GIOVANNI PITRUZZELLA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. július 1.[1]

C-51/20. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

Görög Köztársaság

„Kötelezettségszegés – Az EUMSZ 260. cikken alapuló kereset – Pénzügyi szankciók – Számítási módszer – »N« együttható – A tagállam intézményi súlyának figyelembevétele”

I. Bevezetés

1. Az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése értelmében, ha az Európai Bizottság megítélése szerint valamely tagállam nem tette meg az e cikk (1) bekezdése alapján elfogadott, kötelezettségszegést megállapító ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, a Bírósághoz fordulhat, és kérheti, hogy a Bíróság e tagállammal szemben kényszerítő bírság vagy átalányösszeg megfizetésében megnyilvánuló pénzügyi szankciót alkalmazzon, azzal, hogy az előbbi célja annak szankcionálása, hogy a kötelezettségszegést megállapító ítéletet követően is folytatták a jogsértést, az utóbbi célja pedig az, hogy a tagállamot visszatartsa minden további kötelezettségszegés elkövetésétől.[2] A Bizottság a keresetlevelében, amelyet az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján valamely tagállammal szemben nyújt be a Bírósághoz, meghatározza az említett szankciók összegét, amelyet az adott körülmények között megfelelőnek ítél. Ezen összeg meghatározásához a Bizottság olyan számítási módszert alkalmaz, amelyet legutóbb egy 2005. december 12-i közleményben[3] (a továbbiakban: 2005. évi közlemény) ismertetett. E számítási módszer – a kötelezettségszegés súlyához és időtartamához hasonló más tényezőkkel együtt – figyelembe veszi az elmarasztalt tagállamnak az ún. „n” együtthatóval kifejezett fizetési képességét. Amint az később jobban látható lesz, az „n” együttható számítása kezdetben két összetevőn alapult: egyrészt az érintett tagállam bruttó hazai termékén (GDP), másrészt ez utóbbinak a minősített többségi szavazások során a Tanácsban rendelkezésére álló szavazatok számán. Miután 2017. április 1-jén hatályba lépett a Tanácson belüli minősített többségnek az EUSZ 16. cikk (4) bekezdésében előírt

[1] Eredeti nyelv: olasz.

[2] Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a kényszerítő bírság kiszabása főszabály szerint csak akkor igazolt, ha a korábbi ítéletben foglaltak teljesítésének elmulasztásán alapuló kötelezettségszegés fennmarad a tényállás Bíróság általi vizsgálatáig; lásd többek között: 2018. május 31-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-251/17, nem tették közzé, EU:C:2018:358, 64. pont). A két típusú szankció, kényszerítő bírság és átalányösszeg ugyanazon ítéleten belüli ötvözésének lehetőségéről, tekintettel azok eltérő és kiegészítő céljaira, lásd: 2005. július 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-304/02, EU:C:2005:444, 80–86. pont).

[3] Az EK-Szerződés 228. cikkének végrehajtásáról szóló bizottsági közlemény, SEC (2005) 1658 (HL 2007. C 126., 15. o.). E közleményt a Bizottság a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően kiterjesztette az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésében szabályozott eljárásokra (lásd ebben az értelemben: az Európai Unió működéséről szóló szerződés 260. cikke (3) bekezdésének végrehajtásáról szóló, 2011. január 15-i bizottsági közlemény, HL 2011. C 12., 1. o., 4. pont).

új számítási rendszere, a Bíróság a 2018. november 14-i Bizottság kontra Görögország ítéletben [4] (a továbbiakban: 2018. november 14-i ítélet) megállapította, hogy a rendszer alapját képező kettős többségi szabály közvetlenül nem alkalmazandó a tagállamokkal szemben a kötelezettségszegési eljárások keretében kiszabandó szankciók kiszámítási mechanizmusára, tehát nem léphet a súlyozott szavazatok azon rendszerének helyébe, amely addig az „n” együttható számításának alapját képezte. A Bizottság tehát 2019-ben új közleményt [5] (a továbbiakban: 2019. évi közlemény) fogadott el, amellyel az „n” együttható GDP-hez nem kapcsolódó összetevőjét úgy módosította, hogy a Tanácson belül rendelkezésre álló szavazatok számának kritériumát lényegében azon kritériummal helyettesítette, hogy az egyes tagállamokat hány mandátum illeti meg a saját képviselőik számára az Európai Parlamentben.

2. A szankciók azon összegeit, amelyeket a Bizottság a Bíróságnak a jelen, az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján indított eljárás keretében kiszabásra javasol a Görög Köztársasággal szemben, az „n” együttható említett új számítási módszerének alkalmazásával határozta meg.

3. A Bizottság e keresetével annak megállapítását kéri a Bíróságtól, hogy a Görög Köztársaság megsértette az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit azáltal, hogy elmulasztotta megtenni a 2017. november 9-i Bizottság kontra Görögország ítélet [6] (a továbbiakban: kötelezettségszegést megállapító ítélet) végrehajtásához szükséges valamennyi intézkedést. A Bizottság azt is kéri, hogy a Bíróság kötelezze a Görög Köztársaságot, hogy fizessen meg egyrészt napi 26 697,89 euró összegű kényszerítő bírságot a jelen ügyben hozandó ítélet kihirdetésének napjától addig a napig, amikor a kötelezettségszegést megállapító ítéletben foglaltaknak teljeskörűen eleget tesznek, másrészt pedig olyan átalányösszeget, amely a 3 709,23 euró összegű napi tételnek és a kötelezettségszegést megállapító ítélet kihirdetésétől a kötelezettségszegés orvoslásának napjáig vagy ennek hiányában a kötelezettségszegést megállapító ítélet kihirdetésétől a jelen ügyben hozandó ítélet kihirdetésének napjáig eltelt napok számának szorzatából ered. Végül a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság a Görög Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

4. Keresetlevelében a Bizottság előadja, hogy a 2005. évi közleményben előírt számítási módszernek megfelelően azt a kényszerítő bírságot, amelyet a Bíróságnak a kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtásának késedelmével érintett napokra javasol kiszabni a Görög Köztársasággal szemben, úgy állapítja meg, hogy a 3 116 EUR-ban meghatározott egységes átalányösszeget [7] megszorozza – a kötelezettségszegéssel érintett uniós jogi rendelkezések jelentőségét, a kötelezettségszegés közérdekekre és magánérdekekre gyakorolt következményeit, a hasonló kötelezettségszegésekkel való összehasonlítást, valamint egyéb enyhítő és súlyosító körülményeket figyelembe véve – meghatározott 7-es értékű súlyossági együtthatóval, továbbá a 2017. november 9., vagyis a kötelezettségszegést megállapító ítélet kihirdetésének napja és 2019. november 27., vagyis a Bizottság Bírósághoz fordulásának napja között eltelt 24 hónapnak megfelelő, a kötelezettségszegés időtartamát tükröző 2,4-es értékű együtthatóval. Az így kapott összeget megszorozta a 2019. évi közleményben kifejtett módszer szerint megállapított „n” együtthatóval, a Görög Köztársaság esetében 0,51-gyel. [8]

4 C-93/17, EU:C:2018:903, 136–142. pont.

5 A Bizottság által az Európai Unió Bírósága előtt folyó kötelezettségszegési eljárásokban javasolt egyösszegű átalánybírságok és napi kényszerítő bírságok számítási módszerének módosításáról szóló bizottsági közlemény (HL 2019. C 70., 1. o.).

6 C-481/16, nem tették közzé, EU:C:2017:845.

7 A kötelezettségszegési eljárások keretében a Bizottság által az Európai Unió Bíróságának javasolt, rögzített összegű és kényszerítő bírságok meghatározásához használt adatok aktualizálásáról szóló 2019. szeptember 13-i bizottsági közlemény (HL 2019. C 309., 1. o.).

8 A jelen indítvány 7. lábjegyzetében említett bizottsági közleménynek megfelelően.

5. Az átalányösszeget illetően a Bizottság kifejti, hogy a 2005. évi közleményben előírt számítási módszernek megfelelően annak összegét olyan napi összegből kiindulva határozta meg, amely 1039 euróban rögzített egységes átalányösszegnek felel meg,[9] amelyet 7-es értékű súlyossági együtthatóval és 0,51-es értékű „n” együtthatóval szorzott meg. A Bizottság javaslata szerint a Görög Köztársasággal szemben kiszabandó átalány teljes összege nem lehet alacsonyabb egy minimális összegnél, amelyet e tagállam tekintetében 135 820 824,35 EUR-ban állapított meg.[10]

6. Keresetlevelében a Bizottság hangsúlyozza, hogy az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján kiszabandó pénzügyi szankciók meghatározása során a kötelezettségszegő tagállamnak nem csupán a fizetési képességét, és ebből következően a GDP-jét, hanem az Unión belül általa képviselt intézményi súlyt is figyelembe kell venni. A Bizottság álláspontja szerint a Bíróság által a 2018. november 14-i ítéletben megsemmisített, az egyes tagállamok Tanácson belül rendelkezésre álló szavazatainak számán alapuló kritériumot olyan új kritériummal kell helyettesíteni, amely korrigálja a kizárólag a GDP-n alapuló számítási módszer alkalmazását mind a kötelezettségszegő tagállam fizetési képessége és intézményi súlya közötti egyensúly fenntartása, mind pedig annak elkerülése érdekében, hogy az egyes tagállamokhoz hozzárendelt együtthatók közötti túlzott eltérések indokolatlanul egyenlőtlen bánásmódot okozzanak.

7. Ellenkérelmében a Görög Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet, és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére. A Görög Köztársaság úgy véli, hogy a Bizottság által javasolt pénzügyi szankciók nem indokoltak és nem is arányosak. Mindazonáltal arra az esetre, ha a Bíróság szükségesnek ítéli a kötelezettségszegés szankcionálását, a Görög Köztársaság egyetért a Bizottsággal abban, hogy az „n” együtthatónak és általában a szankciók összegének is tükröznie kell az érintett tagállam gazdasági teljesítőképességén kívül annak intézményi súlyát is. A Görög Köztársaság álláspontja szerint a Bizottság által a 2019. évi közleményben elfogadott, a parlamenti mandátumok számán alapuló kritérium lehetővé teszi ez utóbbi tényező megfelelő figyelembevételét.

8. A Bíróság pervezető intézkedések keretében felhívta a Bizottságot és a Görög Köztársaságot, hogy írásban válaszoljanak bizonyos kérdésekre, amelyek többek között az „n” együttható meghatározásának a 2019. évi közleményben ismertetett módszereire vonatkoznak.

9. A jelen indítvány kizárólag azzal a kérdéssel foglalkozik, hogy a visszatartó erejű és arányos szankciók kiszabása szempontjából releváns-e az elmarasztalt tagállamnak az Unión belüli intézményi súlya, különösen az e tagállam európai parlamenti mandátumainak száma által képviselt tényező.

[9] A jelen indítvány 7. lábjegyzetében említett bizottsági közleménynek megfelelően.

[10] A jelen indítvány 7. lábjegyzetében említett bizottsági közleménynek megfelelően.

II. Elemzés

A. Az „n” együttható a 2018. november 14-i ítéletet megelőzően

1. A 2005. évi közlemény

10. Az „n” együttható először a kényszerítő bírság kiszámításáról szóló 1997. február 28-i bizottsági közleményben [11] (a továbbiakban: 1997. évi közlemény) jelent meg. A 2005. évi közlemény annak alkalmazását az átalányösszeg megállapítására is kiterjesztette. [12] Az „országonként állandó együtthatóként” [13] meghatározott „n” együtthatót a 2005. évi közlemény, korábban pedig az 1997. évi közlemény is az „Az érintett tagállam fizetési képességeinek figyelembevétele” című részben [14] szabályozta. A célja azzal a követelménnyel függ össze, hogy biztosítani kell a szankció visszatartó erejét. A Bizottság szemszögéből nézve lehetővé teszi a kényszerítő bírság és az átalányösszeg kellően magas szinten történő megállapítását, amellyel a tagállamra olyan nyomást lehet gyakorolni, amely egyrészt a kötelezettségszegés megszüntetésére, [15] másrészt pedig arra ösztönözi, hogy tartózkodjon minden további kötelezettségszegés elkövetésétől. [16]

11. Az „n” együttható a 2005. évi közlemény és már az 1997. évi közlemény szerint is „két tényező mértani átlaga: egyrészt az érintett tagállam [GDP-jéé], másrészt a szavazatok súlyozásáé a Tanácsban”. Az „n” együtthatót két olyan együtthatóból vont négyzetgyök figyelembevételével számították ki, amelyek közül az első az érintett tagállam GDP-je és Luxemburg GDP-je közötti aránynak, a második pedig az EK-Szerződés 148. cikke szerinti súlyozás szerint a Tanácsban az egyes tagállamok rendelkezésére álló szavazatoknak és Luxemburg szavazatai arányának felel meg. [17] A Bizottság álláspontja szerint e képlet az egyes tagállamok együtthatói között elfogadható eltérést (0,36-tól 25,40-ig) biztosít. [18]

12. A Bizottság fenntartotta magának a jogot az „n” együttható módosítására abban az esetben, ha a valós helyzethez képest jelentős mértékű eltérés következne be, illetve ha a Tanácsban módosítanák a szavazatok súlyozását, valamint hogy időnként felülvizsgálhassa ezt az együtthatót különösen az új tagállamok GDP-jének előreláthatóan arányaiban nagyobb mértékű növekedése láttán. [19] A 2010. évi közleményben szerepelnek azok a szabályok, amelyek alapján az egyes

[11] Az EK-Szerződés 171. cikkében előírt kényszerítő bírság számításának módszeréről szóló bizottsági közlemény (HL 1997. C 63., 2. o.). Ez a közlemény a kényszerítő bírság számításának csupán bizonyos szempontjait meghatározó, az EK-Szerződés 171. cikkében előírt kényszerítő bírság számításának módszeréről szóló 1996. június 5-i – időrendi sorrendben az első – bizottsági közlemény (HL 1996. C 242., 6. o.) magyarázatát és kiegészítését képezte.

[12] Lásd a 2005. évi közlemény 20. pontját.

[13] Lásd az 1997. évi közlemény 1. részét.

[14] Az 1997. évi közlemény 4. részéről, a 2005. évi közlemény D. részéről van szó.

[15] A büntetésnek tehát meg kell haladnia azokat az előnyöket, amelyekre a tagállam a kötelezettségszegésből szert tesz; lásd az 1997. évi közlemény 4. pontját és a 2005. évi közlemény 18. pontját.

[16] A 2005. évi közlemény 18. pontja.

[17] A képlet a következő: $\sqrt{\frac{GDP\ n}{GDP\ Lux} \times \frac{Szavazatok\ n}{Szavazatok\ Lux}}$; lásd a 2005. évi közlemény 18. pontját és 2005. évi közlemény 18. oldalán található lábjegyzetet. Az 1997. évi közleményben a GDP-t és az egyes államok Tanácson belül rendelkezésre álló szavazatainak számát a 15 tagállam közötti legalacsonyabb GDP-hez, illetve legalacsonyabb szavazatszámhoz viszonyították.

[18] Lásd a 2005. évi közlemény 18.1 pontját.

[19] Lásd a 2005. évi közlemény 18.2 pontját.

tagállamok GDP-je és inflációja alakulásának függvényében aktualizálják az adatokat.[20] Ez utóbbi közleménynek megfelelően az említett aktualizálás 2011-től kezdődően évi rendszerességgel történt.[21]

2. Az ítélkezési gyakorlat

13. A Bizottság azon kezdeményezését, hogy iránymutatást állítson össze a kötelezettségszegés esetén kiszabandó pénzügyi szankciók számítási módjának meghatározására vonatkozóan, a Bíróság a kezdetektől fogva kedvezően fogadta, és hangsúlyozta, hogy ezek az „iránymutatások" hozzájárulnak annak biztosításához, hogy a Bizottság eljárása az átláthatóság, az előreláthatóság és a jogbiztonság kritériumán alapuljon.[22] A Bíróság érdemben jóváhagyta az ezen iránymutatás alapjául szolgáló elveket is, azzal, hogy – a Bizottság későbbi közleményeiben foglaltaknak megfelelően – az uniós jog egységes és hatékony alkalmazása céljából a pénzügyi szankciók kényszerítő jellegének, körülményeknek való megfelelőségének és az elkövetett kötelezettségszegéssel való arányosságának biztosítása érdekében figyelembe veendő alapvető szempontok a kötelezettségszegés időtartama és súlya, valamint az érintett tagállam fizetési képessége.[23]

14. Ami különösen az „n" együtthatót illeti, a Bíróság már az 1997. évi közleményben történő első megfogalmazásakor jóváhagyta annak úgy a célját, mint a meghatározásának kritériumait, azzal, hogy „a Bizottság javaslata, amely szerint figyelembe kell venni mind az érintett tagállam [GDP-jét], mind a Tanácsban rendelkezésére álló szavazatszámot, megfelelőnek tűnik, mivel lehetővé teszi e tagállam fizetési képességének figyelembevételét, emellett fenntartja a különböző tagállamok közötti észszerű különbséget."[24] Bizonyos meglehetősen szórványos, és 2009-nél nem későbbi ügyekben a Bíróság – a kötelezettségszegő tagállammal szemben kiszabandó kényszerítő bírság összegének a kötelezettségszegés időtartamára és súlyosságára vonatkozó megállapításai tükrében történő újraszámolása során – a Bizottság által e tagállamhoz hozzárendelt „n" együtthatónak megfelelő szorzótényezőt[25] alkalmazta, szükség esetén kiigazítva azt annak érdekében, hogy figyelembe vegye különösen az említett állam GDP-jének alakulásával kapcsolatos, naprakészebb adatokat.[26] Általánosabban megfogalmazva, a Bíróság a kötelezettségszegő tagállamok által a fizetési képességük Bizottság általi értékelését illetően megfogalmazott kritikákkal szembesülve, illetve e kritikáktól függetlenül is következetesen

[20] Lásd a 2010. július 20-i közleményt (SEC 52010), SEC 923/3.

[21] Az adatokat a 2019. évi közlemény elfogadása előtt legutóbb 2017-ben vizsgálták felül (HL 2017. C 431., 3. o.). A Bizottság a 2011. évi közleményében (HL 2011. C 12., 1. o., 24. pont) jelezte, hogy a 2005. évi közleményben az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése alapján javasolt szankciók tekintetében szereplővel azonos számítási módszert fog alkalmazni.

[22] Lásd: 2000. július 4-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-387/97, EU:C:2000:356, 87. pont).

[23] A kényszerítő bírságot illetően lásd: 2000. július 4-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-387/97, EU:C:2000:356, 92 pont); legutóbb: 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország (A személyes adatokról szóló irányelv, büntetőjogi terület) ítélet (C-658/19, EU:C:2021:138, 63. pont); az átalányösszeget illetően lásd többek között: 2020. július 16-i Bizottság kontra Írország (Pénzmosás elleni küzdelem) ítélet, C-550/18, EU:C:2020:564, 81. pont), legutóbb: 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország (A személyes adatokról szóló irányelv, büntetőjogi terület) ítélet (C-658/19, EU:C:2021:138, 73. pont).

[24] Lásd többek között: 2000. július 4-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-387/97, EU:C:2000:356, 88. pont); 2003. november 25-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-278/01, EU:C:2003:635, 59. pont); 2005. július 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-304/02, EU:C:2005:444, 109. pont); 2011. november 17-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-496/09, EU:C:2011:740, 65. pont). A Bíróság a 2008. január 10-i Bizottság kontra Portugália ítéletben (C-70/06, EU:C:2008:3, 48. pont) árnyalta az „n" együttható számítási módszerének megfelelőségével kapcsolatos álláspontját azzal, hogy e módszer „főszabály szerint" megfelelő mód arra, hogy tükrözze az érintett tagállam fizetési képességét.

[25] Lásd: 2003. november 25-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-278/01, EU:C:2003:635, 59. és 60. pont); 2005. július 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-304/02, EU:C:2005:444, 110. pont); 2006. március 14-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-177/04, EU:C:2006:173, 76. pont); 2009. június 4-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-109/08, EU:C:2009:346, 43. pont).

[26] Lásd például: 2008. január 10-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-70/06, EU:C:2008:3, 49. pont), amelyben a Bíróság megemelte a Portugál Köztársasághoz hozzárendelt „n" együtthatónak megfelelő együtthatót.

megerősítette, hogy figyelembe kell venni az érintett tagállam inflációjának és „a tényállás Bíróság általi vizsgálata időpontjában ismert”[27] GDP-jének alakulását. A Bíróság azt is figyelembe vette, hogy az érintett tagállam állítása szerint a gazdasági válsággal összefüggésben állítólagosan csökkent a fizetési képessége.[28]

B. A 2018. november 14-i ítélet

15. Mint azt már említettem, a Bíróság a 2018. november 14-i ítéletben megvizsgálta, hogy a Tanácson belüli minősített többséggel történő szavazás rendszerének módosítása hogyan hat az „n” együttható 2005. évi közleményben rögzített szabályok alapján történő meghatározására. A Görög Köztársaság, amellyel szemben a Bizottság az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben keresetet terjesztett a Bíróság elé, többek között azt állította, hogy e módosítás következtében, amely – amint az már említésre került – a minősített többség meghatározása céljából kettős többségi rendszert vezetett be a korábbi súlyozott szavazatok rendszere helyett,[29] az övéhez hasonló GDP-vel és népességgel rendelkező tagállamok befolyása jelentős mértékben csökkent a Tanácson belül. A Bizottság a maga részéről előadta, hogy a Tanácson belül rendelkezésre álló szavazatok – reformot megelőző – súlyozása továbbra is észszerű viszonyítási alapnak minősül, még ha már a „múlté” is, különösen mivel lehetővé teszi a tagállamok közötti elfogadható különbségtétel fenntartását.

16. E tekintetben a Bíróság Wathelet főtanácsnok indítványát[30] követve úgy ítélte meg, hogy az új, kettős többségi rendszer nem nyújt kielégítő szempontokat a tagállamok fizetési képességének megfelelő meghatározására, és ennek érdekében „elsődleges tényezőként” az említett tagállam a GDP-jére kell támaszkodni.[31] A Bíróság egyébiránt rámutatott arra, hogy a 2017. április 1-jét követő ítélkezési gyakorlatában a szóban forgó tagállamnak csak a GDP-jét vette figyelembe, tovább hangsúlyozva ezzel azt a szándékát, hogy a Tanácson belüli minősített többség kiszámítására szolgáló rendszer reformjától kezdve kiemelkedő jelentőséget kíván tulajdonítani e paraméternek.[32]

[27] Lásd többek között: 2012. december 11-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-610/10, EU:C:2012:781, 131. pont); 2012. december 19-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-279/11, nem tették közzé, EU:C:2012:834, 78. és 79. pont); 2014. december 2-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-196/13, EU:C:2014:2407, 104. pont); 2016. június 22-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-557/14, EU:C:2016:471, 78. pont); 2016. szeptember 7-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-584/14, EU:C:2016:636, 81. pont); 2018. február 22-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-328/16, EU:C:2018:98, 101. pont); 2020. március 12-i Bizottság kontra Olaszország (Szardínián a szállodáknak juttatott jogellenes támogatások) ítélet (C-576/18, nem tették közzé, EU:C:2020:202, 158. és 159. pont); legutóbb: 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország (A személyes adatokról szóló irányelv, büntetőjogi terület) ítélet (C-658/19, EU:C:2021:138, 83. pont).

[28] Lásd többek között: 2012. december 19-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-374/11, nem tették közzé, EU:C:2012:827, 44. pont).

[29] Az EUSZ 16. cikk (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy 2014. november 1-jétől „a minősített többséghez a Tanács tagjai legalább 55%-ának – legalább tizenöt tag által leadott, egyben az Unió népességének legalább 65%-át kitevő tagállamokat képviselő – szavazata szükséges.” Az átmeneti rendelkezésekről szóló 36. sz. jegyzőkönyv 3. cikkének (2) bekezdése értelmében a reform 2017. április 1-jén lépett véglegesen hatályba.

[30] Wathelet főtanácsnok Bizottság kontra Görögország ügyre vonatkozó indítványa (C-93/17, EU:C:2018:315, 137–140. pont).

[31] Lásd a 2018. november 14-i ítélet 139. és 142. pontját.

[32] A Bíróság utal a 2018. február 22-i Bizottság kontra Görögország ítéletre (C-328/16, EU:C:2018:98) és a 2018. május 31-i Bizottság kontra Olaszország ítéletre (C-251/17, nem tették közzé, EU:C:2018:358), noha a felek e két ügy közül legalábbis kifejezett formában egyikben sem vetették fel a Tanácson belüli szavazások során a minősített többség kiszámítási rendszerének reformja által gyakorolt hatás kérdését. Közelebbről, a két ítélet közül az elsőben a Bíróság – amint már más alkalmakkor is – annak megállapítására szorítkozott, hogy figyelembe kell venni az érintett tagállam GDP-jének alakulására vonatkozóan e tagállam által rendelkezésre bocsátott naprakész adatokat (lásd: 2018. február 22-i Bizottság kontra Görögország ítélet, C-328/16, EU:C:2018:98, 101. pont). A második ítéletben és a 2017. november 14-i ítéletet megelőző más ítéletekben az a megállapítás, amely szerint az érintett tagállam fizetési képességének figyelembe kell vennie ezen állam GDP-jének közelmúltbeli alakulását, általánosabb jelleget ölt, anélkül hogy egyértelműen megjelölné e kritérium kizárólagos jellegét; a 2018. május 31-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-251/17, nem tették közzé, EU:C:2018:358, 81. pont) mellett lásd: 2018. július 25-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-205/17, nem tették közzé, EU:C:2018:606, 63. pont).

C. Az „n” együttható a 2018. november 14-i ítéletet követően

1. A 2019. évi közlemény

17. A Bizottság Wathelet főtanácsnoknak a 2018. november 14-i ítélet[33] alapjául szolgáló ügyre vonatkozó indítványában tett felhívását követően és az annak való megfelelés érdekében elfogadta a 2019. évi közleményt. E közleményben kifejti, hogy az EUMSZ 260. cikk (2) és (3) bekezdése szerinti kötelezettségszegési eljárások keretében általa javasolt szankciók visszatartó ereje és arányossága közötti egyensúly biztosítását kizárólag az teszi lehetővé, ha kombinálják az érintett tagállam fizetési képességét és „intézményi súlyát”, vagyis „az Európai Unió intézményi berendezkedésében […] hozzárendelhető[,] […] rá jellemző érték[et]”.[34] A Bizottság álláspontja szerint ez az egyensúly megszűnne abban az esetben, ha egyedül a GDP-n alapulna a számítás, mivel olyan paraméterről van szó, amely a tagállamoknak kizárólag a gazdasági méretét tükrözi. A GDP kizárólagos alkalmazása többek között azzal jár, hogy a legmagasabb és a legalacsonyabb „n” együttható közötti különbség 55-ről 312-re növekedne, és hogy a tagállamok több mint egyharmada esetében jelentős mértékben emelkedne a javasolt szankciók összege.[35] A Bizottság által a 2019. évi közleményben követett fő cél tehát az, hogy a javasolt szankciók összege a lehető legközelebb maradjon a korábbi számítási módszerrel kapott értékekhez.

18. E megfontolások alapján a Bizottság ismerteti az „n” együttható számításának új módszerét, amely két tényezőt, a GDP-t és az egyes tagállamok parlamenti képviselőinek biztosított mandátumok számát veszi figyelembe.[36] Ez az új számítási módszer a luxemburgi „n” együttható mint referenciaérték mellőzését,[37] és annak a használt két paraméter (a GDP és az európai parlamenti képviselők száma) átlagával történő helyettesítését eredményezi. Az „n” együttható tehát olyan mértani középérték, amelyet két tényező – egyrészt az érintett tagállam GDP-jének és az Unió GDP-je átlagának hányadosa,[38] másrészt az érintett tagállam parlamenti mandátumszáma és az összes tagállam parlamenti mandátumszáma hányadosa[39] szorzatának négyzetgyökeként számítanak ki.

19. A Bizottság mindazonáltal előadja, hogy az új paraméterek bármiféle kiigazítás nélküli alkalmazása az „n” együttható esetében az addig alkalmazottnál érzékelhetően alacsonyabb referenciaértéket eredményez. Ennélfogva a Bizottság – annak biztosítása érdekében, hogy az általa a Bíróságnak javasolt összegek arányosak és kellően visszatartó erejűek legyenek – úgy véli, hogy a napi kényszerítő bírságok és az átalányösszegek, valamint a tagállamonkénti minimum átalányösszegek kiszámításához használt egységes átalányösszegekre 4,5-ös kiigazító tényezőt kell alkalmazni.[40]

[33] C-93/17, EU:C:2018:315, 65. lábjegyzet.

[34] Lásd a 2019. évi közlemény 2. oldalának 2. pontját.

[35] Lásd a 2019. évi közlemény 2. oldalát.

[36] A Bizottság a jelenlegi parlamenti ciklus tekintetében utal a 2018. június 28-i (EU) 2018/937 európai tanácsi határozat 3. cikkére; lásd a 2019. évi közlemény 11. lábjegyzetét.

[37] Ez arra az időszakra nyúlik vissza, amely alatt a tagállamok közül Luxemburg volt a legalacsonyabb GDP-vel rendelkező ország.

[38] Az alkalmazott képlet a következő: $\sqrt{\frac{\text{GDP n}}{\text{GDP ittage}} \times \frac{\text{MANDÁTUMOK n}}{\text{MANDÁTUMOK ittage}}}$.

[39] A Bizottság a 2019. évi közleményben 28 tagállamú Uniót vett alapul.

[40] A standard átalányösszeg a napi kényszerítő bírsághoz tehát 690 euró × 4,5 = 3105 euró, a standard átalányösszeg az egyösszegű átalánybírsághoz pedig 230 euró × 4,5 = 1 035 euró és a minimális egyösszegű átalánybírság 571 000 euró × 4,5 = 2 569 500 euró.

20. A fenti számítási módszert a Bizottság a 2019. évi közlemény közzétételének időpontjától kezdve alkalmazta. [41]

2. Az ítélkezési gyakorlat

21. A Bíróság a 2018. november 14-i ítéletet követően kilenc olyan ítéletet hozott, amelyekben az EUMSZ 260. cikk (2) vagy (3) bekezdése szerinti pénzügyi szankciókat szabtak ki. A Bíróság ezen ítéletek közül az elsőben a kényszerítő bírság kényszerítő jellegének biztosítása érdekében figyelembe veendő kritériumok közül a szóban forgó tagállam fizetési képességének említésére szorítkozik anélkül, hogy megjelölné e képesség értékelésének módját. [42] A többi ítéletben, csakúgy mint több korábbi ítéletben, arra hivatkozik, hogy e fizetési képesség értékelése szempontjából a szóban forgó tagállamnak a tényállás Bíróság általi vizsgálata időpontjában ismert GDP-jét kell figyelembe venni. [43]

22. Fontos rámutatni arra, hogy a Bíróság által csak a 2019. évi közlemény közzétételét követően indított eljárások keretében hozott két legutóbbi ítélet alapjául szolgáló ügyekben [44] számították ki a Bizottság által javasolt szankciók „n” együtthatóját azon módszer alapján, amelyet az említett közlemény ismertet. Közelebbről, a 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország (A személyes adatokról szóló irányelv, büntetőjogi terület) ítélet [45] alapjául szolgáló, az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdése szerinti keresettel kapcsolatos ügyben a Spanyol Királyság kifejezetten felvetette a 2019. évi közleményben alkalmazott számítási módszer érvényességének kérdését, arra hivatkozva, hogy az e közleményben hozzárendelt tényező alapján a fizetési képesség tekintetében a tagállamok között a negyedik helyet foglalta el, míg abban az esetben, ha e képességet kizárólag a GDP alapján számítják ki, a tizennegyedik helyre kerülne. [46] Amint azt már említettem, a Bíróság mindazonáltal kifejezetten nem foglalkozott ezzel a kérdéssel.

[41] Lásd a 2019. évi közlemény 3. oldalának 3. pontját; a Bizottság fenntartja magának a jogot, hogy az elfogadása után öt évvel felülvizsgálja az új számítási módszert. Az „n” együttható meghatározásához használt makrogazdasági adatokat legutóbb a 2021. április 13-i közleményben (HL 2021. C 129., 1. o.) frissítették, amelyet az Egyesült Királyság kilépését követően fogadtak el.

[42] Lásd: 2019. július 8-i Bizottság kontra Belgium (Az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése, nagy sebességű hálózatok) ítélet (C-543/17, EU:C:2019:573, 83. és 84. pont).

[43] Lásd: 2019. november 12-i Bizottság kontra Írország (A derrybrieni szélerőműpark) ítélet (C-261/18, EU:C:2019:955, 124. pont); 2020. július 16-i Bizottság kontra Románia (Pénzmosás elleni küzdelem) ítélet (C-549/18, EU:C:2020:563, 85. pont); az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben, amely a 2019. évi közlemény közzétételének időpontja előtt indult, Románia erre a közleményre hivatkozott, de kizárólag a Bizottság által a 2005. évi közleményben meghatározott számítási módszer alapján javasolt átalányösszeg vitatása céljából, lásd: 62. pont); 2020. július 16-i Bizottság kontra Írország (Pénzmosás elleni küzdelem) ítélet (C-550/18, EU:C:2020:564, 97. pont); 2021. január 13-i Bizottság kontra Szlovénia („MiFID II”) ítélet (C-628/18, EU:C:2021:1, 85. pont; az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben, amely szintén a 2019. évi közlemény közzétételének időpontja előtt indult, Szlovénia a 2005. évi közleményben meghatározott „n” együttható vitatása céljából hivatkozott a 2018. november 14-i ítéletre, és kérte, hogy a Bíróság alkalmazza a 2019. évi közleményben megjelölt tényezőt, 62. pont); 2020. február 27-i Bizottság kontra Görögország (Nitrátszennyezés) ítélet (C-298/19, nem tették közzé, EU:C:2020:133, 53. pont); 2020. március 12-i Bizottság kontra Olaszország (Szardínián a szállodáknak juttatott jogellenes támogatások) ítélet (C-576/18, nem tették közzé, EU:C:2020:202, 158. pont); 2020. november 12-i Bizottság kontra Belgium (Külföldi ingatlanokhoz kapcsolódó jövedelmek) ítélet (C-842/19, nem tették közzé, EU:C:2020:915, 58. pont); 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország (A személyes adatokról szóló irányelv, büntetőjogi terület) ítélet (C-658/19, EU:C:2021:138, 83. pont).

[44] A következő ítéletekről van szó: 2020. november 12-i Bizottság kontra Belgium (Külföldi ingatlanokhoz kapcsolódó jövedelmek) ítélet (C-842/19, nem tették közzé, EU:C:2020:915, amelyben a Bizottság keresetét 2019. november 19-én nyújtotta be); 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország (A személyes adatokról szóló irányelv, büntetőjogi terület) ítélet (C-658/19, EU:C:2021:138, amelyben a Bizottság a keresetét 2019. szeptember 4-én nyújtotta be).

[45] C-658/19, EU:C:2021:138.

[46] Lásd: 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország (A személyes adatokról szóló irányelv, büntetőjogi terület) ítélet (C-658/19, EU:C:2021:138, 49. pont).

D. A Bíróságot a kötelezettségszegés esetén kiszabandó pénzügyi szankciók meghatározásával kapcsolatban megillető mérlegelési mozgástérről

23. Ezen a ponton emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezik annak eldöntésében, hogy pénzügyi szankciókat szab-e ki a kötelezettségszegő tagállammal szemben, valamint e szankcióknak mind az összege, mind pedig a formája meghatározását illetően. Az EUMSZ 260. cikk nem ír elő kifejezett kötelezettséget e mérlegelési mozgástér gyakorlására – a Bizottság által az e cikk (3) bekezdése szerinti kötelezettségszegési eljárások keretében javasolt összeg túllépésének tilalma kivételével[47] –, és csupán annak meghatározására szorítkozik, hogy milyen típusú szankciókat lehet kiszabni.

24. A Bíróság az EK-Szerződés 171. cikke (2) bekezdése harmadik albekezdésének (a későbbi EK 228. cikk (2) bekezdésének, ezt követően az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdésének) értelmezésére vonatkozó első ítéleteitől kezdve egyrészt hangsúlyozta a Bizottság által megfogalmazott javaslatok nem kötelező jellegét, amelyek csak „hasznos viszonyítási alapnak” minősülnek,[48] azzal, hogy a Bizottság erre vonatkozó kifejezett javaslata hiányában is hatáskörrel rendelkezik szankciók kiszabására[49] vagy arra, hogy ilyen javaslat esetén mellőzze a szankciók kiszabását,[50] csökkentse vagy megemelje[51] a Bizottság által javasolt összeget, illetve annak megítélését az egyes ügyek körülményeihez igazítsa, különös tekintettel a kényszerítő bírság esedékességének ütemezésére, az összeg állandó vagy csökkenő jellegére[52] és az esedékesség napjára.[53]

25. Másrészt, a Bíróság megállapította, hogy nem kötik a Bizottság közleményeiben szereplő iránymutatások,[54] bár a fentiek szerint hangsúlyozta ezen intézmény tevékenysége keretében az átláthatóság, az előreláthatóság és a jogbiztonság jelentőségét. A Bíróság a kényszerítő bírság összegének számítási módszerét illetően ismételten megállapította, hogy a mérlegelési mozgásterének gyakorlása során feladata, hogy úgy határozza meg e kényszerítő bírságot, „hogy az egyrészt megfeleljen a körülményeknek, másrészt arányos legyen a megállapított kötelezettségszegéssel, valamint az érintett tagállam fizetőképességével”.[55] A Bíróság az átalányösszeget illetően megállapította, hogy mind az átalányösszeg megfizetésére való kötelezésre, mind pedig adott esetben ezen összeg megállapítására „minden egyes esetben a megállapított kötelezettségszegés jellemzőivel, valamint [a kötelezettségszegési eljárásban] érintett tagállam által tanúsított magatartással összefüggő, releváns tényezők összessége alapján

47 Lásd az EUMSZ 260. cikk (3) bekezdésének második albekezdését.

48 Lásd többek között: 2000. július 4-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-387/97, EU:C:2000:356, 41. pont); 2005. július 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-304/02, EU:C:2005:444, 103. pont); 2008. január 10-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-70/06, EU:C:2008:3, 34. pont); 2008. december 9-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-121/07, EU:C:2008:695, 61. pont); újabban: 2020. november 12-i Bizottság kontra Belgium (külföldi ingatlanokkal kapcsolatos jövedelmek) ítélet (C-842/19, nem tették közzé, EU:C:2020:915, 64. pont).

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

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

51 Közelmúltbeli példaként lásd: 2019. november 12-i Bizottság kontra Írország (A derrybrieni szélerőműpark) ítélet (C-261/18, EU:C:2019:955, 99. és 134. pont).

52 Lásd többek között: 2003. november 25-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-278/01, EU:C:2003:635, 44. és 45. pont); 2005. július 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-304/02, EU:C:2005:444, 111. pont).

53 Lásd: 2009. július 7-i Bizottság kontra Görögország ítélet (C-369/07, EU:C:2009:428, 125. pont).

54 Lásd többek között: 2014. május 13-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-184/11, EU:C:2014:316, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); újabban: 2020. november 12-i Bizottság kontra Belgium (Külföldi ingatlanokhoz kapcsolódó jövedelmek) ítélet (C-842/19, nem tették közzé, EU:C:2020:915, 64. pont).

55 Különösen a következő ítéletek: 2005. július 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-304/02, EU:C:2005:444, 103. pont); 2006. március 14-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-177/04, EU:C:2006:173, 61. pont); 2008. január 10-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-70/06, EU:C:2008:3, 38. pont).

kell, hogy sor kerüljön”.[56] Ezek alapján a kényszerítő bírság összegének és az átalányösszegnek a konkrét ügyben történő meghatározásához a Bíróság által alapul vett tényezők – a fentieknek megfelelően – a kötelezettségszegés súlyossága, időtartama és a tagállam fizetési képessége, tekintettel az egyes ügyek releváns körülményeinek összességére.[57] Általánosabban véve, a Bíróság megállapította, hogy „a kényszerítő bírság és/vagy átalányösszeg fizetésére való kötelezésnek nem az érintett állam által esetlegesen okozott valamilyen kár megtérítése a célja, hanem a megállapított kötelezettségszegés megszüntetésére ösztönző gazdasági kényszer vele szemben való alkalmazása. A kiszabott pénzügyi szankciókat tehát annak tükrében kell meghatározni, hogy milyen mértékű meggyőzésre van szükség ahhoz, hogy a szóban forgó tagállam változtasson magatartásán.”[58]

26. A szankciók összegének kiszámítása során szerepet játszó különböző tényezők, beleértve az érintett tagállam fizetési képességét is – ami lehetővé teszi annak biztosítását, hogy a megállapított szankciók mértéke kellően visszatartó erejű legyen –, a Bíróság általi szabad mérlegelés tárgyát képezik.[59]

27. Ilyen körülmények között a Bíróság – még ha a múltban meg is tette[60] – nem köteles sem a Bizottság által „n” együtthatónak javasolt tényezőket alkalmazni, sem pedig a Bizottság által a közleményeiben kidolgozott számítási módszert követni. A Bíróság nem köteles állást foglalni e módszer jogszerűségéről vagy annak a Bizottság általi alkalmazásának helyességéről sem. Ebből következik, hogy a jelen ügyben a Bíróság – ahogyan azt egyébként már a 2021. február 25-i Bizottság kontra Spanyolország (A személyes adatokról szóló irányelv, büntetőjogi terület) ítéletben[61] is tette – dönthet úgy, hogy nem foglal állást sem az érintett tagállam „intézményi súlyának” mint tényezőnek az „n” együttható meghatározása tekintetében fennálló relevanciájáról, sem a 2019. évi közleményben elfogadott szempont arra való alkalmasságáról, hogy tükrözze ezt a tényezőt, jóllehet erre kifejezetten kéri a Bizottság.

28. Az alábbi megfontolások arra az esetre vonatkoznak, ha a Bíróság úgy döntene, hogy elbírálja a kérdést.

E. Az egyes tagállamok európai parlamenti mandátumainak számáról mint a tagállam „intézményi súlyának” tükrözésére alkalmas kritériumról

29. A Bizottság által az EUMSZ 260. cikk alapján javasolt szankciók kiszámításában szerepet játszó egyéb tényezőktől eltérően az „n” együttható szubjektív jellegű, és független a szóban forgó kötelezettségszegés jellemzőitől. A Bizottság – a fentieknek megfelelően – már az 1997. évi közleménytől kezdve szükségesnek tartotta e tényező oly módon történő kiszámítását, amely egyszerre veszi figyelembe az érintett tagállamnak a GDP két alkotóelemében tükröződő gazdasági és politikai jelentőségét, valamint az e tagállamot az ún. súlyozott szavazás rendszere szerint megillető szavazatok számát. Ez utóbbi a Tanácson belüli minősített többség kiszámítása céljából a Szerződések által közvetlenül előírt és lényegében demográfiai súlyuknak megfelelő,

[56] Lásd többek között: 2014. május 13-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-184/11, EU:C:2014:316, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[57] Lásd a jelen indítvány 23. lábjegyzetét.

[58] Lásd: 2005. július 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-304/02, hiv., 91. pont; 2006. március 14-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-177/04, EU:C:2006:173, 60. pont); 2008. január 10-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-70/06, EU:C:2008:3, 35. pont).

[59] Lásd többek között az időtartamot mint tényezőt illetően: 2006. március 14-i Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-177/04, EU:C:2006:173, 71. pont).

[60] Lásd a jelen indítvány 14. pontját.

[61] C-658/19, EU:C:2021:138.

megállapodáson alapuló szavazatcsomagot biztosított minden egyes tagállamnak az ún. „négyzetgyök" kritérium szerint, amelynek értelmében az egyes tagállamok a lakosságukhoz képest arányban kevesebb szavazatot kaptak azzal, hogy a kiosztott szavazatok és a lakosság aránya főszabály szerint kedvezőbb a kisebb tagállamok esetében.

30. A Bizottság az 1997. évi közlemény elfogadását kísérő sajtóközleményben [62] kifejtette, hogy a kényszerítő bírság összege arányosságának biztosítása érdekében figyelembe vette a Tanácsban rendelkezésre álló szavazatok számát, mint olyan szempontot, amely tükrözheti az egyes tagállamoknak a kötelezettségszegéssel érintett közösségi norma meghatározása során gyakorolt befolyását. Ebben az értelemben a kötelezettségszegő tagállamnak az „n" együttható meghatározása szempontjából vett „intézményi súlya" valamilyen módon – még ha hozzávetőlegesen és tökéletlenül is – kapcsolatban állt a döntéshozatali folyamatokban gyakorolt befolyásával. [63]

31. Ez a kapcsolat – amely önmagában sem mentes a kritikáktól [64] – hiányzik a Bizottság által javasolt új számítási módszerből. Noha a Bizottság a 2019. évi közleményben azt állítja, hogy az egyes tagállamok európai parlamenti mandátumainak számán alapuló új kritérium „az EU alapszerződései által ma kínált lehetőségek közül […] a legjobb az intézményi súly figyelembevételére", nyilvánvalóan alkalmatlan arra, hogy tükrözze azt a befolyást, amelyet az egyes tagállamok gyakorolhatnak az Unión belüli döntéshozatali folyamatokban.

32. Ugyanis, amint azt a jogtudomány helyesen hangsúlyozta, azon kívül, hogy az EUSZ 14. cikk (2) bekezdése értelmében az egyes tagállamokban megválasztott európai parlamenti képviselők nem a tagállamokat, hanem az uniós polgárokat képviselik, a politikai hovatartozásuk alapján kerülnek megválasztásra, következésképpen a parlamenti szavazataik – e hovatartozás alapján összeadódva – összességükben aligha tükrözik a „megválasztás helye" szerinti tagállam álláspontját az Unión belül folytatott jogalkotási tárgyalásokon. [65]

[62] 1997. január 8-i IP/97/5.

[63] Egyfajta egyenlet szerint, amelynek alapján az ezen eljárások befolyásolására való nagyobb képesség kötelezettségszegés esetén fokozott felelősségnek felel meg (amennyiben a Bizottság által alkalmazott képlet a legtöbb szavazattal rendelkező tagállamok számára ténylegesen magasabb együtthatót eredményez annál, mint amely kizárólag a GDP figyelembevételéből következett volna).

[64] Lásd kritikai értelemben: Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok Bizottság kontra Görögország ügyre vonatkozó indítványa (C-387/97, EU:C:1999:455, 40. lábjegyzet); Fennelly főtanácsnok Bizottság kontra Görögország ügyre vonatkozó indítványa (C-197/98, EU:C:1999:597, 38–41. pont). Ez utóbbi hangsúlyozta, hogy egyrészt a nagyrészt politikai megállapodásból eredő, a szavazatok súlyozásán alapuló kritérium alkalmatlan arra, hogy figyelembe vegye a kötelezettségszegő tagállam fizetési képességét, másrészt pedig azt, hogy e kritérium nem megfelelő azokban az esetekben, amelyekben a megsértett normákat nem minősített többséggel fogadták el. Ugyanebben az értelemben a jogtudomány kiemelte, hogy nem minden kötelezettségszegés vonatkozik szükségszerűen és kizárólag másodlagos jogi normákra (lásd ebben az értelemben: Adam, R., *„Peso istituzionale" degli Stati membri e calcolo delle sanzioni per inadempimenti ad obblighi europei*, in: *Il diritto dell'Unione europea*, *Osservatorio europeo*, 2019. június, 9. o.); lásd még ezzel kapcsolatban: Kornezov, A., *Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. Predictability, or How to „Bridge the Gaps"*, in: *Columbia Journal of European Law*, 20. kötet, 3. sz., 2014, 329. o., Condinanzi, M., és Amalfitano, C., *La procedura d'infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in: Federalismi.it, 19/2020, 238. és 239. o. A jogtudomány kritikákat fogalmazott meg a Bizottság által az „n" együtthatóra vonatkozóan javasolt számítás szükségtelen bonyolultsága és az eredmények arra való alkalmatlansága kapcsán is, hogy tükrözzék a tagállamok tényleges fizetési képességét, ami a szegényebb államok fizetési képességének túlbecslését, valamint a gazdagabb államok fizetési képességének alábecslését eredményezheti; lásd különösen: Kilbey, I., *The Interpretation of Article 260(2) TFEU*, EL Felülv. 2010, 370. o. és Borzsak, L., *Punishing Member States or Influencing their Behaviour or Iudex (Non) Calculate*?, *Journal of Economic Literature*, 2001, 13, 235. o. Végül rámutatok arra, hogy a Bíróság megállapította, hogy egyetlen politikai jellegű megfontolás sem releváns a kötelezettségszegést megállapító ítéletben foglaltak teljesítése elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági eljárásban (lásd: 2005. július 12-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-304/02, EU:C:2005:444, 90. pont). Ez az állítás, amely a pénzügyi szankció e megállapítást követő kiszabására vonatkozó határozatra is érvényes, nehezen egyeztethető össze – amint azt a jogtudomány helyesen hangsúlyozza – olyan kritériumok alkalmazásával, amelyek e szankció mértékét – legalábbis részben – ilyen jellegű megfontolásoktól tehetik függővé; lásd: Jack, B., *Enforcing Member State Compliance with EU Environmental Law: A Critical Evaluation of the Use of Financial Penalties*, *Journal of Environmental Law*, 2011, 90. és azt követő oldalak.

[65] Adam, R., i. m., 8. o.

F. A tagállamok „intézményi súlyának” az „n” együttható meghatározása szempontjából vett relevanciájáról

33. Általánosabban fel kell tenni azt a kérdést, hogy – amint azt a Bizottság állítja – a kötelezettségszegő tagállam fizetési képességének azon értékelése során, amely szükséges a vele szemben kiszabott szankciók visszatartó erejének biztosítása szempontjából, szükségszerűen figyelembe kell-e venni a tagállam „intézményi súlyát”.

34. A fentiek szerint a Bíróság „megfelelőnek” ítélte a Bizottság által javasolt szankciók visszatartó erejének és arányos jellegének biztosítása szempontjából azt a módszert, amely szerint az „n” együttható számítása során figyelembe kell venni többek között azt, hogy a kötelezettségszegő tagállam hány szavazattal rendelkezik a minősített többségi szavazások során. Ez azonban nem jelenti azt, amint azt a Bizottság állítani látszik, hogy a Bíróság mindenképpen szükségesnek ítélte volna a kötelezettségszegő tagállam fizetési képességét az „intézményi súlyához” is igazítani, sem pedig azt, hogy eleve nem tartotta megfelelőnek a kizárólag a GDP-n alapuló számítási módszert. Épp ellenkezőleg, egyrészt folyamatosan emlékeztetett – még a súlyozott szavazatok rendszerén alapuló „n” együttható számítási módszerének hatálya alatt is – arra az alapvető követelményre, hogy az említett fizetési képességet a GDP frissített értékei alapján értékeljék, másrészt pedig annak megállapítása során, hogy a minősített többség új számítási rendszere nem megfelelő, távolról sem állította azt, hogy az érintett tagállam „intézményi súlyát” tükröző alternatív kritériumot kell találni, hanem csak a GDP elsődleges kritériumként történő figyelembevételére szorítkozott.[66]

35. A magam részéről úgy vélem, hogy a kellően visszatartó erejű szankciók EUMSZ 260. cikken alapuló eljárások keretében történő meghatározásának célja nem feltétlenül követeli meg, hogy az érintett tagállam fizetési képességéről megfelelő tájékoztatás nyújtására önmagában is alkalmas GDP-től (egyszerű, egy főre vetített vagy komparatív) eltérő jellemzőket vegyenek figyelembe. Közelebbről, nem gondolom, hogy e cél követése megkövetelné, hogy figyelembe vegyék e tagállam Unión belüli „intézményi súlyát”, vagyis azt a befolyást, amelyet ez utóbbi a döntéshozatali folyamatokban gyakorolhat, vagy tágabb és elvontabb értelemben az Unió intézményi szervezetrendszerében „rá jellemző értéket”.[67] Az ilyen kritérium ugyanis semmiképpen nem releváns a kötelezettségszegő tagállammal szemben kiszabandó pénzügyi szankciók összegének olyan mértékben történő megállapítása szempontjából, amely biztosítja, hogy az elegendő nyomást jelentsen az állam számára annak érdekében, hogy az módosítsa (jelenlegi és jövőbeli) magatartását.

36. Mindazonáltal a 2019. évi közleményből (lásd a jelen indítvány 17. pontját) és a Bíróság által írásban feltett kérdésekre adott magyarázatokból kitűnik, hogy a Bizottság továbbra is szükségesnek tartja a GDP-nek olyan kritériummal való kombinálását, amely a tagállamok „intézményi súlyát” tükrözheti az Unióban, ha nem is kizárólagosan, lényegében annak érdekében, hogy az egyes tagállamokra alkalmazott együtthatók közötti eltérést „észszerű tartományban” tartsa.[68] Ez az aggály, amely általánosságban a tagállamok közötti egyenlő

[66] Megjegyzem, hogy a 2018. november 14-i ítélet 142. pontjának olasz fordítása („occorre basarsi definitivamente sul PIL di tale Stato membro” [„határozottan e tagállam GDP-jére kell támaszkodni”]) eltér mind a hiteles görög szövegtől (eljárási nyelv: „ως κυριότερο στοιχείο, πρέπει να ληφθεί ως βάση το ΑΕΠ του εν λόγω κράτους μέλους”) mind a francia szövegtől (az eredeti dokumentum megszövegezésének nyelve: „il convient de s’appuyer sur le PIB dudit État membre en tant que facteur prédominant”); mindkettő kevésbé taxatív jellegű.

[67] Lásd ebben az értelemben a 2019. évi közlemény 2. oldalát.

[68] Úgy tűnik továbbá, hogy ez az aggály a fő ok, amely a Bizottságot az 1997. évi közleménytől a 2018. november 14-i ítéletig arra késztette, hogy az „n” együttható számítása során figyelembe vegye a Tanácsban rendelkezésre álló szavazatok számát, valamint az az ok, amely a Bíróságot e számítási módszer jóváhagyására késztette.

bánásmód biztosításának szükségességéhez kapcsolódik,[69] egyébiránt arra indította a Bizottságot, hogy az új számítási módszerbe bevezessen egy 4,5-ös kiigazító tényezőt, amely nem magyarázható mással, mint azzal a követelménnyel, hogy a jelenlegi „n” együttható alkalmazásával kapott, nem kellően visszatartó erejűnek ítélt összegeket összhangba kell hozni a korábban javasolt összegekkel, állandóan fenntartva a köztük lévő eltérést.

37. E tekintetben annak kiemelésére szorítkozom, hogy a különböző tagállamokban alkalmazott együtthatók közötti bizonyos arány fenntartására irányuló cél az eddig alkalmazott módszerektől eltérő módszerekkel is elérhető, például a „komparatív” GDP helyett az egy főre jutó GDP alapján,[70] vagy mindenesetre olyan demográfiai kritériumra támaszkodva, amely lehetővé teszi az egyszerű vagy komparatív GDP figyelembevételéből eredő eredmények viszonylagossá tételét.[71]

III. Végkövetkeztetés

38. A fenti megfontolások összessége alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy amennyiben célszerűnek ítéli, hogy állást foglaljon az „n” együttható meghatározásának azon kritériumáról, amely az egyes tagállamok európai parlamenti mandátumai számának felel meg, állapítsa meg, hogy e kritérium nem megfelelő ahhoz, hogy egyidejűleg visszatartó erejű és arányos szankciók megállapítása céljából figyelembe vegye a kötelezettségszegő tagállam fizetési képességét, e tekintetben pedig a Bíróság erősítse meg a kötelezettségszegő tagállam bruttó hazai termékén alapuló kritérium relevanciáját.

[69] Kérdésként vetődik fel, hogy eltérő bánásmódnak minősül-e az, hogy azonos vagy hasonló kötelezettségszegés szankcionálása céljából jelentősen eltérő pénzügyi szankciót szabnak ki, ha ez a szankció ténylegesen arányos többek között a kötelezettségszegő állam fizetési képességével.

[70] A múltban a „legszegényebb” állam GDP-jéhez, jelenleg az Unió átlagához viszonyítva.

[71] Az alternatív számítási módszerekkel kapcsolatos példákért lásd: Kilbey, I., i. m., 378. és 379. o., valamint Borzsak, L., i. m., 258. és 259. o., Kornezov, A., i. m., 327. o.