd: 2013. május 30-i Bizottság kontra Svédország ítélet (C-270/11, EU:C:2013:339, 51. pont). A 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítéletben (C-543/17, EU:C:2019:573, 73. pont) úgy tűnt, a Bíróság nem fordított figyelmet egy Belgium által előadott hasonló érvre.

64 Lásd: 2018. október 18-i Bizottság kontra Románia ítélet (C-301/17, nem tették közzé, EU:C:2018:846, 32. pont). A Bizottság széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik a tekintetben, hogy mikor indít kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást: lásd a jelen indítvány 46. pontját.

65 Lásd: 2019. november 12-i Bizottság kontra Írország (Derrybrieni szélerőműpark) ítélet (C-261/18, EU:C:2019:955, 89. pont).

66 Lásd: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (A legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531, 120. pont).

67 Érdemes megjegyezni, hogy a Bizottság kontra Írország ügyben (C-550/18) tartott tárgyaláson a Bizottság kijelentette, hogy csak Írország és Románia ellen indított kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást, és a 2015/849 irányelvre vonatkozóan minden más tagállam jelentett be átültető intézkedéseket.

68 Lásd: 2013. október 17-i Bizottság kontra Belgium ítélet (C-533/11, EU:C:2013:659, 60. pont).

69 Lásd: 2013. május 30-i Bizottság kontra Svédország ítélet (C-270/11, EU:C:2013:339, 55. pont).

71. Másodszor, a jogsértés időtartamát illetően a Bizottság úgy ítéli meg, hogy azt a 2015/849 irányelv átültetésére megállapított határidő lejártától kell számítani, míg Románia azt állítja, hogy ezt az elemet nem kell figyelembe venni, másodlagosan pedig, hogy az indokolással ellátott véleményben meghatározott időpontot kell használni.

72. Rá kell mutatni, hogy az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése szerinti átalányösszeggel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatban a Bíróság a jogsértés időtartamát a Bíróság első, EUMSZ 258. cikk alapján hozott ítéletének kihirdetésétől a kötelezettségek érintett tagállam általi teljesítésének időpontjáig, vagy ennek hiányában a tényállás Bíróság által a második eljárásban történő vizsgálatának időpontjáig értékeli.[70] Következésképpen a jelen ügy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti átalányösszeg meghatározása szempontjából két fő vonatkozásra hívja fel a figyelmet.

73. Először is, ami a jogsértés időtartamának végét illeti, noha nem vitatott, hogy Románia 2019. július 21-én teljesítette kötelezettségeit, – különösen a jogbiztonság biztosítása és az átalányösszeg visszatartó hatásának fenntartása érdekében – szükségesnek tűnik tisztázni, hogy melyik az az időpont, amikor a Bíróság az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti eljárásban a tényállást vizsgálja. Tekintettel arra, hogy az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti eljárásban az érintett tagállam az eljárás különböző szakaszaiban is nyújthat be átültető intézkedéseket, szükség van egy meghatározott időpontra ahhoz, hogy a Bíróság gyakorolni tudja a bírósági hatáskörét.[71] E tekintetben számomra megfelelőnek tűnik az ügyben tartott utolsó tárgyalás időpontjának, vagy ha nem került sor tárgyalásra, az írásbeli szakasz befejezésének (nevezetesen annak az időpontnak, amikor a feleket értesítik arról, hogy az ügyet egy meghatározott ítélkező testület bírálja el) megjelölése, mivel ez jelenti az utolsó alkalmat a felek számára, hogy a tagállam általi megfelelés mértékére és a kiszabandó pénzügyi szankciókra vonatkozó észrevételeket nyújtsanak be.[72]

74. Másodszor, ami a jogsértés kezdő időpontját illeti, a szóban forgó irányelvben meghatározott átültetési határidő lejárta az átalányösszeg tekintetében számomra megfelelőbbnek tűnik, mint az indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejárta, mivel jobban szolgálja az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének célkitűzését, amely részben arra irányul, hogy a tagállamokat erősebben ösztönözze az irányelvek időben történő átültetésére.[73] Ellenkezőleg, ha az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti átalányösszeg kiszabásának lehetősége csak az indokolással ellátott véleményben megjelölt időpontot követően merülne fel, ez azzal a kockázattal járna, hogy az irányelvben megjelölt átültetési határidőnek nem lenne közvetlen hatása, amíg a Bizottság fel nem lép valamely tagállammal szemben. Emlékeztetni kell arra is, hogy a kényszerítő bírsággal szemben, amely arra szolgál, hogy a tagállamot a kötelezettségszegés jövőbeli megszüntetésére kényszerítse, az átalányösszeg múltbeli magatartásra vonatkozik, és azt biztosítja, hogy a tagállam ne gondolja úgy, hogy jobb az eljárás megindítását kivárni, mielőtt intézkedéseket hozna a kötelezettségszegés orvosolására,[74] ami ugyanis bekövetkezhetne, ha az indokolással ellátott véleményben megjelölt időpontot vennénk figyelembe.

70 Lásd: 2013. június 25-i Bizottság kontra Cseh Köztársaság ítélet (C-241/11, EU:C:2013:423, 46. pont); 2019. november 12-i Bizottság kontra Írország (Derrybrieni szélerőműpark) ítélet (C-261/18, EU:C:2019:955, 122. pont).

71 Lásd e tekintetben: Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok Bizottság kontra Görögország ügyre vonatkozó indítványa (C-387/97, EU:C:1999:455, 56–58. pont).

72 Lásd e tekintetben: 2011. november 17-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-496/09, EU:C:2011:740, 84. pont). A kényszerítő bírságokat illetően lásd még: 2018. május 31-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-251/17, nem tették közzé, EU:C:2018:358, 64. és 65. pont); Trstenjak főtanácsnok Bizottság kontra Németország ügyre vonatkozó indítványa (C-503/04, EU:C:2007:190, 62., 63. és 88. pont).

73 Lásd: 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítélet (C-543/17, EU:C:2019:573, 52. pont).

74 Lásd: Poiares Maduro főtanácsnok Bizottság kontra Olaszország ügyre vonatkozó indítványa (C-119/04, EU:C:2006:65, 46. pont). Lásd még a jelen indítvány 53. pontját.

75. Következésképpen úgy tűnik, hogy az általam javasolt megközelítésnek még nagyobb a jelentősége az átalányösszeg esetében, mint a kényszerítő bírság esetében, amely utóbbi tekintetében a Bíróság a Bizottság kontra Belgium (az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése – Nagy sebességű hálózatok) ítéletben [75] az érintett irányelvben megjelölt átültetési határidő lejártának időpontját vette figyelembe a jogsértés időtartamának értékeléséhez. Mindenesetre, ha a Bíróság nem értene egyet a javaslatommal, az érintett irányelvben megjelölt átültetési határidő lejárta óta eltelt idő hosszúsága figyelembe vehető a jogsértés súlyosságára vonatkozó értékelés részeként, amint az az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésére vonatkozó ítélkezési gyakorlatban történik. [76]

76. A jelen ügyben a 2015/849 irányelvben megjelölt átültetési határidő lejártának napjától (2017. június 26.) Románia kötelezettségeinek az általa történő teljesítésének napjáig (2019. július 21.) eltelt időszakot figyelembe véve a jogsértés időtartama körülbelül 25 hónap, amely jelentősnek tekinthető. [77] Rá kell mutatnom, hogy önmagában a valamely irányelv átültetéséhez szükséges intézkedések elfogadására vonatkozó kötelezettséget a Bíróság nem tekintette úgy, hogy az bármilyen különleges nehézséggel járna. [78] Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a 2019 júliusában bejelentett nemzeti jogszabály, noha megkésett volt, a 2015/849 irányelv átültetését teljes mértékben biztosította.

77. Végül, Románia nem nyújtott be a Bírósághoz a fizetési képességével kapcsolatos bizonyítékokat.

78. A jelen ügy körülményeinek összességére figyelemmel ezért azt javaslom, hogy a Bíróság Romániát 3 000 000 euró átalányösszeg megfizetésére kötelezze.

## VI. Költségek

79. A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Romániát, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére. Ugyanezen eljárási szabályzat 140. cikke (1) bekezdésének megfelelően – miszerint az eljárásba beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket – Belgiumot, Észtországot, Franciaországot és Lengyelországot kötelezni kell saját költségeik viselésére.

## VII. Végkövetkeztetés

80. A fentiekre tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság:

1) állapítsa meg, hogy Románia – mivel 2017. június 26-ig nem fogadta el a 2015/849 irányelv átültetéséhez szükséges intézkedéseket, vagy mindenesetre ezen intézkedéseket nem jelentette be – nem teljesítette az ezen irányelv 67. cikkéből eredő kötelezettségeit;

2) kötelezze Romániát 3 000 000 euró átalányösszeg megfizetésére;

3) kötelezze Romániát a költségek viselésére; valamint

4) kötelezze Belgiumot, Észtországot, Franciaországot és Lengyelországot a saját költségeik viselésére.

75 2019. július 8-i ítélet (C-543/17, EU:C:2019:573, 88. pont).

76 Lásd: 2012. december 19-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-374/11, nem tették közzé, EU:C:2012:827, 38. és 52. pont). Lásd még: Fennelly főtanácsnok Bizottság kontra Görögország ügyre vonatkozó indítványa (C-197/98, EU:C:1999:597, 43. pont).

77 Lásd: 2013. május 30-i Bizottság kontra Svédország ítélet (C-270/11, EU:C:2013:339, 57. és 58. pont) (27 hónap); 2017. július 13-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-388/16, nem tették közzé, EU:C:2017:548, 40. pont) (29 hónap).

78 Lásd: 2011. március 31-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-407/09, EU:C:2011:196, 33. pont).