A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2015. július 16.*

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — 1889/2005/EK rendelet — Az Európai Unió területére belépő, illetve az Európai Unió területét elhagyó készpénz ellenőrzése — Nyilatkozattételi kötelezettség — 3. és 9. cikk — Megsértés — Szankciók — Arányosság”

A C-255/14. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Magyarország) a Bírósághoz 2014. május 27-én érkezett, 2014. május 19-i határozatával terjesztett elő az előtte

Robert Michal Chmielewski

és

a **Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: R. Silva de Lapuerta (előadó) tanácselnök, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça és C. Lycourgos bírák,

főtanácsnok: M. Wathelet,

hivatalvezető: Illéssy I. tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2015. március 18-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága képviseletében Gyenge B., meghatalmazotti minőségben,

– a magyar kormány képviseletében Fehér M. Z., Koós G. és Tátrai M. M., meghatalmazotti minőségben,

– a belga kormány képviseletében J.-C. Halleux, M. Jacobs és C. Pochet, meghatalmazotti minőségben,

– a spanyol kormány képviseletében A. Gavela Llopis, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: magyar.

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: P. Gentili avvocato dello Stato,

– az Európai Bizottság képviseletében L. Grønfeldt és Sipos A., meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2015. május 7-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 65. cikk és a Közösség területére belépő, illetve a Közösség területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről szóló, 2005. október 26-i 1889/2005/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 309., 9. o.) 9. cikkének értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet az R. M. Chmielewski és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága között ez utóbbi által az R. M. Chmielewskire az Európai Unió területére való belépésekor a magánál tartott készpénz összegéről való nyilatkozattétel elmulasztása miatt kiszabott bírság tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 Az 1889/2005 rendelet (1)–(3), (5), (6) és (13) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„(1) A Közösség egyik feladata, hogy a közös piac és a gazdasági és monetáris unió létrehozásával a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődését. E célból a belső piac egy olyan belső határok nélküli térség, ahol biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása.

(2) A jogellenes tevékenységekből származó jövedelmeknek a pénzügyi rendszerbe történő bevezetése, valamint azok pénzmosást követő befektetése károsítja a megbízható és fenntartható gazdasági fejlődést. Ennek megfelelően a pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló, 1991. június 10-i 91/308/EGK tanácsi irányelv [(HL L 166., 77. o; magyar nyelvű különkiadás 9. fejezet, 1. kötet, 153. o.)] a pénzmosás – a hitelintézeteken és a pénzügyi szervezeteken keresztül folytatott ügyletek, valamint egyes szakmai formák felügyelete révén történő – megelőzését célzó közösségi mechanizmust vezetett be. Mivel fennáll annak a veszélye, hogy e mechanizmus alkalmazása a tiltott célú készpénzforgalom megnövekedéséhez vezet, a [91/308] irányelvet ki kell egészíteni a Közösség területére belépő, illetve a Közösség területét elhagyó készpénzre vonatkozó ellenőrzési rendszerrel.

(3) Jelenleg ilyen ellenőrzési rendszert csak néhány tagállam működtet saját nemzeti joga alapján. A jogszabályok közötti különbségek hátrányosan befolyásolják a belső piac megfelelő működését. Ezért közösségi szinten harmonizálni kell az alapelemeket a Közösség határait átlépő készpénzforgalom egyenértékű ellenőrzésének biztosítása érdekében. Az ilyen harmonizálás azonban nem érintheti a tagállamok tekintetében a Szerződés hatályos rendelkezéseivel összhangban a Közösségen belüli készpénzforgalomra vonatkozó nemzeti ellenőrzés alkalmazásának lehetőségét.

[...]

(5) Ennek megfelelően a kötelező nyilatkozattétel elvének a Közösségbe belépő vagy az azt elhagyó, bármely természetes személynél lévő készpénzre vonatkoznia kell. Ez az elv lehetővé tenné a vámhatóságok számára, hogy az ilyen készpénzforgalomról információt gyűjtsenek és adott esetben az információt más hatóságokhoz is továbbítsák. [...]

(6) Figyelemmel a nyilatkozattételi kötelezettség megelőzésre irányuló céljára és visszatartó jellegére, annak a Közösségbe való belépéskor és a Közösség elhagyásakor kell eleget tenni. A hatóságok fellépésének a jelentős készpénzforgalomra történő összpontosítása érdekében azonban kizárólag a 10 000 EUR küszöbértéket elérő vagy azt meghaladó értékű forgalom esik e kötelezettség hatálya alá. Továbbá azt is elő kell írni, hogy a nyilatkozattételi kötelezettség a készpénzt magánál tartó természetes személyre vonatkozik függetlenül attól, hogy az adott személy-e a tulajdonos.

[...]

(13) A hatáskörrel rendelkező hatóságok hatáskörét ki kell egészíteni a tagállamok szankciók megállapítására vonatkozó kötelezettségével. Szankciókat azonban csak az e rendeletnek megfelelő nyilatkozattétel elmulasztása esetén lehet kiszabni.”

4 E rendelet 1. cikkének (1) bekezdése szerint:

„Ez a rendelet kiegészíti a hitelintézeteken és pénzügyi szervezeteken keresztül folytatott ügyletek, valamint egyes szakmai formák tekintetében a [91/308] irányelv rendelkezéseit azáltal, hogy harmonizált szabályokat állapít meg a Közösség területére belépő, illetve az azt elhagyó készpénz hatáskörrel rendelkező hatóságok általi ellenőrzésére.”

5 Az említett rendelet 3. cikke kimondja:

„(1) Az a Közösségbe belépő, vagy a Közösséget elhagyó természetes személy, aki 10 000 EUR vagy azt meghaladó értékű készpénzt tart magánál, köteles erről az összegről e rendelettel összhangban azon tagállam hatóságának nyilatkozni, amelyen keresztül a Közösségbe belép vagy elhagyja azt. A nyilatkozattételi kötelezettség nem teljesül, amennyiben a közölt információ téves vagy hiányos.

(2) Az (1) bekezdésben tett nyilatkozat a következőket tartalmazza:

[...]

e) a készpénz származása és tervezett felhasználása;

[...]”

6 Ugyanezen rendelet 4. cikkének (2) bekezdése szerint:

„A 3. cikk szerinti nyilatkozattételi kötelezettség elmulasztása esetén a nemzeti jogszabályokban meghatározott feltételekkel összhangban a készpénz közigazgatási határozattal lefoglalható.”

7 Az 1889/2005 rendelet 9. cikkének (1) bekezdése így rendelkezik:

„Minden tagállam köteles a 3. cikk szerinti nyilatkozattételi kötelezettség elmulasztásának esetén alkalmazandó szankciókat bevezetni. E szankcióknak hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük.”

A magyar jog

8 Az [1889/2005 rendelet] végrehajtásáról szóló 2007. évi XLVIII. törvény alapeljárásra alkalmazandó változatának 1. §-a értelmében az 1889/2005 rendelet végrehajtására a vámhatóság rendelkezik hatáskörrel.

9 A 2007. évi XLVIII. törvény 3. §-a kimondja, hogy a vámhatóság a készpénzforgalom ellenőrzése érdekében, az említett rendelet 3. cikkében meghatározott nyilatkozattételi kötelezettség teljesítésének ellenőrzése céljából vámigazgatási jogkörben jogosult a természetes személyek, poggyászuk és szállítóeszközük ellenőrzésére.

10 A 2007. évi XLVIII. törvény 5/A. §-ának (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„Az Európai Unió területére belépő vagy azt elhagyó természetes személynek, aki a nála lévő, [az 1889/2005 rendelet] 2. cikk 2. pontja szerinti készpénz vonatkozásában [e rendelet] 3. cikk (1) bekezdése szerinti nyilatkozattételi kötelezettségét tévesen, hiányosan vagy egyáltalán nem teljesíti, [az említett rendelet] 9. cikkének megfelelően

a) 10 000 euró vagy azt meghaladó, de 20 000 eurót meg nem haladó összegű készpénz esetén a birtokában lévő összeg 10%-ának,

b) 20 000 eurót meghaladó, de 50 000 eurót meg nem haladó összegű készpénz esetén a birtokában lévő összeg 40%-ának,

c) 50 000 eurót meghaladó összegű készpénz esetén a birtokában lévő összeg 60%-ának

megfelelő, [magyar forintban (HUF)] meghatározott összegű bírságot kell a helyszínen fizetnie.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

11 R. M. Chmielewski 2012. augusztus 9-én lépett be Magyarország területére Szerbiából, anélkül hogy nyilatkozatot tett volna a magánál tartott készpénz összegéről, azaz a 249 150 bolgár levából (BGN), 30 000 török lírából (TRY) és 29 394 román lejből (RON) álló összesen 147 492 euró összegről.

12 A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága 2013. október 4-i határozatában R. M. Chmielewskit 24 532 000 HUF összegű közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte azzal az indokkal, hogy nem tartotta be az 1889/2005 rendeletben és a 2007. évi XLVIII. törvényben számára előírt kötelezettséget, mivel az Unió területére való belépéskor elmulasztott nyilatkozni az említett összegről.

13 R. M. Chmielewski keresetet nyújtott be e határozattal szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz, amelyben többek között úgy érvelt, hogy a 2007. évi XLVIII. törvény rendelkezései ellentétesek az uniós joggal.

14 E körülmények között a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) [Az 1889/2005 rendelet] végrehajtásáról szóló [2007. évi XLVIII. törvény] 5/A. §-a alapján meghatározott közigazgatási bírság mértéke megfelel-e [az ezen rendelet] 9. cikk[ének] (1) bekezdésében foglalt azon követelménynek, hogy a nemzeti jog által megalkotott szankciónak hatékonynak, visszatartó erejűnek, ugyanakkor a jogsértéssel és az elérendő céllal arányosnak kell lennie?

2) A [2007. évi XLVIII. törvény] 5/A. §-a az abban foglalt bírságmérték miatt nem ütközik-e az [EU-]Szerződés[be] és az [EUMSZ] 65. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott tőkemozgás rejtett [korlátozásának tilalmába]?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

15 A kérdést előterjesztő bíróság kérdéseivel – amelyeket együttesen kell vizsgálni – lényegében arra keres választ, hogy az EUMSZ 65. cikk (3) bekezdését és az 1889/2005 rendelet 9. cikkének (1) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapügyben szerepel, amely az ezen rendelet 3. cikke szerinti nyilatkozattételi kötelezettség megsértését 50 000 eurót meghaladó összegű be nem jelentett készpénz esetén ezen összeg 60%-ának megfelelő összegű közigazgatási bírság megfizetésére kötelezéssel szankcionálja.

16 Mivel az 1889/2005 rendelet harmonizált szabályokat állapít meg az Unió területére belépő, illetve az azt elhagyó készpénz ellenőrzésére, az alapügyben szereplő szabályozást először e rendelet rendelkezései tekintetében kell megvizsgálni.

17 Amint az az említett rendelet 1. cikkének az ugyanezen rendelet (1)–(3) preambulumbekezdésével együttesen értelmezett (1) bekezdéséből következik, e rendelet célja a harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható gazdasági fejlődésnek az Unió egész területén történő előmozdítása vonatkozásában, hogy kiegészítse a 91/308 irányelv rendelkezéseit azáltal, hogy az Unió területére belépő, illetve az azt elhagyó készpénz ellenőrzésére harmonizált szabályokat állapít meg.

18 Az 1889/2005 rendelet a (2), (5) és (6) preambulumbekezdése értelmében így a jogellenes tevékenységekből származó jövedelmek pénzügyi rendszerbe történő bevezetésének, valamint azok pénzmosást követő befektetésének megelőzésére, az attól való visszatartásra és elkerülésére irányul, azáltal hogy többek között rögzíti az ilyen mozgásokra vonatkozó kötelező nyilatkozattétel elvét, ami lehetővé teszi, hogy információkat gyűjtsenek azokról.

19 E rendelet 3. cikkének (1) bekezdése e célból minden, az Unióba belépő, vagy az Uniót elhagyó olyan természetes személy számára, aki 10 000 euró vagy azt meghaladó értékű készpénzt tart magánál, előírja azt a kötelezettséget, hogy ezen összegről nyilatkozatot tegyen.

20 Az említett rendelet 9. cikkének (1) bekezdése értelmében minden tagállam köteles az e nyilatkozattételi kötelezettség be nem tartása esetén alkalmazandó szankciókat előírni. E rendelkezés értelmében az így előírt szankcióknak hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük.

21 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az e szabályozással bevezetett rendszerben előírt feltételek teljesítésének elmulasztása esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó uniós jogszabályok harmonizálásának hiányában a tagállamok hatáskörébe tartozik a számukra megfelelőnek tűnő szankciók megválasztása. E hatáskörüket azonban az uniós jog és e jog általános elveinek tiszteletben tartásával, ennélfogva az arányosság elvére figyelemmel kell gyakorolniuk (lásd: Ntionik és Pikoulas ítélet, C-430/05, EU:C:2007:410, 53. pont; Urbán-ítélet, C-210/10, EU:C:2012:64, 23. pont).

22 Különösen a nemzeti jogszabály által előírt közigazgatási intézkedések és szankciók nem léphetik túl azt a mértéket, amely szükséges az e jogszabály által jogszerűen elérni kívánt cél megvalósításához (lásd: Ntionik és Pikoulas ítélet, C-430/05, EU:C:2007:410, 54. pont; Urbán-ítélet, C-210/10, EU:C:2012:64, 24. és 53. pont).

23 E vonatkozásban a Bíróság kifejtette, hogy a jogsértések visszaszorítására irányuló szankciók szigorúságának összhangban kell állnia a jogsértés súlyával, különösen a tényleges visszatartó erő biztosítása révén, az arányosság általános elvének tiszteletben tartásával (lásd: Asociaţia Accept ítélet, C-81/12, EU:C:2013:275, 63. pont; LCL Le Crédit Lyonnais ítélet, C-565/12, EU:C:2014:190, 45. pont).

24 Az alapeljárást illetően hangsúlyozni kell, hogy a 2007. évi XLVIII. törvény 5/A. §-ában előírt szankciók hatékony és visszatartó jellegét nem vitatták sem a kérdést előterjesztő bíróság, sem a Bíróság előtt.

25 E vonatkozásban elegendő azt megállapítani, hogy az olyan szankciók, mint amelyek az alapügyben szerepelnek, megfelelőnek bizonyulnak az 1889/2005 rendelet által követett célok eléréséhez és az e rendelet 3. cikkében előírt nyilatkozattételi kötelezettség hatékony érvényesítéséhez, mivel jellegüknél fogva visszatartják az érintett személyeket e kötelezettség megszegésétől.

26 Egyebekben az olyan rendszer, amely alapján az említett rendelet 9. cikke szerinti szankciók összege a be nem jelentett készpénz összegének megfelelően változik, főszabály szerint önmagában nem bizonyul aránytalannak.

27 Az alapügyben szereplő szabályozásban előírt szankciók arányosságát illetően hangsúlyozni kell, hogy az ezen szabályozás által előírt bírságok összege a be nem jelentett készpénz összegének nagyságához igazodóan sávos.

28 Ellentétben azzal, amit az Európai Bizottság állít, az arányossági feltétel, amelynek a tagállamok által az 1889/2005 rendelet 9. cikke értelmében bevezetett szankcióknak meg kell felelniük, nem kötelezi arra a hatáskörrel rendelkező hatóságokat, hogy minden egyes eset konkrét és egyedi körülményeit figyelembe vegyék.

29 Amint arra a főtanácsnok indítványának 79–81. pontjában rámutatott, a tagállamok az említett rendelet 9. cikkének (1) bekezdése értelmében széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek az ugyanezen rendelet 3. cikke szerinti nyilatkozattételi kötelezettség betartásának biztosítása céljából általuk alkalmazott szankciók megválasztása terén, feltéve hogy e kötelezettség megsértése egyszerűen, hatékonyan és eredményesen szankcionálható, anélkül hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak szükségszerűen figyelembe kelljen venniük olyan egyéb körülményeket, mint a szándékosság vagy a cselekményismétlés.

30 Figyelembe véve azonban az érintett jogsértés – azaz az 1889/2005 rendelet 3. cikke szerinti nyilatkozattételi kötelezettség megsértése – jellegét, az 50 000 eurót meghaladó összegű be nem jelentett készpénz esetén az ezen összeg 60%-át kitevő összegű bírság nem bizonyul arányosnak. Az ilyen bírság ugyanis meghaladja azt a mértéket, ami e kötelezettség betartásának és az e rendelet által követetett célok megvalósításának biztosításához szükséges.

31 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az 1889/2005 rendelet 9. cikke szerinti szankció nem az esetleges csalások és jogellenes tevékenységek, hanem kizárólag az említett kötelezettség megsértésének szankcionálására irányul.

32 E vonatkozásban hangsúlyozni kell, hogy – amint az az említett rendelet (3) és (15) preambulumbekezdéséből is kitűnik – e rendelet az Unió területére belépő, illetve az azt elhagyó készpénz hatékonyabb ellenőrzésére irányul, annak érdekében, hogy megakadályozza a jogellenes tevékenységekből származó jövedelmeknek a pénzügyi rendszerbe történő bevezetését, miközben tiszteletben tartja az Európai Unió Alapjogi Chartája által elismert elveket.

33 Azt is hangsúlyozni kell, hogy az 1889/2005 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi a készpénz közigazgatási határozattal és a nemzeti jogszabályok feltételeinek megfelelően történő lefoglalását, amennyiben az nem szerepelt az e rendelet 3. cikke szerinti nyilatkozatban, többek között annak érdekében, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok elvégezhessék az e készpénz származásával,

tervezett felhasználásával és rendeltetésével kapcsolatos szükséges ellenőrzéseket. Így az a szankció, amely alacsonyabb összegű bírság mellett az e 3. cikk szerint be nem jelentett készpénznek a lefoglalásából áll, alkalmas arra, hogy az említett rendelet által követett célokat elérje úgy, hogy nem lépi túl az ahhoz szükséges mértéket. A jelen ügyben a Bíróság elé terjesztett iratokból az tűnik ki, hogy az alapügyben szereplő szabályozás nem tartalmaz ilyen lehetőséget.

34 A fenti megfontolásokat figyelembe véve nem kell vizsgálni, hogy fennáll-e az EUMSZ 65. cikk (3) bekezdése értelmében vett korlátozás.

35 E feltételek mellett az előterjesztett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy az 1889/2005 rendelet 9. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amilyen az alapügyben szerepel, amely az ezen rendelet 3. cikke szerinti nyilatkozattételi kötelezettség megsértését 50 000 eurót meghaladó összegű be nem jelentett készpénz esetén ezen összeg 60%-ának megfelelő összegű közigazgatási bírság megfizetésére kötelezéssel szankcionálja.

A költségekről

36 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

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

A Közösség területére belépő, illetve a Közösség területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről szóló, 2005. október 26-i 1889/2005/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 9. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amilyen az alapügyben szerepel, amely az ezen rendelet 3. cikke szerinti nyilatkozattételi kötelezettség megsértését 50 000 eurót meghaladó összegű be nem jelentett készpénz esetén ezen összeg 60%-ának megfelelő összegű közigazgatási bírság megfizetésére kötelezéssel szankcionálja.

Aláírások