A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2011. március 31.*

A C-407/09. sz. ügyben,

az EK 228. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2009. október 22-én,

az **Európai Bizottság** (képviseli M. Condou-Durande és A.-M. Rouchaud-Joët, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

a **Görög Köztársaság** (képviselik: K. Samoni-Rantou és N. Dafniou, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

* Az eljárás nyelve: görög.

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Tizzano tanácselnök, J.-J. Kasel (előadó), M. Ilešič, M. Safjan és M. Berger bírák,

főtanácsnok: J. Mazák,
hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2010. szeptember 16-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2010. december 16-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az Európai Közösségek Bizottsága keresetében azt kéri a Bíróságtól, hogy:

– állapítsa meg, hogy a Görög Köztársaság, mivel nem fogadta el a C-26/07. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2007. július 18-án hozott ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket – amely ítéletben a Bíróság kimondta, hogy a Görög Köztársaság nem teljesítette a bűncselekmények áldozatainak kárenyhítéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/80/EK tanácsi irányelvből (HL L 261., 15. o., magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 65. o.; a továbbiakban: irányelv) eredő kötelezettségeit, mivel nem fogadta el azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megfeleljen ezen irányelvnek – nem teljesítette az EK 228. cikk (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

– rendelje el, hogy a Görög Köztársaság fizessen a Bizottságnak az „Európai Közösség saját forrásai" számlára a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedések megtételében való késedelemért – a jelen ítélet kihirdetésétől az említett Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítéletben foglaltak teljesítéséig – napi 72 532,80 euró összegű kényszerítő bírságot;

– rendelje el, hogy a Görög Köztársaság fizessen a Bizottságnak az említett számlára átalányösszeget a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedések megtételében való

késedelmért, amely összeg a jelen ítélet kihirdetésétől az említett ítéletben foglaltak teljesítéséig, vagy – amennyiben ez korábban történne – az említett ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedések elfogadásának időpontjáig napi 10 512 eurónak felel meg, valamint

– kötelezze a Görög Köztársaságot a költségek viselésére.

A Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet

2 2007. január 25-én a Bizottság az EK 226. cikknek megfelelően kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet nyújtott be a Görög Köztársaság ellen amiatt, hogy az nem ültette át saját jogrendjébe az irányelvet, amelynek eredetileg előírt átültetési határideje 2005. július 1-je volt.

3 A fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet rendelkező részének 1. pontjában a Bíróság a következőket mondta ki:

„A Görög Köztársaság – mivel az előírt határidőben nem fogadta el azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megfeleljen [az irányelvnek] – nem teljesítette az ezen irányelvből eredő kötelezettségeit.”

A pert megelőző eljárás

4 2008. február 29-én a Bizottság levélben felszólította a Görög Köztársaságot arra, hogy tájékoztassa a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítéletnek való megfelelés érdekében általa hozott intézkedésekről.

5 2008. szeptember 10-i válaszában e tagállam jelezte, hogy a megállapított kötelezettségszegést megszüntetésére szolgáló törvény tervezete az előkészítés végső szakaszában van.

6 2008. szeptember 28-án a Bizottság, miután megállapította, hogy a Görög Köztársaság továbbra sem teljesítette a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítéletben foglaltakat, indokolással ellátott véleményt intézett e tagállamhoz, amelyben felhívta, hogy a vélemény kézhezvételétől számított két hónapon belül hozza meg az említett ítéletnek való megfeleléshez szükséges intézkedéseket. A Bizottság e véleményben azon pénzügyi szankciókra is felhívta a Görög Köztársaság figyelmét, amelyeket a Bíróság az EK 228. cikk (2) bekezdése alapján kiszabhat az Európai Unió Bírósága kötelezettségszegést megállapító valamely ítéletének nem megfelelő tagállamokkal szemben.

7 2009. szeptember 10-én, többszöri levélváltást követően a Görög Köztársaság arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy az előrehozott törvényhozási választások miatt a görög Parlamentnek 2009. szeptember 7-én meg kellett szakítania az irányelvet átültető törvény elfogadásával kapcsolatos munkát. Görögországban parlamenti választások tartásakor valamennyi olyan törvénytervezetet vissza kell küldeni a közigazgatásnak, amelynek elfogadása folyamatban van, és a jogalkotási eljárás az új parlament

tagjainak megválasztását követően újraindul, függetlenül attól, hogy e törvénytervezetek elfogadása mely szakaszban volt.

8 E körülmények között a Bizottság a jelen kereset benyújtása mellett döntött.

A jelen eljárás során bekövetkezett fejlemények

9 2009. december 18-án a *Görög Köztársaság Hivatalos Lapjában* (FEK A' 231., 2009.12.18.) kihirdették a 3811/2008. sz. törvényt, amely az alperes tagállam szerint biztosítja a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítéletben foglaltak maradéktalan teljesítését.

10 Az említett törvény tartalmának megvizsgálását követően a Bizottság a Bíróságnak benyújtott válaszában úgy tekintette, hogy a Görög Köztársaság összhangba hozta a jogszabályait a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélettel.

11 Ebből következően a Bizottság már nem kéri kényszerítő bírság megállapítását. Fenntartja azonban az átalányösszeg megfizetésére vonatkozó kérelmét.

A kötelezettségszegésről

A felek érvei

12 A felhozott kötelezettségszegést illetően a Bizottság emlékeztet arra, hogy az EK 228. cikk (1) bekezdésének megfelelően, ha a Bíróság megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette az e szerződésből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak meg kell tennie a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. A Bíróság ítéletében foglaltak teljesítésére nyitva álló határidőt illetően a Bizottság kifejti, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog azonnali és egységes alkalmazásához fűződő érdek megköveteli, hogy a teljesítés azonnal elkezdődjék, és a lehető legrövidebb idő alatt megtörténjék.

13 Mivel a jelen ügyben senki nem vitatja, hogy a Görög Köztársaság a 2008. szeptember 23-i, indokolással ellátott véleményben előírt határidőre még nem fogadta el a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges törvényi rendelkezéseket, a felrótt kötelezettségszegés egyértelműen megállapítható.

14 A Görög Köztársaság nem vitatja, hogy az említett, indokolással ellátott véleményben előírt határidőre nem fogadta el a kérdéses rendelkezéseket. Igazolásként e tagállam azt hozza fel, hogy előre nem látható körülményekkel kellett szembenéznie, nevezetesen forrásokat kellett előteremtenie az irányelvvel létrehozott rendszerben szereplő kárenyhítés finanszírozására, illetve előrehozott törvényhozási választásokat tűztek ki. Emiatt a törvénytervezetet, amelynek a görög parlament általi jóváhagyása a végéhez közeledett, vissza kellett küldeni a közigazgatás hatáskörrel rendelkező szervezeti

egységeihez azért, hogy azok újból benyújtsák elfogadásra az újonnan megválasztott parlamentnek.

15 A Görög Köztársaság úgy véli, hogy mivel a Bizottságot megfelelően tájékoztatta mind a kérdéses törvénytervezet elfogadására irányuló eljárás állásáról, mind az előrehozott törvényhozási választások megtartásáról, ez az intézmény megsértette a jóhiszemű együttműködésre vonatkozó kötelezettségét azzal, hogy kevéssel a felrótt kötelezettségszegést megszüntető törvény elfogadása előtt előterjesztette a jelen keresetet. Szerinte e körülmények között ez utóbbit el kell utasítani.

A Bíróság álláspontja

16 Emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a kötelezettségszegés megvalósulását az indokolással ellátott véleményben megállapított határidő lejártakor a tagállamban fennálló helyzet alapján kell megítélni, és az ezután bekövetkezett változásokat a Bíróság nem veheti figyelembe, még akkor sem, ha a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgyát képező uniós jogi norma megfelelő átültetése e változás (lásd különösen a C-475/08. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2009. december 3-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-11503. o.] 30. pontját és a C-340/09. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2010. december 9-én hozott ítélet 39. pontját).

17 Amint azt a Görög Köztársaság elismerte, a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges törvényi rendelkezéseket csak a 2009. december 18-án kihirdetett 3811/2009. sz. törvényben fogadta el, tehát jóval a 2008. szeptember 23-i, indokolással ellátott véleményben e tekintetben előírt két hónapos határidőt követően.

18 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a Görög Köztársaság – mivel a Bizottság által az EK 228. cikk értelmében kibocsátott, indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártáig nem tette meg a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges valamennyi intézkedést – nem teljesítette az e cikk (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

A pénzügyi szankcióról

A felek érvei

19 A Bizottság úgy véli, hogy a Görög Köztársaságnak felrótt kötelezettségszegés időtartamára és súlyosságára tekintettel igazolható az átalányösszeg megfizetésére való kötelezése.

20 Egyrészt ugyanis jelentős idő, jelesül 29 hónap telt el a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 2007. július 18-i kihirdetése és az abban foglaltak teljesítéséhez szükséges nemzeti rendelkezések 2009. december 18-i elfogadása között. Másrészt a felrótt kötelezettségszegés különösen súlyos, mivel olyan irányelv átültetésének elmaradását jelenti, amely a rendelkezéseinek célja és jellege miatt határokon átnyúló következményekkel jár, mivel a Görögország területén tartózkodó azon személyekre, illetve a más tagállamok azon állampolgáraira irányul, akik a szabad mozgáshoz való joguk Görögországban való gyakorlásakor bűncselekmény áldozatává váltak.

21 A Bizottság hozzáteszi, hogy a jelen ügyben súlyosbító körülmények is vannak, amelyeket szintén figyelembe kell venni az átalányösszeg meghatározásakor.

22 Ilyen körülmény először is az, hogy mind az irányelv rendelkezései, mind a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ítélet rendelkező része teljesen egyértelmű, és velük kapcsolatban semmilyen értelmezési probléma nem merül fel. Másodszor az, hogy az említett irányelv nemzeti jogba való átültetése semmilyen különleges problémával nem jár. Harmadszor az, hogy a Görög Köztársaság hét hónapos késéssel válaszolt az indokolással ellátott véleményre.

23 A Bizottság a tárgyaláson az eredetileg 10 512 euróban meghatározott napi átalányösszeg 10 248 euróra történő csökkentését javasolta. Ezt az összeget úgy kapjuk meg, ha az EK 228. cikk végrehajtásáról szóló, 2005. december 13-i SEC (2005) 1658 közleménynek megfelelően a 200 eurós egységes átalányalapot megszorozzuk a súlyossági együtthatóval, amelynek értéke 12, és az „n" együtthatóval, amelynek értéke a Görög Köztársaság esetében már 4,27, nem 4,38. Ezt követően e napi átalányösszeget a kötelezettségszegésnek a jelen ítélet 20. pontjában szereplő teljes időtartamára alkalmazni kell.

24 A Görög Köztársaság elsődlegesen azzal érvel, hogy a jelen ügyben nem kellene őt semmilyen átalányösszeg fizetésére kötelezni. Ennek alátámasztására először is megjegyzi, hogy a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítéletnek még a Bíróság EK 228. cikk alapján történő meghozatala előtt, de mindenesetre a közelmúltban felmerült, és jelenleg is fennálló gazdasági nehézségeihez képest ésszerű időn belül eleget tett. Másodszor azt állítja, hogy a jelen ügyben egyáltalán nem áll fenn az ismétlés veszélye. Harmadszor azt teszi hozzá, hogy a felrótt kötelezettségszegést nem lehet különösen súlyosnak tekinteni, mivel az említett Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítéletben foglaltak nem teljesítésének a köz- és a magánérdeket érintő következményei csupán közvetettek és alig érzékelhetőek.

25 A Görög Köztársaság másodlagosan – abban az esetben, ha a Bíróság mégis megalapozottnak ítéli a keresetet, és átalányösszeget szab ki vele szemben – emlékeztet arra, hogy a Bíróságnak úgy kell meghatároznia ezt az összeget, hogy az arányos legyen, többek között e tagállamnak a jelenlegi helyzete alapján értékelt „fizetési képességével".

26 E tekintetben azzal érvel, hogy a Bizottság által a Görög Köztársaság fizetési képességének kifejezésére használt 4,27 értékű együttható, amelyet 2008-ra vonatkozó gazdasági adatok alapján határoztak meg, nem felel meg az aktuális gazdasági helyzetnek, mivel Görögország bruttó hazai terméke 2009-ben és 2010-ben is jelentős mértékben csökkent. Ezenfelül valamely tagállam fizetési képességét nem lehet megfelelően értékelni anélkül, hogy figyelembe vennénk többek között a költségvetési hiányát és az államadósságát, vagy a mért inflációt.

27 E megfontolásokra tekintettel a Görög Köztársaság úgy véli, hogy az átalányösszeget a Bizottság fent hivatkozott SEC (2005) 1658 számú közleményében szereplő minimumra, nevezetesen 2 190 000 euróra kellene csökkenteni. Egyébiránt a tárgyaláson engedélyt kért arra, hogy a várható ítéletben adott esetben vele szemben megállapításra kerülő átalányösszeget részletekben és kamatmentesen fizethesse meg.

A Bíróság álláspontja

28 Emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság már kimondta, hogy míg a kényszerítő bírság kiszabása különösen arra tűnik alkalmasnak, hogy ösztönözze a tagállamot, hogy a lehető legrövidebb időn belül megszüntesse a kötelezettségszegést, amely ilyen intézkedés hiányában folytatódna, addig az átalányösszeg kiszabása lényegében az érintett tagállam kötelezettségei végrehajtása elmulasztásának a magán- és közérdeket érintő következményei értékelésén alapul, különösen ha a kötelezettségszegés az azt korábban megállapító ítélet óta tartó hosszú ideig fennállt (lásd különösen a

C-121/07. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2008. december 9-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-9159. o.] 58. pontját).

29 A Bíróság feladata, hogy minden esetben az elé terjesztett ügy körülményei szerint, a meggyőzés és visszatartás szerinte szükséges mértéke alapján meghatározza a kötelezettségszegést megállapító korábbi ítéletben foglaltak lehető leghamarabb történő teljesítésének biztosításához és az uniós jog hasonló megsértése megismétlődésének megelőzéséhez szükséges megfelelő pénzügyi szankciókat (lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 59. pontját).

30 Az átalányösszeg esetleges kiszabását illetően emlékeztetni kell arra, hogy ennek minden egyes esetben továbbra is a megállapított kötelezettségszegés jellemzőivel, valamint az EK 228. cikk alapján megindított eljárással érintett tagállam által tanúsított magatartással összefüggő, releváns tényezők összessége alapján kell történnie (lásd különösen a fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 62. pontját).

31 Mindenesetre ha a Bíróság elhatározza az átalányösszeg kiszabását, a mérlegelési jogkörének gyakorlása keretében e szankciót oly módon határozza meg, hogy az egyrészt a körülményekhez igazodjon, másrészt arányban álljon a megállapított kötelezettségszegéssel és az érintett tagállam fizetési képességével (a C-568/07. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2009. június 4-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-4505. o.] 47. pontja).

32 Ebből következően a Görög Köztársasággal szembeni átalányösszeg kiszabása iránti kérelem elbírálásához a neki felrótt kötelezettségszegés összes körülményét figyelembe kell venni, különösen a Görög Köztársaság magatartását, valamint a jogsértés időtartamát és súlyosságát.

33 Ennek megfelelően, először is az említett tagállam magatartását illetően meg kell állapítani, hogy a görög hatóságok jelentős késéssel válaszoltak mind a felszólító levélre, mind az indokolással ellátott véleményre. Ezenfelül – amint az a Görög Köztársaság 2009. június 22-i leveléből kitűnik – tény, hogy ebben az időpontban a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben 2007. július 18-án hozott ítéletben foglaltak teljesítésére szolgáló törvénytervezetet még nem terjesztették a görög parlament elé elfogadásra, holott az ebben az ítéletben megállapított kötelezettségszegés teljes megszüntetéséhez szükséges teendők semmilyen különleges nehézséggel nem jártak.

34 Másodszor a jelen kereset tárgyát képező kötelezettségszegés időtartamát illetően fontos emlékeztetni arra, hogy az EK 228. cikk ugyan nem határozza meg azt a határidőt, ameddig az ítéletben foglaltakat teljesíteni kell, az azonban nem vitatott, hogy a teljesítést haladéktalanul meg kell kezdeni, és annak a lehető legrövidebb időn belül be kell fejeződnie (lásd különösen a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben 2009. június 4-én hozott ítélet 51. pontját).

35 A jelen ügyben hangsúlyozni kell, hogy a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben 2007. július 18-án hozott ítélet kihirdetésétől 29 hónap telt el a nemzeti szabályozást az említett ítélet rendelkező részével összhangba hozó 3811/2009. sz. törvény 2009. december 18-i kihirdetéséig.

36 Ebben a tekintetben nem lehet elfogadni a Görög Köztársaság által hivatkozott azon indokolást, amely szerint az említett ítéletben foglaltak teljesítésének késedelme a jogalkotási eljáráshoz vagy a választások tartásához kapcsolódó belső nehézségeknek tudható be. Amint azt a Bíróság több alkalommal hangsúlyozta, a közösségi jogból eredő kötelezettségek nem teljesítésének igazolása végett a tagállam nem hivatkozhat kifogásként belső jogrendszerének rendelkezéseire, gyakorlatára vagy helyzeteire (lásd különösen a fent hivatkozott Bizottság kontra Görögország ügyben 2009. június 4-én hozott ítélet 50. pontját).

37 Meg kell tehát állapítani, hogy a Görög Köztársaságnak felrótt kötelezettségszegés jelentős ideig állt fenn.

38 Harmadszor a jogsértés súlyát illetően meg kell jegyezni, hogy a felrótt kötelezettségszegés alapvető szabadság, nevezetesen a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése szempontjából egységes térségben való letelepedés szabadságát sértette.

39 Ugyanis, ahogyan azt a főtanácsnok az indítványa 43. pontjában az irányelv (2) preambulumbekezdésére hivatkozva megállapította, az uniós jogalkotó számára a valamely tagállamból másikba utazó európai uniós polgárok integritásának védelme a személyek szabad mozgásához való jog velejárója, illetve az irányelvben szereplő, a bűncselekmények áldozatainak járó kárenyhítés elősegítését célzó intézkedések hozzájárulnak e szabadság megvalósításához.

40 A fentiekre tekintettel a Bíróság úgy ítéli meg, hogy a jelen ügyben igazolható a Görög Köztársaság átalányösszeg megfizetésére való kötelezése.

41 Az említett átalányösszeg mértékének meghatározását illetően, a jelen ítélet 33–39. pontjában szereplő megfontolásokat nem érintve, egyrészt meg kell állapítani, hogy a Görög Köztársaság megszüntette a terhére rótt kötelezettségszegést.

42 Másrészt figyelembe kell venni az említett tagállam fizetési képességét, ahogyan az a Bíróság rendelkezésére bocsátott legutóbbi gazdasági adatokból következik.

43 A fentiekre tekintettel a jelen ügy körülményei helyes értékelésének megfelel, ha a Bíróság a Görög Köztársaság által az EK 228. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése alapján fizetendő átalányösszeget hárommillió euróban állapítja meg.

44 Következésképpen kötelezni kell a Görög Köztársaságot, hogy fizessen a Bizottságnak az „Európai Unió saját forrásai" számlára hárommillió euró átalányösszeget.

A költségekről

45 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Görög Köztársaságot, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

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

1) A Görög Köztársaság – mivel az Európai Közösségek Bizottsága által az EK 228. cikk alapján kibocsátott indokolással ellátott véleményben meghatározott határidő lejártáig nem tette meg a C-26/07. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2007. július 18-án hozott ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges valamennyi intézkedést – nem teljesítette az említett cikk (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

2) A Bíróság kötelezi a Görög Köztársaságot, hogy fizessen az Európai Bizottságnak az „Európai Unió saját forrásai” számlára hárommillió euró átalányösszeget.

3) A Bíróság a Görög Köztársaságot kötelezi a költségek viselésére.

Aláírások