ANTONIO TIZZANO
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2004. január 15. [1]

1. A Berufungssenat I der Region Linz bei der Finanzlandesdirektion für Oberösterreich (a felső-ausztriai pénzügyi igazgatóság mellett működő Linz-vidéki első fellebbviteli tanács, a továbbiakban: Berufungssenat I, illetve: az első fellebbviteli tanács) 2002. július 11-i végzésével az EK 234. cikk alapján előzetes döntéshozatal céljából több, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet [2] (a továbbiakban: a 2988/95 rendelet) értelmezésére vonatkozó kérdést terjesztett a Bíróság elé. Röviden: az első fellebbviteli tanács azt kérdezte, hogy a rendelet 3. cikkének (1) bekezdése közvetlenül alkalmazható-e a tagállamokban, és hogy a cikkben előírt négyéves elévülési időt megszakítja-e az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Garanciarészlegének finanszírozási rendszerébe tartozó ügyletek tagállamok által végzett vizsgálatáról és a 77/435/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 1989. december 21-i 4045/89/EGK tanácsi rendelet értelmében a szabálytalanság kockázati tényezőinek alapján, különösen a Közösség pénzügyi érdekeit hátrányosan érintő cselekmények gyakoriságának figyelembevételével eldöntött ellenőrzésről történő értesítés.

2. A Berufungssenat I által benyújtott kérdéseket a 2003. január 1-jétől az alapügy eldöntése tekintetében illetékes Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt (a továbbiakban: Unabhängiger Finanzsenat, illetve: független pénzügyi tanács) is fenntartotta.

I — Jogi háttér

A — *A közösségi szabályozás*

A 3665/87/EGK rendelet és módosításai

3. Köztudott, hogy a közösségi mezőgazdasági politika terén közös piaci szervezésekre került sor, amelyek többek között a mezőgazdasági termékek árának szabályozását célzó intézkedéseket is magukba foglalják. Tekintve, hogy a közös piacon alkalmazott árak állandóan magasabbak, mint a világpiacon alkalmazottak, az exportőrök számára a közösségi mezőgazdasági termékek harmadik országok felé irányuló kivitelének meg-

1 — Eredeti nyelv: olasz.

2 — HL L 312., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 340. o.

könnyítése céljából „export-visszatérítésnek" nevezett támogatások kerültek bevezetésre, melyek a közösségi és a világpiaci árak közötti különbség kiegyenlítését szolgálják.

4. Az alapeljárás tényállásának megvalósulásakor a mezőgazdasági termékekre vonatkozó export-visszatérítési rendszer alkalmazásának részletes szabályait az 1987. november 27-i 3665/87/EGK tanácsi rendelet [3] (a továbbiakban: 3665/87 rendelet) írta elő.

5. Az említett rendszer alkalmazása során a közösségi költségvetést érintő számtalan szabálytalansággal és csalással szembeni fellépés céljából a rendeletnek a 2945/94 rendelet által módosított [4] 11. cikke elrendelte a jogosulatlanul átvett támogatások visszafizetését, és az exportőröket a közösségi jogszabályok tiszteletben tartására késztető szankciókat vezetett be.

6. A 3665/87 rendeletet a közelmúltban a 800/1999/EK bizottsági rendelet [5] (a továbbiakban: 800/99 rendelet) hatályon kívül helyezte, ez utóbbi az alapeljárás kezdete után, tehát jelen ügyben, nem alkalmazható. Emlékeztetnünk kell, hogy ez a rendelet, a jogosulatlanul átvett támogatások visszafizetése tekintetében négyéves elévülési időt állapít meg attól a naptól kezdődően, hogy a kedvezményezettet a visszatérítés odaítélésére vonatkozó végső határozatról értesítették (52. cikk (4) bekezdés, első albekezdés b) pont).

A 4045/89 rendelet

7. A szabálytalanságok és csalások megelőzése és feltárása céljából az 1989. december 21-i 4045/89/EGK tanácsi rendelet (a továbbiakban: 4045/89 rendelet) [6] arra kötelezi a tagállamokat, hogy kidolgozzanak, és évente elvégezzenek egy, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap (a továbbiakban: EMOGA) Garanciarészlegének finanszírozási rendszerébe tartozó ügyleteket végrehajtó vállalkozásokat mintavételszerűen ellenőrző vizsgálati programot. A kiválasztás során többek között figyelembe kell venni a vállalkozásnak az említett rendszeren belüli pénzügyi jelentőségét, valamint egyéb kockázati tényezőket (2. cikk).

3 — A mezőgazdasági termékekre vonatkozó export-visszatérítési rendszer alkalmazásának közös részletes szabályai megállapításáról szóló, 1987. november 27-i 3665/87/EGK bizottsági rendelet (HL L 351., 1. o.).

4 — A mezőgazdasági termékekre vonatkozó export-visszatérítési rendszer alkalmazásának közös részletes szabályai megállapításáról szóló 3665/87/EGK rendeletnek a jogosulatlanul odaítélt visszatérítések visszafizetése és a vonatkozó szankciók tekintetében történő módosításáról szóló, 1994. december 2-i 2945/94/EK bizottsági rendelet (HL L 310., 57. o.).

5 — A mezőgazdasági termékek után járó export-visszatérítési rendszer alkalmazása közös részletes szabályainak megállapításáról szóló, 1999. április 15-i 800/1999/EK bizottsági rendelet 54. cikke (HL L 102., 11. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 25. kötet, 129. o.).

6 — Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Garanciarészlegének finanszírozási rendszerébe tartozó ügyletek tagállamok által végzett vizsgálatáról és a 77/435/EGK hatályon kívül helyezéséről szóló, 1989. december 21-i 4045/89/EGK tanácsi rendelet (HL L 388., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 9. kötet, 208. o.).

A 2988/95 rendelet

„(1) Az eljárás elévülési ideje[7] az 1. cikk (1) bekezdésében említett szabálytalanság elkövetését követő négy év. Mindazonáltal az ágazati szabályok ennél rövidebb, de legalább hároméves időszakot is előírhatnak.

8. Jóllehet egyes politikák területén, mint amilyen a közös mezőgazdasági politika is, léteztek már a Közösség pénzügyi érdekeit védelmező rendelkezések, az ezen érdekeket sértő magatartásokkal szembeni küzdelem eredményesebbé tétele érdekében (harmadik és negyedik preambulumbekezdés) a Tanács elfogadta a 2988/95 rendeletet, amely „az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme céljából a közösségi joggal kapcsolatos szabálytalanságok esetére egy keretszabályozás[t alakít ki] az egységes ellenőrzések, a közigazgatási intézkedések, továbbá szankciók tekintetében" (1. cikk (1) bekezdés).

Folyamatos vagy ismételt szabálytalanságok esetében az elévülési idő azon a napon kezdődik, amikor a szabálytalanság megszűnt. Többéves programok esetében az elévülési idő minden esetben addig tart, amíg a program véglegesen le nem zárult.

9. Az 1. cikk (2) bekezdése értelmében:

A hatáskörrel rendelkező hatóságnak a szabálytalansággal kapcsolatos bármely vizsgálata vagy eljárása[8], amelyről az érintett személyt tájékoztatták, megszakítja az elévülést. A megszakadást kiváltó cselekményt követően az elévülés újrakezdődik.

„Szabálytalanság a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a Közösségek általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt."

Az elévülés mindazonáltal legkésőbb az elévülési idő kétszeresének megfelelő időszak utolsó napján bekövetkezik, ha a hatáskörrel rendelkező hatóság ezalatt nem szabott ki szankciót, kivéve, ha a közigazgatási eljárást a 6. cikk (1) bekezdésének megfelelően felfüggesztették.

10. Jelen ügy szempontjából azonban különösen a rendelet 3. cikkére kell emlékeztetni, amely így rendelkezik:

7 — [A jegyzet csak az indítványok olasz nyelvű változatára vonatkozik.]

8 — [A jegyzet csak az indítványok olasz nyelvű változatára vonatkozik.]

(2) A közigazgatási szankciót megállapító határozat végrehajtására nyitva álló időszak három év. Ez az időszak a határozat jogerőssé válásának napján kezdődik.

A megszakítás és felfüggesztés eseteire nézve a nemzeti jogszabályok vonatkozó rendelkezései irányadóak.

(3) A tagállamok fenntartják maguknak a lehetőséget, hogy az (1), illetve (2) bekezdésben előírtnál hosszabb időszakot alkalmazzanak."

B — *A nemzeti szabályozás*

11. Az ügy irataiból az következik, hogy az export-visszatérítésekről szóló osztrák törvény (Ausführerstattungsgesetz; a továbbiakban: AEG) [9] a jogosulatlanul átvett visszatérítésekre vonatkozóan nem állapít meg közvetlenül elévülési időt, hanem e tekintetben a vámeljárásra irányadó rendelkezésekre utal (1. §, (5) bekezdés).

9 — BGBl. 1994/660.

12. E jogterületen a Zollrechts-durchführungsgesetz (a vámtörvény végrehajtásáról szóló törvény; a továbbiakban: ZollR-DG) [10] 74. §-ának (2) bekezdése az export és az import tekintetében hároméves elévülési időt ír elő a vámok beszedésére, amely a vámkötelezettség létrejöttének napján kezdődik. [11]

II — A tényállás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

13. Az alapeljárás a Zollamt Salzburg/Erstattungen (Salzburgi Vámhivatal/Visszatérítések; a továbbiakban: Zollamt Salzburg) határozatával indult, amelyben a vámhivatal a Herbert Handlbauer GmbH-t (a továbbiakban: Handlbauer, illetve: az alapeljárás felperese) egy jogosulatlannak minősített export-visszatérítés visszafizetésére szólította fel, és ez okból bírságot is kiszabott rá.

14. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből következik, hogy 1996. szeptember 3-án a Handlbauer Magyarországra exportált egy 958 tételből álló 19 912,36 kg összsúlyú fagyasztott marhahússzállítmányt. Ezen ügylet alapján 1996. szeptember 24-én 202 769 ATS exportvisszatérítés-előlegben részesült. Ezen előleg biztosítékát 1996. december 12-én szabadították fel.

10 — BGBl. 1994/659 a BGBl. 1998/13 változatában.

11 — A vámjog területén a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló, 1992. október 12-i 2913/92/EGK tanácsi rendelet 221. cikkének (3) bekezdése (HL L 302., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 2. fejezet, 4. kötet, 307. o.) szintén hároméves elévülési időt ír elő a vámtartozások behajtása tekintetében.

15. A támogatás odaítélését követően, 1999. december 20-án a Handlbauert értesítették, hogy a Hauptzollamt Linz Außen- und Betriebsprüfung/Zoll (a Linzi Központi Vámhivatal Ellenőrzési Osztálya a marha- és sertéshúspiac szervezése keretében) ellenőrzést fog végezni az 1996. évben végzett exportot érintően. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kiderül, hogy a Handlbauer 4045/89 rendelet alapján ellenőrzendő vállalkozások körébe történő bevonására azért került sor, mert már az 1995. évi exporttevékenységet illetően is több szabálytalanságra derült fény.

16. A 2000-ben végrehajtott ellenőrzés során megállapításra került, hogy az exportált hús közösségi eredete számos esetben nem volt igazolható.

17. Következésképpen 2001. január 20-i határozatával a Zollamt Salzburg — az AEG 5. §-a és a 3665/87 rendelet 11. cikke (3) bekezdésének együttes alkalmazásával — a korábban odaítélt export-visszatérítés visszafizetésére szólította fel a Handlbauert. Ezenkívül az idézett rendelet 11. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében 101 384 ATS-nyi bírsággal sújtotta.

18. Az ilyen értelmű határozattal szemben a Handlbauer közigazgatási eljárást kezdeményezett, de keresetét elutasították. 2001. augusztus 17-én keresetet nyújtott be a Berufungssenat I-hez, arra hivatkozván, hogy az export-visszatérítésről és az erre vonatkozó szankcióról csak 2001. január 20-án született határozat, tehát a ZollR-DG 74. cikkének (2) bekezdésében és a Közösségi Vámkódex 221. cikkének (3) bekezdésében előírt hároméves elévülési idő eltelte után.

19. A kifogással szemben a Zollamt Salzburg azt válaszolta, hogy az export-visszatérítések visszafizetésének tekintetében a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében előírt négyéves elévülési idő az irányadó. Emellett rámutatott arra, hogy e közvetlenül alkalmazható jogszabály értelmében az elévülést a Handlbauernél végzetthez hasonló ellenőrzési eljárások megszakítják.

20. A Berufungssenat I-nek kétségei támadtak a 2988/95 rendelet értelmezése tekintetében, és az EK 234. cikk alapján az alábbi kérdéseket terjesztette előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

„1. Szabálytalanságok felmerülése esetén az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet közvetlenül alkalmazható-e a tagállamokban, különösen a piacszervezés (export-visszatérítés) terén?

1.a. Közvetlenül alkalmazható-e a tagállamok vámhatóságai által a fent említett rendelet 3. cikkének (1) bekezdése, amely négyéves elévülési időt állapít meg a szabálytalanságokkal szembeni fellépés tekintetében?

2. Valamely vállalkozás képviselőinek értesítése az ott végzendő vámellenőrzésről a szabálytalanság olyan ellenőrzésének vagy üldözésének tekinthető-e, amely megszakítja a fent említett rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében rögzített négyéves elévülési időt, amikor az ellenőrzésre a 4045/89/EGK rendeletnek megfelelően, köztudomású veszély, illetve a Közösség pénzügyi érdekeit hátrányosan érintő cselekmények gyakorisága okán került sor, a közös agrárpolitika végrehajtása során?"

III — A Bíróság előtti eljárás

21. A Bíróság előtt megindult eljárásban az alapügy felperese, az Osztrák Köztársaság, és a Bizottság írásbeli észrevételeket terjesztett elő. Az említettek megjelentek a 2003. november 4-én tartott tárgyaláson, amelyen Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága is részt vett.

22. Az eljárás során a Bíróságot értesítették, hogy az Abgaben-Rechtsmittel-Reformgesetz [12] (a pénzügyi igazgatási eljárások során igénybe vehető jogorvoslatok reformjáról szóló törvény, a továbbiakban: reformtörvény) hatálybalépése következtében az Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurt (Ausztria) lett az alapügyben hatáskörrel rendelkező hatóság.

23. A bizonyításfelvétel során a Bíróság felvilágosítást kért az Unabhängiger Finanzsenattól az EK 234. cikk szerinti bírósági minősítéséről, valamint néhány pontosítást az említett reformtörvény által bevezetett jogszabályi háttérre vonatkozóan.

IV — Jogi elemzés

A — *Az Unabhängiger Finanzsenat bírósági minősítéséről*

24. Az eljárás során, ahogyan említettem, kétségek merültek fel az Unabhängiger Finanzsenat bírósági minősítését illetően, és ezzel együtt arra vonatkozóan, hogy van-e a Bíróságnak hatásköre az e hatóság által benyújtott kérdések megválaszolására. Mielőtt a kérdésekről nyilatkoznék, röviden megvizsgálom a problémát.

12 — BGBl. 2002/97.

25. A kétségek abból a tényből erednek, hogy az Unabhängiger Finanzsenat egy olyan hatóság helyébe lépett, amely sok tekintetben hasonló a fellebbviteli tanácsokhoz, amelyeket a Schmid-ítéletben [13] a Bíróság nem tekintett az EK 234. cikk szerinti bíróságnak. [14]

26. Emlékeztetni kell arra, hogy az osztrák jogrendben az Unabhängiger Finanzsenat létrehozása előtt a pénzügyi és vámjogi bírósági hatáskört az osztrák pénzügyi igazgatás tartományi igazgatóságainak „fellebbviteli tanács" elnevezésű szervei gyakorolták. Kétfajta ilyen tanács volt: a Bundesabgabenordnung (szövetségi adókódex; a továbbiakban: BAO) előírásai szerintiek, amelyek pénzügyi területen elfogadott határozatok tekintetében rendelkeztek hatáskörrel, illetve a ZollR-DG által szabályozottak, amelyek vámjogi ügyekben rendelkeztek hatáskörrel.

27. A BAO előírásai szerinti fellebbviteli tanácsok nem csak szervezetileg, hanem funkcionálisan is szorosan kötődtek azokhoz a közigazgatási szervekhez, amelyek az e tanácsok által elbírálandó határozatokat hoztak. A tanácsok öt tagjából kettő ugyanis a pénzügyi igazgatáshoz tartozott, egy közülük pedig továbbra is gyakorolta tevékenységét a pénzügyi igazgatásban, e tekintetben tehát szervezeti felettesei utasításaihoz volt kötve. Ráadásul a fellebbviteli tanácsok tagjai kijelölésének joga a tartományi pénzügyi igazgatóságok elnökét illette, akinek semmilyen törvényi előírás nem tiltotta meg, hogy egy ügy bizonyításfelvétele során módosítsa a tanácsok összetételét. Maga az elnök fellebbezést is benyújthatott a tanácsok határozata ellen.

28. E körülmények figyelembevételével a Bíróság a Schmid-ítéletben megállapította, hogy a BAO előírásai szerinti fellebbviteli tanácsok „szerves és funkcionális kapcsolatban álltak az előttük megtámadott határozatokat kibocsátó tartományi pénzügyi igazgatóságokkal, ami ellentmondott annak, hogy a tanácsokat az igazgatóságokhoz viszonyítva kívülállónak lehessen minősíteni" [15].

29. Ezért a Bíróság nem ismerte el ezen tanácsok bírósági minőségét, tekintve, hogy a Bíróság álláspontja szerint ezt „csak olyan hatóság esetében [lehet elismerni], amely kívülállónak tekinthető ahhoz a hatósághoz képest, amely a fellebbezés tárgyát képező határozatot hozta" [16].

13 — Az 516/99 sz. Schmid-ügyben 2002. május 30-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-4573. o.).

14 — Emlékeztetnék arra, hogy „annak megítéléséhez, hogy egy előzetes döntéshozatalt kezdeményező szervezet rendelkezik-e a Szerződés [234.] cikke szerinti bíróság jellemzőivel — ami kizárólag a közösségi jog alapján eldöntendő kérdés —, a Bíróság különféle tényezők összességét veszi figyelembe, amelyek közé tartozik az, hogy a szervezet törvény alapján jött-e létre, állandó jelleggel működik-e, hatásköre kötelező jellegű-e, az eljárása kontradiktórius jellegű-e, a szervezet jogszabályokat alkalmaz-e, valamint hogy a szervezet független-e" (a C-54/96 sz. Dorsch Consult-ügyben 1997. szeptember 17-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-4961. o.] 23. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; valamint a C-110/98–C-147/98. sz., Gabalfrisa és társai egyesített ügyekben 2000. március 21-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-1577. o.] 33. pontja).

15 — Lásd a Schmid-ítélet 38. pontját.

16 — Lásd a Schmid-ítélet 36. pontját. Lásd ugyanebben az értelemben a Schmid-ügyben hivatkozott C-24/92 sz. Corbiau-ügyben 1993. március 30-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-1277. o.) 15. pontját.

30. A közigazgatáshoz viszonyított kívülállóságra vonatkozóan jelen ügyben a ZollR-DG által szabályozott, és az előzetes döntéshozatalra a kérdéseket eredetileg előterjesztő első fellebbviteli tanács tekintetében is merültek fel kétségek.

31. Azonban ahogyan már említettem, a fentebb idézett reform (22. pont) hatálybalépését követően az alapügy eldöntésére hatáskörrel rendelkező szerv már nem az első tanács, hanem az ennek helyébe lépett Unabhängiger Finanzsenat, amely fenntartotta az első tanács által a Bíróság elé terjesztett kérdéseket. Következésképpen már nem az a teendő, hogy eloszlassuk az első tanács minősítését érintően felmerült kétségeket, hanem hogy a nemrég bevezetett reform fényében megvizsgáljuk az első tanács helyébe lépett hatóság bírósági minőségét.

32. Ahogyan az a Bíróságnak nyújtott felvilágosításban is kiemelésre került, az újabban bevezetett reform célja éppen a fellebbviteli tanácsok korábbi rendszerének azon hiányosságainak kiküszöbölése, amelyek miatt a Bíróság a Schmid-ítéletben nem ismerte el a fellebbviteli tanácsok „bírósági" minőségét.

33. A reformtörvénnyel ugyanis egy új szervet (az Unabhängiger Finanzsenatot) ruháztak fel pénzügyi és vámjogi bírósági hatáskörökkel, amely a fellebbviteli tanácsoktól eltérően nem tartozik a pénzügyi igazgatáshoz (a Bundesgesetz zur Errichtung eines unabhängigen Finanzsenats — a továbbiakban: tanácsot létrehozó törvény [17] — 1. §-a).

34. Ezen túlmenően, a fellebbviteli tanácsoktól eltérően az Unabhängiger Finanzsenat tagjai nem vehetnek részt ezen közigazgatási szerv tevékenységében. A ZollR-DG 85c. §-ának (4) bekezdése értelmében az új hatóság vámjogi hatáskörrel rendelkező tanácsai „három, teljes munkaidőben foglalkoztatott tagból" állnak, akik a tanácsot létrehozó törvény szerint semmilyen más olyan tevékenységet nem folytathatnak, amely akadályozhatná őket feladatuk ellátásában, amely befolyással lehet a szolgálat lényeges érdekeire, vagy amely egyébként kétségessé teheti elfogulatlanságukat és függetlenségüket (a tanácsot létrehozó törvény 5. §-ának (1) és (2) bekezdése).

35. Végül: az Unabhängiger Finanzsenat teljes munkaidőben foglalkoztatott tagjait hatékony garanciák védik „a végrehajtó hatalom részéről érkező ráhatások és beavatkozások ellen" [18]. A tagokat ugyanis határozatlan időre nevezik ki e hatósághoz,

17 — A reformtörvényben szereplő független pénzügyi tanácsot létrehozó törvény.

18 — Lásd a fent idézett Schmid-ítélet 41. pontját. Lásd még a C-103/97 sz. Köllensperger-ügyben 1999. február 4-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-551. o.) 21. pontját.

tisztségükből pedig csak a független pénzügyi tanács teljes ülésének vagy az ez által létrehozott bizottságnak a határozatával mozdíthatók el (a tanácsot létrehozó törvény 6. §-ának (3) bekezdése).

36. Ezen újítások figyelembevételével úgy vélem, hogy a jelen ügyben már nem állnak fenn azok az okok, amelyek alapján a Bíróság a Schmid-ítéletben kétségbe vonta a kérdést előterjesztő szerv bírósági minőségét.

37. Ezért úgy gondolom, hogy az Unabhängiger Finanzsenat az EK 234. cikk szerinti bíróságnak tekinthető, következésképpen a Bíróság hatáskörébe tartozik, hogy választ adjon az előterjesztett kérdésekre, amelyeket a következőkben vizsgálok meg.

B — *Az ügy érdeméről*

38. Ahogyan láttuk, a jelen ügyben két kérdést terjesztettek a Bíróság elé, amelyek lényegében annak eldöntésére irányulnak, hogy a rendelet 3. cikkének (1) bekezdése közvetlenül alkalmazható-e a tagállamokban, és hogy a rendeletben rögzített négyéves elévülési időt megszakítja-e a 4045/89 rendelet értelmében a szabálytalanságok kockázati tényezői és különösen a Közösség pénzügyi érdekeit hátrányosan érintő cselekmények gyakorisága okán végzendő vizsgálatról történő értesítés.

1) Bevezetés. A 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének hatálya

39. Előzetesen kiemelném, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből következően a fentebb említett kérdések mintha abból az előfeltevésből indulnának ki, hogy a „szabálytalanságok üldözésére megállapított négyéves elévülési idő" rögzítését illetően a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése minden, a nemzeti vagy közösségi hatóságok által elfogadott, az említett szabálytalanságokat üldözni szándékozó közigazgatási cselekményre vonatkozik, legyenek ezek az 5. cikk szerinti szoros értelemben vett közigazgatási szankciók, vagy a rendelet 4. cikke értelmében jogtalanul szerzett előnyök elvonására irányuló intézkedések. [19]

19 — Emlékeztetnék arra, hogy a 2988/95 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének értelmében „intézkedésnek" minősül az, ami „a jogtalanul megszerzett előny elvonását vonja maga után [...] a tartozás tárgyát képező vagy jogtalanul kapott összegek utáni fizetési vagy visszafizetési kötelezettség formájában, [illetve] az előny iránti kérelemhez vagy az előleg fizetésekor nyújtott biztosíték teljes vagy részleges elvesztésével". Arra is emlékeztetnék, hogy e rendelet 5. cikkének (1) bekezdése felsorolja azokat a közigazgatási szankciókat, amelyek kiszabását szándékosan elkövetett vagy gondatlanságból okozott szabálytalanságok vonhatják maguk után.

40. Tekintve, hogy a Handlbauer és a Bizottság vitatta ezt az előfeltevést, a kérdések közvetlen vizsgálata előtt azt kell értékelnünk, hogy a hivatkozott rendelkezés olyan cselekményekre is vonatkozik-e, mint a Zollamt Salzburg határozata, amellyel nem csak bírság kiszabására került sor, hanem amely a jogosulatlannak tartott összegek visszafizetésére való felszólítást is tartalmazott.

41. A kérdésre a Handlbauer nemleges választ fogalmaz meg, miután úgy ítéli meg, hogy a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése kizárólag büntető szankciókra vonatkozik. Pontosabban, a jogszabály azt az időszakot határozza meg, amelyen belül a közösségi joggal kapcsolatos szabálytalanságok szankcionálása céljából sor kerülhet ilyen jellegű intézkedésekre.

42. Eltérő, de szintén nemleges a Bizottság válasza is, amely szerint a kérdéses elévülési idő a közigazgatási cselekmények tekintetében alkalmazható, de nem mindegyik, hanem csak a 2988/95 rendelet 5. cikke alapján szankciót kilátásba helyező cselekmények tekintetében. Ez az elévülési idő tehát nem alkalmazható olyan intézkedésekre vonatkozóan, mint a jogtalanul megszerzett vagyoni előnynek a rendelet 4. cikke szerinti elvonása. A Bizottság szerint ugyanis azok a rendelkezések, amelyek az ilyen jellegű intézkedésekre vonatkozóan határozzák meg az elévülési időt, más felépítésűek: az elévülési időt a jogosulatlanul kapott összeget engedélyező jogi aktus elfogadásától számítják, nem pedig — mint a vitatott rendelkezés — a szabálytalanság elkövetésétől; ezen kívül pedig, az idézett rendelkezéstől eltérően, nem tesznek különbséget az eljárások elévülése és a szankciók végrehajtásának elévülése között.

43. Véleményem szerint helytálló az a megállapítás, amelyből az előzetes döntéshozatalra utaló végzés kiindul, ugyanakkor a fentebb idézett érvek nem állják meg helyüket.

44. Ez elsősorban a Handlbauer érvelését érinti, amely szerint az idézett rendelkezés a közösségi joggal kapcsolatos szabálytalanság esetén alkalmazott büntető szankciókra vonatkozó elévülést ír elő. E tekintetben — anélkül, hogy állást kellene foglalni a Közösség arra vonatkozó hatáskörének létezése tekintetében, hogy büntetőjogi szankciókra vonatkozó elévülési időket írjon elő — csak annak kiemelésére szorítkozom, hogy a 2988/95 rendelet „a közösségi joggal kapcsolatos szabálytalanságok esetére egy keretszabályozás[t alakít ki] [...] az egységes ellenőrzések, *a közigazgatási intézkedések, továbbá szankciók*[20] tekintetében" (1. cikk (1) bekezdés). Ezenkívül „ezt a rendeletet a tagállamok büntetőjogának tiszteletben tartásával kell alkalmazni" (tizenkettedik preambulumbekezdés).

20 — A kiemelés tőlem.

45. Az idézett rendelet célja tehát az, hogy szabályozza — az elévülési idő szempontjából is — a hatáskörrel rendelkező hatóságok által a Közösség pénzügyi érdekeit sértő magatartások esetén elfogadott közigazgatási jellegű intézkedéseket és szankciókat. Éppen ezért, ha a nemzeti büntetőjogi rendelkezések alapján ezek a szabálytalanságok bűncselekményeket is megvalósítanak, az ezek üldözésére nyitva álló elévülési idő meghatározásához kizárólag a tagállamok vonatkozó szabályozását kell figyelembe venni, amely, mint láttuk, az idézett rendelet sérelme nélkül alkalmazható.

46. Ugyanakkor véleményem szerint a Bizottságnak azt az álláspontját is el kell utasítani, amely szerint a vitatott elévülési idő kizárólag az 5. cikk szerinti közigazgatási szankciót kiszabó aktusokat érinti, és nem vonatkozik a 2988/95 rendelet 4. cikke szerinti, a jogosulatlanul szerzett előny elvonására irányuló intézkedésekre.

47. E tekintetben emlékeztetnék arra, hogy az idézett rendelet 3. cikkének (1) bekezdése az eljárások elévülési idejét „a szabálytalanság elkövetésé[től]" kezdődően határozza meg. Arra is emlékeztetnék, hogy az 1. cikk (2) bekezdése szerint szabálytalanságnak tekintendő „a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a Közösségek általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt".

48. Ahogyan azt az Elsőfokú Bíróság már a Peix kontra Bizottság ítéletben megállapította „ellentétes értelmű utalások hiányában meg kell állapítani, hogy a szabálytalanság fogalma a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése alapján a rendelet 1. cikke szerinti kiterjesztő értelmezésben ugyanúgy magába foglalja azokat a szándékosan elkövetett vagy gondatlanságból okozott szabálytalanságokat, amelyek az 5. cikk értelmében közigazgatási szankciók kiszabását vonhatják maguk után, mint azokat a szabálytalanságokat, amelyek csak a rendelet 4. cikkében előírt intézkedések alkalmazását indokolják" [21]. Következésképpen, ahogyan azt maga az Elsőfokú Bíróság is hangsúlyozta, szabálytalanság esetén mindenképpen az említett rendelet 3. cikkét kell alkalmazni, függetlenül attól, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság által elfogadott aktus szoros értelemben vett „közigazgatási szankciónak" vagy „intézkedésnek" minősül-e.

49. Ahogyan azt az osztrák kormány és az Egyesült Királyság Kormánya is helyesen észrevételezte, ez a megoldás megfelel a 2988/95 rendelet azon céljának, hogy intéz-

21 — Az Elsőfokú Bíróság T-125/01. sz., Peix kontra Bizottság ügyben 2003. március 13-án hozott ítéletének [EBHT 2003., II-865. o.] 79. pontja.

kedések és közigazgatási szankciók segítségével olyan „keretszabályozás[t]" hozzon létre, amely lehetővé teszi „a Közösség pénzügyi érdekei ellen irányuló csalásokkal szembeni küzdelem eredményessé tételé[t minden területen]" (1. cikk, valamint a harmadik és negyedik preambulumbekezdés). Ezt az értelmezést követve minden területen négyéves általános elévülési idő vonatkozik a jogosulatlanul kapott összegek elvonására. Ezzel szemben a Bizottság álláspontja szerint azokon a területeken, ahol a törvény nem intézkedik egyedi elévülési időről, az említett összegek elvonására vonatkozó közösségi érdek védelmét az egyes tagállamok értékelésére bízzák, amelyek — mint a jelen ügy esetében is — rövidebb időszakokat is megállapíthatnak.

50. A Bizottság azonban még arra is hivatkozik, hogy a javasolt értelmezést megcáfolja az a tény, hogy az említett rendelkezés az elévülési idő számítását a szabálytalanság elkövetésének napjától kezdve határozza meg, ahelyett, hogy azt pontosabb módon attól a naptól számítaná, amelyen a támogatást a gazdasági szereplőnek odaítélték.

51. Ez az észrevétel számomra nem tűnik helytállónak, mert a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi az elévülés kezdőnapjának meghatározását, még jogosulatlanul kapott támogatás visszatérítése esetén is. Ez – e feltételezés szerint, ahogyan azt a szabálytalanságnak a rendelet 1. cikkének (2) bekezdése szerinti meghatározásából kikövetkeztethető — valójában egybeesik azzal a nappal, amelyiken a gazdasági szereplő elköveti azt a cselekményt vagy mulasztást, amely miatt a kapott támogatás jogosulatlanná válik, és így sérti a Közösség pénzügyi érdekeit.

52. Végül: ennek az értelmezésnek az a tény sem mond ellent, hogy a 2988/95 rendelet 3. cikke az (1) bekezdésében az *eljárások* elévülési idejét, míg a (2) bekezdésében a *szankciók* végrehajtásának elévülési idejét határozza meg. Ezzel szemben számomra úgy tűnik, hogy az első rendelkezésben a „szankcióhoz" képest tágabb és általánosabb kifejezés használata megerősíti azt, hogy ez a szabály a cselekmények — következő bekezdéshez viszonyítottan — szélesebb körére alkalmazandó. A 3. cikk (1) bekezdése szerinti elévülési idő tehát nemcsak a szó szoros értelmében vett „szankciókra" vonatkozik, hanem — átfogóbb értelemben — minden olyan eljárásra is, amelyeket a rendelet alapján a Közösség pénzügyi érdekeit sértő magatartások ellen indíthatnak.

53. A fent hivatkozott okokból következően tehát úgy vélem, hogy az olyan típusú határozat tekintetében, mint amilyet a Zollamt Salzburg fogadott el, a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében rögzített elévülési időt kell alkalmazni.

54. Ezek után rátérhetünk a Bíróság elé terjesztett, a rendelet közvetlen alkalmazhatóságára és az ebben rögzített határidőt megszakító cselekmény fogalmára vonatkozó két kérdés elemzésére.

2) A 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének hatályáról

57. A Handlbauer szerint ezt a következtetést az export-visszatérítések területén újabban elfogadott 800/99 rendelet elévülési időt szabályozó rendelkezése is alátámasztja. E rendelet 52. cikkének (4) bekezdése is négyéves elévülési időt ír elő. Amennyiben a 2988/95 rendeletben rögzített, ugyancsak négyéves elévülési idő közvetlenül alkalmazható lenne — állítja a Handlbauer —, az új rendelkezés bevezetése felesleges és értelmetlen lett volna.

A felek érvei

55. A Handlbauer azt állítja, hogy a 2988/95 rendelet nem alkalmazható közvetlenül a gazdasági szereplőkre. Véleménye szerint a rendelet ugyanis csak arra szorítkozik, hogy a „közösségi politikák által érintett összes területen egységes jogi keretet" határozzon meg, amelyet a közösségi intézményeknek és a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk, amikor új ágazati jogszabályokat fogadnak el a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme érdekében.

58. Teljesen ellentétes következtetésekre jutott az osztrák kormány és a Bizottság. Véleményük szerint ugyanis a 2988/95 rendelet, mint olyan, „közvetlenül alkalmazható valamennyi tagállamban" (az EK 249. cikk második bekezdése és a 2988/95 rendelet 11. cikke). Következésképpen a rendeletnek az elévülési időre vonatkozó rendelkezései előbbre valók, mint az ezzel ellentétes nemzeti jogszabályok.

56. A 3. cikk (1) bekezdése ezek szerint csak közvetlen hatály nélküli, program jellegű rendelkezés. Mint ilyen, nem állhat a 2988/95 rendelet hatálybalépésekor már létező nemzeti és közösségi jogszabályok felett. A jelen ügyben tehát nem alkalmazható a rendeletben rögzített, négyéves, megszakítható elévülési idő; helyette az AEG 1. §-a (5) bekezdésének a ZollR-DG 74. §-a (2) bekezdésére és a közösségi vámkódex 221. cikke (3) bekezdésére való hivatkozásából következő hároméves elévülési időt kellene alkalmazni.

59. E tekintetben az osztrák kormány és a Bizottság arra hívja fel a figyelmet, hogy az idézett rendelet 3. cikkének (1) bekezdése csak a közösségi intézményeket ruházza fel azzal a hatáskörrel, hogy az ágazati szabályokban négy évnél rövidebb elévülési időt írjanak elő. Ez megfordítva is igaz: a hivatkozott rendelkezés (3) bekezdése értelmében a tagállamok csak ennél hosszabb elévülési időt állapíthatnak meg. Ezért — állítja az osztrák kormány — a vámjog területén

hatályos, és az AEG által az export-visszatérítésekre vonatkozóan felhívott hároméves elévülési időt a jelen ügyben nem lehet alkalmazni.

tagállamokat, hogy végrehajtása érdekében intézkedéseket tegyenek.

Álláspont

60. Részemről elsősorban arra hívnám fel a figyelmet, hogy az EK 249. cikk második bekezdése értelmében a rendelet „általános hatállyal bír" és „közvetlenül alkalmazható valamennyi tagállamban". Jellegéből és a közösségi jogforrások rendszerében betöltött szerepéből következően a rendelet „általában közvetlen hatállyal bír a nemzeti jogrendszerekben, anélkül, hogy szükség lenne a nemzeti hatóságok átültető intézkedésére" [22].

62. Az a tény sem bír jelentőséggel, hogy a rendelet lehetővé teszi, hogy a közösségi ágazati jogszabályokban rövidebb, de *legalább* hároméves elévülési időt határozzanak meg (a 3. cikk (1) bekezdése első albekezdésének utolsó mondata), a nemzeti jogszabályokban pedig négy évnél *hosszabb* időszakot írjanak elő. Ha valaki él ezzel a lehetőséggel, természetesen az egyedi közösségi vagy nemzeti előírások lesznek irányadók, ellenkező esetben pedig a vizsgált rendelkezés elég világos és pontos ahhoz, hogy a nemzeti hatóságok közvetlenül alkalmazhassák annak ellenőrzése céljából, hogy valamely szabálytalanság üldözésére hozott intézkedés vagy szankció a megfelelő időn belül került-e elfogadásra.

61. Igaz, kivételes esetekben maga a Bíróság is elismeri, hogy egy rendelet egyes rendelkezéseinek „végrehajtása érdekében szükséges lehet, hogy a tagállamok azok átültetéséről intézkedjenek" [23]. Úgy vélem azonban, hogy a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése nem tartozik ebbe a körbe. Az idézett rendelkezésben rögzített négyéves elévülési idő alkalmazása ugyanis semmilyen értelmezési lehetőséget nem biztosít a tagállamok számára, tehát nem szólítja fel a

63. Következésképpen azok a nemzeti rendelkezések, mint az AEG 1. cikkének (5) bekezdése (és az ez által felhívott rendelkezések), amelyek négy évnél *rövidebb* elévülési időt írnak elő, és így ellentmondanak az idézett rendeletnek, nem alkalmazhatók, akkor sem, ha korábbiak, mint maga a rendelet.

22 — A Bíróság C-403/98. sz. Azienda Agricola Monte Arcosu-ügyben 2001. január 11-én hozott ítéletének (EBHT 2001., I-103. o.) 26. pontja és a 93/71 sz. Leonesio-ügyben 1972. május 17-én hozott ítéletének (EBHT 1972., 287. o.) 5. pontja.

23 — Az Azienda Agricola Monte Arcosu-ítélet 26. pontja.

64. Ezek után nem hinném, hogy maradtak még kétségek azzal a ténnyel kapcsolatban, hogy a tagállamok hatóságai számára, a vámhatóságokat is beleértve, a közösségi jog

minden területén — így a mezőgazdasági termékre vonatkozó export-visszatérítések tekintetében is — a négyéves elévülési idő az irányadó.

65. A 2988/95 rendelet — 1. cikkének (1) bekezdése értelmében — ugyanis egy „keretszabályozást" alakít ki, amely „a Közösségek pénzügyi érdekeire nézve hátrányos jogszabályok [...] *minden területen*[24] [történő felszámolása] céljából került elfogadásra" (harmadik preambulumbekezdés). Ezt a keretszabályozást tehát a közösségi politikák által érintett összes területen alkalmazni kell. Általánosan alkalmazható jellege csak akkor szűnik meg, amikor az adott ágazatban létezik olyan speciális szabály, amely — a rendelet által megállapított korlátok között — az említett érdekek védelmét a szabályozott ágazat sajátos igényeihez igazítja, tehát egy olyan ágazati közösségi jogszabály, amely rövidebb, illetve egy olyan tagállami jogszabály, amely hosszabb elévülési időt határoz meg.

66. A tényállás megvalósulásának idején a mezőgazdasági termékekre vonatkozó export-visszatérítések ágazatában nem létezett a jogosulatlanul felvett támogatások visszatérítéséről szóló speciális jogszabály. Csak ezt követően, a 800/99 rendelet 52. cikke (4) bekezdése első albekezdésének b) pontja vezette be az elévülési időt, de ezt a jogszabályt — mint láttuk — a jelen tényállásra nem lehet alkalmazni.

24 — A kiemelés tőlem.

67. A Handlbauer állításától eltérően ugyanis ez a rendelkezés nem a 2988/95 rendelet 3. cikkében foglalt, általa nem közvetlenül alkalmazhatónak vélt rendelkezés átültetését tartalmazza. Ellenkezőleg: az érintett ágazat számára az elévülés egyedi szabályozását írja elő, amely, mint ilyen, elsőbbséget élvez az általános szabályozással szemben, de csak azon tényállások tekintetében, amelyekre *ratione temporis* alkalmazható.

68. Összegezvén az elmondottakat, úgy vélem, hogy a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése közvetlenül alkalmazható a tagállamokban. Különösen az ebben előírt négyéves határidőt alkalmazhatják közvetlenül a tagállamok hatóságai, a vámhatóságokat is beleértve, a közösségi politikák által érintett összes területen, kivéve, ha valamely ágazati közösségi jogszabály rövidebb (de legalább hároméves), illetve valamely tagállami jogszabály hosszabb elévülési időt ír elő.

3) Az elévülést megszakító cselekmény fogalmáról

69. Második kérdésében a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi a Bíróságtól, hogy az ügyben szereplő, a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének harmadik albekez-

dése szerinti ellenőrzésről szóló értesítés olyan, a szabálytalanság vizsgálatára vagy üldözésére irányuló cselekménynek minősül-e, amely megszakítja az elévülést.

70. E tekintetben először is röviden emlékeztetni szeretnék arra, hogy a 4045/89 rendelet arra kötelezi a tagállamokat, hogy éves vizsgálati programokat dolgozzanak ki és hajtsanak végre azon vállalkozások egy részét érintően, amelyek az EMOGA Garanciarészlegének finanszírozási rendszerébe tartozó ügyleteket hajtanak végre. A rendelet 2. cikke alapján a tagállamoknak a vizsgálandó vállalkozásokat az EMOGA Garanciarészlegének finanszírozási rendszerében való jelentőségük és a meghatározó kockázati tényezők figyelembevételével kell kiválasztani.

71. Az ellenőrzési tervek kidolgozásához szükséges feltételek közül az osztrák vámhatóságok különösen a gazdasági szereplők által elkövetett szabálytalanságok gyakoriságát vették figyelembe. E feltétel alkalmazása során döntöttek úgy, hogy a Handlbauert is az 1996. évi exportot érintő vizsgálat alanyai közé sorolják, tekintve, hogy e vállalkozás esetében már az ezt megelőző évben végrehajtott ügyletek tekintetében is felmerültek bizonyos szabálytalanságok. 1999. december 20-án az említett hatóságok tehát értesítést küldtek a Handlbauernek, tájékoztatván a vállalkozást, hogy vizsgálatot indítanak a teljes, 1996-ban a marha- és sertéshús piaca szervezésének keretében végzett exporttevékenységét illetően.

72. Mindezt előrebocsátván emlékeztetnék arra, hogy a Handlbauer nemleges választ ad a vizsgált kérdésre. Különösen azt hangsúlyozza, hogy az elévülés kizárólag a hatáskörrel rendelkező hatóságok meghatározott szabálytalanságra vonatkozó cselekményei következtében szakadhat meg. Ezzel szemben sem a 4045/89 rendelet értelmében elhatározott ellenőrzésről történő értesítésnek, sem a valamely vállalkozás által egy adott időszakban végzett exporttevékenységet általánosságban érintő ellenőrzés végrehajtásának nincs ilyen hatása.

73. Az osztrák kormány nem foglal állást abban, hogy a Handlbauernek küldött értesítés alkalmas-e az elévülés megszakítására. Ezzel szemben hangsúlyozza, hogy a jelen ügyben a Handlbauernél végzett ellenőrzés mindenképpen megszakította volna az elévülést. Az osztrák kormány szerint tehát nincs jelentősége annak a ténynek, hogy a vállalkozás kiválasztására a 4045/89 rendelet értelmében végzett kockázatelemzés alapján került sor. Meghatározó lehet azonban, hogy az érintett vállalkozást értesítették az ellenőrzésről, és a hatáskörrel rendelkező hatóság hajtotta végre az ellenőrzést.

74. A Bizottság ellenben úgy ítéli meg, hogy már a 4045/89 rendelet értelmében elhatározott ellenőrzésről szóló értesítés is az elévülést megszakító cselekménynek minősül. Különösen arra hívja fel a figyelmet, hogy

a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében a hatáskörrel rendelkező hatóságnak bármely vizsgálata vagy eljárása, amelyről az érintett személyt tájékoztatták, ezzel a hatással jár. Ez a rendelkezés tehát nem írja elő, hogy a vizsgálatra irányuló cselekmény valamely meghatározott szabálytalanságra vonatkozzék. A Bizottság még hozzáfűzi, hogy egy meghatározott szabálytalansággal kapcsolatos összefüggést nem lehet az ellenőrzés előtt *a priori* feltárni, hanem csak *a posteriori*, az ellenőrzés elvégzése után.

75. A Bizottság által javasolt értelmezés számomra nem meggyőző.

76. Különösen azzal az állítással nem értek egyet, amely szerint egy olyan értesítés, mint amilyet a Handlbauer kapott, annak ellenére, hogy nem a szabálytalanság üldözésére irányuló cselekmény, a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése szerinti, az elévülés megszakítására alkalmas „vizsgálati cselekménynek" minősül.

77. Kétségesnek tűnik ugyanis számomra, hogy egy cselekményt, amely általánosságban a piacszervezés több területén egy év alatt végrehajtott ügyletek ellenőrzését jelenti be, *önmagában* vizsgálati cselekménynek lehetne tekinteni.

78. Kétségemet a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése is megerősíteni látszik, amely előírja, hogy az elévülést megszakító jogi aktusnak pontosnak kell lennie, abban az értelemben, hogy valamely *egyedi szabálytalanságra* kell vonatkoznia. A Bizottság eltérő álláspontjával szemben számomra úgy tűnik, hogy a Handlbauernek van igaza, amikor azt állítja, hogy e rendelkezés megfogalmazása arra enged következtetni, hogy az elévülés csak akkor szakadhat meg, ha a vizsgálati jellegű vagy a szabálytalanság üldözésére irányuló cselekmény, amelyről az érintettet tájékoztatták, egy vagy több *meghatározott szabálytalanságra* vonatkozik.

79. Ezt egyébként a vizsgált rendelkezés szinte minden nyelvi változata alátámasztja, amelyekből világosan látszik, hogy az elévülést megszakító cselekménynek *„a szabálytalanság"* feltárására vagy üldözésére kell irányulnia. Tehát még a vizsgálati cselekmény sem vonatkozhat meghatározatlan szabálytalanságra, hanem valamely egyedi szabálytalanságot kell érintenie. [25]

25 — Bár a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének ez az értelmezése nem következik egyértelműen az olasz és a német nyelvű változatból, a rendelet nyelvi változatai nagy többségének esetében világosan látszik. Ebben a tekintetben egyértelmű a rendelkezés francia, angol és spanyol változata is, amelyek szerint: „acte [...] visant à l'instruction ou à la poursuite *de l'irrégularité*" (a kiemelés tőlem); „act [...] relating to investigation or legal proceedings *concerning the irregularity*" (a kiemelés tőlem); „acto [...] destinado a instruir *la irregularidad* o a ejecutar la acción *contra la misma*" (a kiemelés tőlem). Ugyanebben az értelemben lásd a finn, a görög, a holland és a svéd nyelvű változatot is.

80. A rendelet ezen értelmezését a 3. cikk (1) bekezdése első és harmadik albekezdéseinek együttes olvasata is megerősíti. Az első albekezdés ugyanis úgy rendelkezik, hogy „az eljárás elévülési ideje az 1. cikk (1) bekezdésében említett *szabálytalanság* [26] elkövetését követő négy év". A harmadik albekezdés pedig megállapítja, hogy ezt az elévülési időt *„a szabálytalansággal"* [27] kapcsolatos bármely cselekmény megszakítja.

81. Megítélésem szerint „a szabálytalanság" kifejezés alkalmazásával (tehát egyes számban és határozott névelővel), akár az elévülés kezdőnapjának megállapításakor, akár az ezt megszakító cselekmény fogalmának meghatározásakor, a közösségi jogalkotó azt akarta hangsúlyozni, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóság által végrehajtott cselekmény, amennyiben ez *általában a szabálytalanságok* feltárására vagy üldözésére irányul, nem alkalmas az elévülési idő megszakítására. Következésképpen a vitatott cselekmény nem tekinthető ellenőrzést bejelentő általános értesítésnek, amely jellegénél fogva meghatározatlan módon vonatkozik az esetleges szabálysértések összességére; olyan cselekmény szükséges tehát, amely *az egyedi szabálytalanság* feltárására vagy üldözésére irányuló jelleggel rendelkezik. Akár magában az ellenőrzésre vonatkozó értesítésben azonosítják, akár az ellenőrzés során vagy annak következtében határozzák meg, a lényeg az, hogy világosan kiderüljön, hogy az említett hatóság kételkedik e *meghatározott magatartás* jogszerűségében.

82. Véleményem szerint minden egyéb értelmezés ellentmondana az elévülési idő „jogbiztonság biztosítására irányuló feladatának". [28]

83. Úgy vélem ugyanis, hogy ezt a rendeltetést nem tudná teljesíteni az olyan elévülési idő, amelyet megszakíthat egy olyan közigazgatási jellegű cselekmény, mint a Handlbauernek küldött értesítés, amely viszonylag tág időszakban egy magánszemély által végrehajtott ügyletek sokaságát érinti, minden különbségtétel nélkül. Ez a cselekmény ugyanis további négy évre vitathatóvá tenné az adott időszakban végrehajtott egyes ügyleteket, ami nyilvánvalóan súlyos hátrányokat okozna a gazdasági szereplőknek, akik számára különösen nehézzé válna a közösségi támogatásban részesülő tevékenységek tervezése, vagyis pontosan azon tevékenységeké, amelyeket e támogatások odaítélésével kellene megkönnyíteni.

26 — A kiemelés tőlem.

27 — A kiemelés tőlem.

28 — Lásd a Bíróság 41/69. sz., ACF Chemiefarma kontra Bizottság ügyben 1970. július 15-én hozott ítéletének (EBHT 1970., 661. o.) 19. pontját; valamint az Elsőfokú Bíróság T-26/89 sz., De Compte kontra Parlament ügyben 1991. október 17-én hozott ítéletének (EBHT 1991., II-781. o.) 68. pontját; a T-126/96 és T-127/96 sz., BFM és EFIM kontra Bizottság egyesített ügyekben 1998. szeptember 15-én hozott ítéletének (EBHT 1998., II-3437. o.) 67. pontját; a Peix kontra Bizottság ítélet 74. pontját; valamint a T-137/01. sz., Neuss kontra Bizottság ügyben 2003. szeptember 17-én hozott ítéletének (az EBHT-ban még nem tették közzé) 123. pontját.

84. Az általam javasolt értelmezés alapján azonban a magánszemélyek számára lehetővé válna annak előzetes megállapítása, hogy egy meghatározott időszakban végrehajtott ügyletek közül melyek tekinthetők véglegesnek, illetve miután ezeket *egyedileg* esetleges szabálytalanságoknak minősítették, melyek képezhetik visszatérítési kérelem vagy közigazgatási szankció alapját. Az új elévülési idő kezdetéből eredő bizonytalanság így meghatározott ügyletekre korlátozódna.

85. Másrészt pedig nem gondolnám, hogy ez a megoldás különösebb áldozatot követelne a hatáskörrel rendelkező hatóságtól. Ugyanis nem arról van szó, hogy a közigazgatásnak meg kellene *állapítania* a szabálytalanság fennállását ahhoz, hogy élhessen az új elévülési idővel. Elégséges, ha az érintett tudomására hozott jogi aktusban a hatóság egyedi módon megjelöli a szabálytalanságot, azaz a gazdasági szereplő felé kifejezi az ez utóbbi által tanúsított meghatározott magatartás jogszerűségére vonatkozó kétségeit.

86. Jelen ügyben a Handlbauer 4045/89 rendelet értelmében végrehajtandó ellenőrzésről történt értesítése az 1996. évben a marha- és sertéshús piaca szervezésének keretében végzett teljes exporttevékenységére vonatkozott, minden különbségtétel nélkül. Mint ilyen, véleményem szerint ez az értesítés nem alkalmas az 1996. szeptember 24-én nyújtott visszatérítés visszafizetésére irányadó elévülési idő folyásának megszakítására.

87. Mindennek ellenére azonban hangsúlyoznom kell, hogy — amint az az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kiderül — az 1999. december 20-án bejelentett, és „2000-ben végrehajtott [ellenőrzés] során [...] megállapításra került, hogy az 1996-ban exportált hús közösségi származása *számos esetben*[29] nem volt igazolható". Ez tehát úgy értendő, hogy az értesítést ellenőrzés követte, amelynek keretében végül is számos *meghatározott szabálytalanság* került feltárásra a Handlbauer esetében, köztük a jelen ügy tárgyát képező is.

88. Következésképpen: igaz ugyan, hogy a vizsgáltról történő értesítés nem szakíthatta meg az 1996. szeptember 24-én nyújtott visszatérítés visszafizetésére irányadó elévülési időt, ezt a hatást a szabálytalanságnak az ellenőrzés során történt megállapítása is kiválthatta. Ekkor ugyanis az osztrák hatóság *olyan, a meghatározott szabálytalanságot is* érintő vizsgálati cselekményt hajtott végre, amely később a 2001. január 20-án elfogadott határozatának tárgya lett. Ugyanakkor a nemzeti bíróságra tartozik annak megállapítása, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti

29 — A kiemelés tőlem.

hatóság az ellenőrzés keretében vagy azt követően valóban kifejezte-e kétségét a szóban forgó export-visszatérítés jogszerűségével kapcsolatban.

89. A fent hivatkozott okokból eredően azt javaslom a Bíróságnak, hogy az Unabhängiger Finanzsenatnak olyan értelemben válaszoljon, hogy a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében a 4045/89 rendelet szerinti, a szabálytalanság kockázati tényezőinek alapján, különösen a Közösség pénzügyi érdekeit sértő magatartások gyakoriságának figyelembevételével elrendelt ellenőrzésről történő értesítés nem szakítja meg egy meghatározott szabálytalanság üldözésére nyitva álló elévülési idő folyását, ha ez az értesítés valamely gazdasági szereplő által a közös piac szervezésének több területén viszonylag tág időtartam alatt végrehajtott összes ügyletre vonatkozik, minden különbségtétel nélkül. Az elévülési idő megszakadásához ugyanis az is szükséges, hogy az érintett személy tudomására hozott cselekmény egyedileg jelöljön meg egy vagy több meghatározott szabálytalanságot.

V — Végkövetkeztetések

90. A fent elmondottak figyelembevételével azt javasolom, hogy a Bíróság a következő választ adja az Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Klagenfurtnak:

„1) Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet 3. cikkének (1) bekezdését

alkalmazni kell az olyan, a jelen ügyben elfogadotthoz hasonló határozatokra, amelyek elrendelik a jogtalannak ítélt összeg visszafizetését, és szankciót szabnak ki.

2) Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet 3. cikkének (1) bekezdése közvetlenül alkalmazható a tagállamokban. Különösen az ebben előírt négyéves határidő alkalmazható közvetlenül a tagállamok hatóságai által, a vámhatóságokat is beleértve, a közösségi politikák által érintett összes területen, kivéve, ha valamely ágazati közösségi jogszabály rövidebb (de legalább hároméves), illetve valamely tagállami jogszabály hosszabb elévülési időt ír elő.

3) A 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében egy meghatározott szabálytalanság üldözésére nyitva álló elévülési idő folyását nem szakítja meg az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Garanciarészlegének finanszírozási rendszerébe tartozó ügyletek tagállamok által végzett vizsgálatáról és a 77/435/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 1989. december 21-i 4045/89/EGK tanácsi rendelet szerinti, a szabálytalanság kockázati tényezőinek alapján, különösen a Közösség pénzügyi érdekeit sértő magatartások gyakoriságának figyelembevételével elrendelt ellenőrzésről történő értesítés, ha ez az értesítés valamely gazdasági szereplő által a közös piac szervezésének több területén viszonylag tág időtartam alatt végrehajtott összes ügyletre vonatkozik, minden különbségtétel nélkül. Az elévülési idő megszakadásához ugyanis az is szükséges, hogy az érintett személy tudomására hozott cselekmény egyedileg jelöljön meg egy vagy több meghatározott szabálytalanságot."