M. POIARES MADURO
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2004. április 1-je [1]

1. Az EK 226. cikk alapján benyújtott jelen kereset arra irányul, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy az Olasz Köztársaság — mivel nem működött együtt jóhiszeműen az Európai Közösségek Bizottságával — nem teljesítette az EK 10. cikkből eredő kötelezettségeit.

I — A jogi háttér, a tényállás és a pert megelőző eljárás

2. Emlékeztetni kell arra, hogy az EK 10. cikk első bekezdése kimondja, hogy „[a] tagállamok az e szerződésből, illetve a Közösség intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok elősegítik a Közösség feladatainak teljesítését". A Bizottság e rendelkezésre alapozva kifejti, hogy az általa ismételten kért tájékoztatást megtagadó Olasz Köztársaság magatartása a Bizottsággal való jóhiszemű együttműködés megsértését jelenti, a közösségi jog betartásának ellenőrzésére irányuló bizottsági feladat teljesítése során.

3. Röviden tekintsük át az ügy tényállását. Egy gazdasági szereplő 2000-ben panaszt emelt a Bizottságnál, melynek tárgya a munkavállalók által a munkájuk során használt munkaeszközök biztonsági és egészségvédelmi minimumkövetelményeiről szóló, 1989. november 30-i 89/655/EGK tanácsi irányelvnek [2], valamint a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről szóló, 1989. június 12-i 89/391/EGK tanácsi irányelvnek [3] egy olasz szennyvíztisztító üzemben való helytelen alkalmazása volt. Ugyanezen év augusztus 3-án a Bizottság levelet küldött az Olasz Köztársaságnak, amelyben a helyzet pontosabb értékelése céljából további tájékoztatást kért a vitatott tényeket illetően. Miután az olasz hatóságok nem válaszoltak, 2001. március 19-én a Bizottság egy második levelet küldött, amelyben arra kérte az olasz kormányt, hogy e kérelem kézhezvételétől számított egy hónapon belül adja meg a kért tájékoztatást. A Bizottság, miután nem kapott választ, úgy

1 — Eredeti nyelv: portugál.

2 — HL L 393., 13. o., magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 370. o.

3 — HL L 183., 1. o., magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 349. o.

döntött, hogy kezdeményezi az EK 226. cikk szerinti eljárást. Az olasz hatóságokkal 2001. október 24-én közölt levelében felszólította e tagállamot, hogy tegye meg észrevételeit a 89/655 irányelv 1. cikkéből, a 89/391 irányelv 4. cikkéből, az EK 10. cikkből és az EK 249. cikkből eredő kötelezettségeinek állítólagos megsértésével kapcsolatban. A Bizottság a 2003. július 18-án kibocsátott indokolással ellátott véleményében megismételte kifogásait, és felszólította az Olasz Köztársaságot, hogy az értesítésétől számított két hónapon belül tegyen eleget kötelezettségeinek.

II — Az együttműködési kötelezettség elmulasztásáról

4. Az olasz hatóságok a Bizottság folyamatos kérelmeivel szemben a jelen kereset benyújtásáig makacs hallgatást tanúsítottak. Ugyanakkor az Olasz Köztársaság a Bírósághoz benyújtott észrevételeiben határozottan tagadja jóhiszemű együttműködési kötelezettségének bárminemű megsértését. Azt állítja, hogy a jelen ügyben érintett irányelveket teljes egészükben és helyesen ültették át az olasz jogba.

5. Az alperes nyilvánvalóan rosszul értelmezte a kereset tárgyát. Jóllehet a Bizottság a pert megelőző eljárás során azt kifogásolta, hogy az Olasz Köztársaság megsértette a 89/655 és a 89/391 irányelv egyes rendelkezéseit és az együttműködési kötelezettséget, a keresetben a per tárgyát ezen utolsó kifogásban határozta meg. A Bíróság előtt a Bizottság nem azt kifogásolja, hogy az Olasz Köztársaság nem megfelelő intézkedéseket fogadott el a közösségi irányelvek végrehajtása érdekében. Hanem azt kifogásolja, hogy az Olasz Köztársaság nem működött együtt jóhiszeműen, amikor elmulasztotta a kért tájékoztatást.

6. Nem vitatott, hogy az EK 10. cikkbe foglalt jóhiszemű együttműködés elve a tagállamok számára megteremti annak kötelezettségét, hogy elősegítsék az EK 211. cikk első franciabekezdése által a Bizottság számára előírt feladat teljesítését, nevezetesen azt, hogy a Bizottság gondoskodjék az EK-Szerződés rendelkezései és az intézmények által e Szerződés alapján hozott rendelkezések alkalmazásáról. [4] Ebből következik az a kötelezettség, hogy a Bizottság számára meg kell adni az általa szükségesnek vélt információkat. [5] E kötelezettség megszegése vajon önmagában elegendő-e a tagállami kötelezettségszegés megállapításához? Számomra ez nem kétséges. A Bíróság világosan elismerte, hogy a Bizottság feladatainak teljesítéséhez nyújtandó segítség megtagadása az EK 10. cikkből eredő tagállami kötelezettségek megszegését jelentheti. [6] Amikor a Bíróság bizonyos esetekben nem alkalmazta ezt

4 — A 192/84. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1985. december 11-én hozott ítélet (EBHT 1985., 3967. o.) 19. pontja.

5 — Lásd a C-240/86. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1988. március 24-én (EBHT 1988., 1835. o.), a C-40/92. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 1994. március 24-én (EBHT 1994., I-989. o.) és a C-478/01. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2003. március 6-án (EBHT 2003., I-2351. o.) hozott ítéletet.

6 — A C-374/89. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1991. február 19-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-367. o.).

az általános rendelkezést, az egyáltalán nem azért történt, mert tagadja ennek kötelező jellegét, hanem egyszerűen azért, mert talált egy — az elsődleges vagy másodlagos jogi rendelkezés alapján alkalmazandó, illetve pontosabban meghatározott — sajátos kötelezettséget.[7] Ezen esetekben a Bíróság egyszerűen azt az elvet alkalmazta, amely szerint a különös szabályok — alkalmazási körük határain belül — kizárják az általános szabályokat (*„specialia generalibus derogant"*).

7. Jelen esetben meg kell vizsgálni, hogy igazolható-e az együttműködés megtagadása. Az olasz kormány a Bizottság által megfogalmazott kérelem pontatlanságával magyarázza hallgatását. A felszólító levél és az indokolással ellátott vélemény sem határozza meg az állítólagos jogsértés elkövetésének helyét. A panasz tárgyát képező szennyvíztisztító üzemmel kapcsolatos pontos információ hiányában a hatáskörrel rendelkező hatóságok nem tudtak válaszolni a kérdésekre, és nem tudtak együttműködni a Bizottsággal.

8. Az ítélkezési gyakorlat következetes a tekintetben, hogy a Bizottság és a tagállamok közötti viszonyokat irányító jóhiszemű együttműködés kölcsönös kötelezettségeken nyugszik, amelyek nemcsak a tagállamokat, hanem a közösségi intézményeket is kötik.[8] Annak érdekében, hogy az állam képes legyen a Bizottság által kifejezetten kért tájékoztatást megadni, a Bizottság kérelmének eleget kell tennie a világos és pontos megfogalmazás bizonyos feltételeinek.[9] Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a tájékoztatásra képtelen állam okkal hallgathat. Felmerül a kérdés, hogy vajon — ilyen esetben — a jóhiszemű együttműködés elve nem kötelezi-e a tagállamot arra, hogy a kérelem pontosítása érdekében a Bizottsághoz forduljon. Véleményem szerint a Közösség intézményrendszerének keretében ez lenne a jóhiszemű együttműködést megfogalmazó elgondolás logikus következménye.

9. Esetünkben ugyanakkor felesleges e vitába bocsátkozni. Meg kell állapítani, hogy az olasz hatóságok tulajdonképpen a tényállásra vonatkozó összes információval rendelkeztek, amelyek szükségesek voltak a megkívánt ellenőrzés lefolytatásához és a a Bizottság tájékoztatásához. A panasz tárgyát képező hely megjelölése világosan kitűnik a Bizottság által a pert megelőző eljárás megindítása előtt küldött levelekből. A 2000. augusztus 3-i és a 2001. március 19-i levelekből kitűnik, hogy a Bizottsághoz eljuttatott panaszban szereplő jogsértések „a lombardiai Mandello del Lario településen található szennyvíztisztító üzemre" vonatkoznak. A 2000. augusztus 3-i levél a 89/665 irányelv szemszögéből részletezi az üzemet sújtó hiányosságokat. Ezen időponttól kezdve tehát az olasz hatóságok rendelkeztek az összes — a Bizottság tájékoztatás iránti kérelmére adandó válaszhoz szükséges, a tényállásra vonatkozó — információval. Ebben a hely-

7 — Lásd a C-78/90–C-83/90. sz., Compagnie commerciale de l'Ouest és társai egyesített ügyekben 1992. március 11-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-1847. o.) 19. pontját.

8 — Legutóbb a C-344/01. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2004. március 4-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé) 79. pontja.

9 — Lásd e tekintetben Darmon főtanácsnok Bizottság kontra Görögország ügyre vonatkozó indítványának (a fenti 4. lábjegyzetben hivatkozott, Bizottság kontra Görögország ügyben 1985. december 11-én hozott ítélet) 7. pontját.

zetben a Bizottság a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban megalapozottan utalt az eljárás megindítását megelőző azon levelekre, amelyek a megfelelő együttműködés megvalósításához szükséges összes információt tartalmazták. E feltételek mellett semmi ellenvetés nem lehet azzal szemben, hogy az, hogy az Olasz Köztársaság megtagadta a Bizottság tájékoztatás iránti kérelmére adandó választ, az EK 10. cikk alapján fennálló kötelezettségeivel ellentétesnek minősüljön.

10. E következtetésnek nem mond ellent az a tény, hogy ez az ügy „igen korlátozott jelentőséggel" bír, „teljesen egyedi és nagyon behatárolt", amint azt az alperes hangsúlyozza. Az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a kötelezettségszegés független az esetleges következmények jelentőségétől. [10]

III — A kereseti kérelmek állítólagos pontatlanságáról

11. Az olasz kormány emellett arra is hivatkozik, hogy a kereset nem tartalmazza a védelmi jogok gyakorlásához nélkülözhetetlen tényállási keretet. Emlékeztetni kell arra, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban a kifogások pontos meghatározása lényeges szerepet játszik a perbe fogott tagállam védelmi jogainak biztosítása szempontjából. Ugyanakkor, amint arra a Bíróság a Bizottság kontra Olaszország ügyben 1999. november 9-én hozott ítéletében emlékeztet, „a tagállam azon lehetősége, hogy észrevételeit előadja, még akkor is, ha ezzel nem kíván élni, a szerződés által megkívánt olyan alapvető garanciát jelent, amelynek betartása a tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás lényeges formai követelménye" [11].

12. A jelen esetben ugyanakkor az ehhez hasonló érvelés nem bír jelentőséggel. A kifogás az eljárást megindító keresetben pontosan meg van határozva. Emlékeztetni kell arra, hogy a jogvita tárgya a felszólító levélben meghatározott kifogásoktól az indokolással ellátott vélemény rendelkező részén keresztül a kereseti kérelemig szűkült. Ez utóbbiban a Bizottság kizárólag azt rója fel az olasz kormánynak, hogy semmiféle tájékoztatást nem adott a panaszos által jelzett, és az első tájékoztatás iránti kérelemben megjelölt tényekről. Pedig az olasz kormány védekezésként megmagyarázhatta volna a kért tájékoztatás állítólagos lehetetlenségének okait. Következésképpen nem bizonyított, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás szabálytalan.

10 — A C-209/88. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1990. november 27-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-4313. o.) 13. pontja.

11 — A C-365/97. sz. ügyben 1999. november 9-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-7773. o.) 23. pontja.

IV — Végkövetkeztetések

13. Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy:

1) állapítsa meg, hogy az Olasz Köztársaság — mivel a munkavállalók által a munkájuk során használt munkaeszközök biztonsági és egészségvédelmi minimumkövetelményeiről szóló, 1989. november 30-i 89/655/EGK tanácsi irányelv, valamint a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről szóló, 1989. június 12-i 89/391/EGK tanácsi irányelv egyes rendelkezéseinek egy meghatározott szennyvíztisztító üzemben való alkalmazásával kapcsolatos tájékoztatás iránti kérelemre nem szolgáltatott információt az Európai Közösségek Bizottságának — nem teljesítette az EK 10. cikkből eredő kötelezettségeit;

2) az Olasz Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.