JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2010. július 15.[1]

I – Bevezetés

1. Annak, aki az Európai Unióból mezőgazdasági termékeket exportál, és erre tekintettel export-visszatérítésben részesül, amely, mint ismeretes, a belső piac és a világpiac közötti árkülönbséget hivatott kiegyenlíteni, szabálytalanságok esetén nem csupán a jogosulatlanul átvett visszatérítéseket kell visszafizetnie, hanem pénzbeli szankciókkal is szembe kell néznie. A jelen ügyben azonban nem maga az exportőr, hanem egyedül az érintett harmadik országba történő behozatalt igazoló, és ennek során téves adatokat szolgáltató, nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökség ellen indítottak keresetet. Ezzel összefüggésben lényegében két kérdést kell tisztázni: egyrészt, hogy a közösségi jog a releváns időpontban – 1997-ben – megfelelő jogalapot kínált-e e szankcióhoz, másrészt, hogy a nemzeti közigazgatási hatóságok bizonyos cselekményei megszakították-e az elévülést.

2. Az első két kérdés közül az első különös jelentőséggel bír annyiban, amennyiben az EU-rendeletek közvetlen hatályának kérdéskörét és a jogbiztonság elvét érinti. E körben az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmével összefüggésben különösen az általános keretszabály és az ágazati szabályok közötti összhang vizsgálandó.

II – Jogi háttér

A – *A közösségi jog*

1. A 2988/95 rendelet

3. A Tanács a 2988/95 rendelettel[2] valamennyi közösségi politika tekintetében egységes

1 – Eredeti nyelv: német.

2 – Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 312., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 340. o.).

jogi keretet hozott létre a Közösségek pénzügyi érdekeire nézve hátrányos jogszabályok – különösen a csalások – felszámolása érdekében.

4. A rendelet 5. cikkének (1) bekezdése értelmében „[a] szándékosan elkövetett vagy gondatlanságból okozott szabálytalanságok a következő közigazgatási szankciók kiszabását vonhatják maguk után: a) közigazgatási bírság fizetése; b) […]”.

5. A szabálytalanság fogalmát a rendelet 1. cikkének (2) bekezdése a következőképpen határozza meg: „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”.

6. A rendelet 7. cikke értelmében „[a] közösségi közigazgatási intézkedések és szankciók alkalmazhatók az (1) bekezdésben hivatkozott, a szabálytalanságot elkövető gazdasági szereplőkkel, azaz természetes és jogi személyekkel, valamint egyéb, a nemzeti jogszabályok által jogképesnek nyilvánított jogalanyokkal szemben. Azokkal a személyekkel szemben is alkalmazhatók, akik vagy amelyek részt vettek szabálytalanság elkövetésében, vagy felelősséggel tartoznak a szabálytalanságért, illetve biztosítaniuk kell, hogy azt ne kövessék el”.

7. A rendelet 2. cikke (2) bekezdésének első mondata úgy rendelkezik, hogy „[s]emmilyen közigazgatási szankció nem alkalmazható, ha a szabálytalanságot megelőzően közösségi jogi rendelkezés nem rendelkezett arról”, a (3) bekezdés értelmében pedig „[a] közösségi jog meghatározza azon közigazgatási intézkedések és szankciók természetét és alkalmazási körét, amelyek a szóban forgó szabályok megfelelő alkalmazásához szükségesek, figyelembe véve a szabálytalanság jellegét és súlyát, a nyújtott vagy szerzett előnyt és a felelősség mértékét”.

8. Erre vonatkozóan a Tanács a rendelet ötödik preambulumbekezdésében rögzítette, hogy „a szabálytalan magatartásról és az ahhoz kapcsolódó közigazgatási intézkedésekről és szankciókról a jelen rendelettel összhangban az ágazati szabályok rendelkeznek”.

9. A rendelet 3. cikke az elévülést szabályozza. Az (1) bekezdés harmadik albekezdése értelmében „[a] hatáskörrel rendelkező hatóságnak a szabálytalansággal kapcsolatos bármely vizsgálata vagy eljárása, amelyről az érintett személyt tájékoztatták, megszakítja

az elévülést. A megszakadást kiváltó cselekményt követően az elévülés újrakezdődik."

2. A 3665/87 rendelet

10. A szabálytalanságoknak és a csalásoknak a mezőgazdasági termékek után járó export-visszatérítések körében történő hatékonyabb felszámolása érdekében a Bizottság a 3665/87 rendelet[3] módosítása révén már 1994-ben bevezette az alábbi, szankciót maga után vonó tényállást:

„11. cikk

(1) Amennyiben megállapításra kerül, hogy az exportőr az export-visszatérítés igénylése során az őt megilletőnél nagyobb összegű visszatérítést kért, a szóban forgó kivitel után járó visszatérítés a ténylegesen exportált termékek után járó összeg lesz, amelyet az alábbi összegekkel kell csökkenteni:

a) az igényelt visszatérítés és a ténylegesen megvalósult export után járó visszatérítés különbségének a fele;

b) az igényelt visszatérítés és az exportőrt megillető visszatérítés különbségének kétszerese, ha az exportőr szándékosan szolgáltatott hamis adatokat.

[…]

Amennyiben az a) és b) pontban megállapított csökkentés negatív előjelű összeget eredményez, az exportőrnek ezt az összeget kell megfizetnie.

Ha az illetékes hatóságok azt állapítják meg, hogy az igényelt visszatérítés összege nem megfelelő, hogy az export nem történt meg, és hogy következésképpen a visszatérítés csökkentése nem lehetséges, az exportőrnek az a) vagy b) pontban foglalt szankciónak megfelelő összeget kell megfizetnie.

[…]

(3) Az (1) bekezdés negyedik albekezdése szerinti negatív előjelű összegre vonatkozó fizetési kötelezettség sérelme nélkül a kedvezményezett köteles visszafizetni a jogosulatlanul kapott visszatérítésnek a kifizetés és a visszafizetés között eltelt időszakra számított kamatokkal növelt összegét, ideértve az

3 – A mezőgazdasági termékek után járó export-visszatérítési rendszer alkalmazása közös részletes szabályainak megállapításáról szóló 3665/87/EGK rendeletnek a jogalap nélkül kifizetett összegek visszafizetése és a szankciók tekintetében történő módosításáról szóló, 1994. december 2-i 2945/94/EK bizottsági rendelettel (HL L 310., 57. o.) módosított, 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.).

(1) bekezdés első albekezdése szerint alkalmazandó szankciót is. Ha azonban

– a visszafizetést a fel nem szabadított biztosíték fedezi, […];

– a biztosítékot felszabadították, a kedvezményezettnek meg kell fizetnie a biztosítékot, továbbá a felszabadítás és a kifizetést megelőző nap közötti időszakra számított kamatot. [nem hivatalos fordítás]"

B – *A nemzeti jog*

11. Az 1985. január 4-i királyi rendelet[4] 2. cikkének (2) bekezdése értelmében valamely Belgiumban engedélyezett, nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökség a kivitelben közreműködő egyéb személyekkel egyetemlegesen felel az általa kiállított igazolások pénzügyi következményeiért.

4 – Moniteur belge, 1985. február 21., 1937. o. E rendeletet a felek előadásainak ismertetése körében mind az előzetes döntéshozatal iránti kérelem, mind a belga kormány által a Bíróság elé terjesztett írásbeli észrevételek megemlítik. A Bizottság a Bíróság elé terjesztett írásbeli észrevételeiben ellenben egy 1999. február 28-i királyi rendeletet (Moniteur belge, 1999. június 22.) idéz, amely a Bizottság előadása szerint 1995. január 1-jétől hatályos, és egy hasonló előírást tartalmaz.

III – A tényállás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

12. A FIRME DERWA NV belga vállalkozás (a továbbiakban: DERWA) 1997 júniusában 741 144 kg marhahúst adott el egy egyiptomi ügyfél részére. Az árut még ugyanebben a hónapban egy Egyiptomba tartó hajóra rakták, majd ott kirakodták.

13. Ezért a kivitelért a DERWA differenciált export-visszatérítést igényelt a belga intervenciós és kifizető szervtől, a B.I.R.B.-től[5], és 120%-os biztosíték nyújtását követően átszámítva 1 407 268,91 eurós előleget vett át. Ezen összeg végleges kifizetéséhez a DERWA-nak a kiviteli nyilatkozat elfogadását követő 12 hónapon belül igazolnia kellett, hogy az árut Egyiptomban szabad forgalomba bocsátották.

14. 1998. február 10-én a DERWA a Belgiumban engedélyezett, nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökség, az SGS Belgium NV (a továbbiakban: SGS Belgium) által kiállított, 1997. november 4-i igazolást mutatott be a B.I.R.B.-nek, mely szerint az egyiptomi vámhatóságok a szóban forgó termékeket szabad forgalomba bocsátották. A B.I.R.B. erre tekintettel

5 – Belgisch Interventie- en Restitutiebureau.

felszabadította a DERWA által nyújtott biztosítékot; ezzel sor került az export-visszatérítés végleges kifizetésére.

15. Egy, a belga gazdasági minisztérium gazdasági felügyelete által az SGS Belgiumnál végzett vizsgálat alapján azonban kiderült, hogy az SGS Egypt Ltd. 1997. szeptember 24-én egy telefaxot küldött az SGS Belgiumnak, amelyben az állt, hogy az egyiptomi vámhatóságok ugyan szabad forgalomba bocsátották az árut, azt azonban nem szabadott volna Egyiptomba bevinni, mivel az egyiptomi hatóságok megtiltották a belga marhahús Egyiptomba történő bevitelét. E telefaxot egyértelműen az árut biztosító és az SGS Belgiumot a vámokmány vizsgálatot követő megküldése céljából megkereső Central Beheer Achmea NV biztosítótársaság tudakozódása előzte meg.

16. Az SGS Belgiumnál végzett vizsgálatról a gazdasági felügyelet által ismét tájékoztatott B.I.R.B. az 1999. április 21-i levélben közölte az SGS Belgiummal a vizsgálat eredményét, és felhívta arra, hogy nyújtsa be az 1997. november 4-i igazolása alapjául szolgáló vámokmányokat.

17. A 2002. február 5-i ajánlott levelében a B.I.R.B. megállapította, hogy a SGS Belgium nem tett eleget az 1999. április 21-i felszólításnak, és a rendelkezésre álló információk alapján meg kell állapítania, hogy a szállítmányt Egyiptomban nem bocsátották szabad forgalomba. Mivel a B.I.R.B. azon a véleményen volt, hogy az SGS Belgium szándékosan szolgáltatott téves adatokat, vele szemben a 3665/87 rendelet 11. cikke szerinti 200%-os szankciót szabott ki, és felszólította 4 503 260,74 eurót kitevő összeg kifizetésére.[6]

18. A 2002. április 29-i ajánlott levélben az SGS Belgium azt a választ adta, hogy a tüzetesebb vizsgálat során kiderült, hogy az árut csak ideiglenesen vitték be Egyiptomba. A 2002. május 27-i további levélben az SGS Belgium elismerte, hogy téves adatokat adott meg, amiről azonban nem volt tudomása.

19. A 2003. szeptember 16-án kézbesített keresetlevéllel a B.I.R.B. azt kérte a Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpentől (antwerpeni első fokú bíróság), hogy kötelezze az SGS Belgiumot 4 503 260,74 euró kifizetésére. Az SGS Belgium erre tekintettel a DERWA-t és a Centraal Beheer Achmea-t perbe hívta.

20. A Rechtbank a 2006. január 13-i ítélettel a B.I.R.B. keresetét mint megalapozatlant elutasította, és az SGS Belgium perbevonás iránti kérelmét tárgytalannak nyilvánította.

6 – Ezen összeg a következőkből tevődik össze: 1 407 268,90 euró mint alapösszeg, amely az export-visszatérítés összegének felel meg, továbbá 20%-os, vagyis 281 453,72 euró összegű emelés, valamint az alapösszeg 200%-ának megfelelő mértékű szankció, vagyis 2 814 538,12 euró.

21. Igaz, hogy a B.I.R.B. keresete nem késett el, mivel a 2988/95 rendelet 3. cikke szerinti, 1998. február 10-én[7] kezdődött négyéves elévülési időt a B.I.R.B. szankciót kiszabó 2002. február 5-i ajánlott levele megszakította.

22. Hiányzik azonban a megfelelő jogalap az exportőr által elkövetett szabálytalanságban részt vevő személlyel – mint amilyen az SGS Belgium – szembeni szankció alkalmazásához. Különösen meg kell állapítani, hogy a 2988/95 rendelet 5. és 7. cikke nem bír közvetlen hatállyal, mivel ezek a tagállamoknak mérlegelési mozgásteret biztosítanak. A B.I.R.B. egyebekben nem bizonyította, hogy a DERWA jogosulatlanul vette át az exportvisszatérítéseket, és hogy az SGS Belgium igazolása téves adatokat tartalmaz.

23. A B.I.R.B. ezen ítélettel szemben fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bíróság, a Hof van Beroep te Antwerpen-hez (antwerpeni fellebbviteli bíróság), amely a 2009. szeptember 8-i határozattal előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) A 2988/95 rendelet 5. és 7. cikke rendelkezéseinek a tagállamok belső jogában anélkül van-e közvetlen hatálya, hogy e tagállamok bármilyen mérlegelési mozgástérrel rendelkeznének, és hogy a nemzeti hatóságoknak végrehajtási intézkedéseket kellene hozniuk?

2) Egy kiviteli nyilatkozatot elfogadó tagállam (a jelen esetben Belgium) által engedélyezett, nemzetközi szeintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökség, amely a 3665/87 rendelet 18. cikke (2) bekezdése c) pontjának értelmében vett kirakodási igazolást tévesen állította ki, tekinthető-e a 2988/95 rendelet 1. cikkének értelmében vett gazdasági szereplőnek vagy ugyanezen rendelet 7. cikkének értelmében vett olyan személynek, aki valamely szabálytalanság elkövetésében részt vett, aki valamely szabálytalanságért felelősséggel tartozik, vagy akinek biztosítania kell, hogy azt ne kövessék el?

3) Tekinthető-e a gazdasági felügyelet vizsgálati jelentésének közlése vagy egy, a szabad forgalomba bocsátást bizonyító kiegészítő dokumentumok benyújtására felszólító levél, vagy egy szankciót kiszabó ajánlott levél a 2988/95 rendelet 3. cikke

7 – Ezen a napon nyújtotta be a DERWA a B.I.R.B.-nek az SGS Belgium által az egyiptomi behozatalról kiállított igazolást.

(1) bekezdése harmadik albekezdésének értelmében vett vizsgálatnak vagy eljárásnak?"

24. Az eljárásban az SGS Belgium, a DERWA, a belga és az osztrák kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett észrevételeket a Bíróság elé, míg az osztrák kormány csak írásbeli észrevételeket tett.

IV – Jogi értékelés

A – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről*

25. A belga kormány és a Bizottság álláspontja szerint a 2988/95 rendelet 5. és 7. cikke közvetlen hatállyal rendelkezik. Ez a rendeletek szerepéből és jellegéből fakad. Bár kivételesen szükséges lehet, hogy a tagállamok intézkedjenek azok végrehajtásáról, itt azonban nem ez a helyzet. Elsőbbséggel alkalmazandó különös ágazati szabály sem létezik.

26. Az EUMSZ 288. cikk második bekezdése értelmében a rendeletek „általános hatállyal" bírnak. A rendelet „teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban".[8]

27. Úgy gondolhatnánk, hogy az elsődleges jog ezen általános rendelkezése a 2988/95 rendeletre is vonatkozik. Ezt jelenti ki mindenesetre e rendelet 11. cikkének második bekezdése, amely szerint ez a rendelet teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

28. A Bírósághoz már a Handlbauer-ügyben[9] kérdést intéztek a 2988/95 rendelet közvetlen alkalmazhatósága kapcsán. Egy osztrák bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelméről volt szó, amely az elsődleges jog és a 2988/95 rendelet „unmittelbar gilt" német megfogalmazása helyett az „unmittelbar anwendbar" megfogalmazást választotta. Az ítélet francia változata – a Bíróság bírái tudvalevően franciául tanácskoznak – erre a „directement applicable" kifejezést használta, amely az elsődleges jog és a 2988/95 rendelet francia szövegének felel meg. E körülményből az a következtetés vonható le, hogy az „unmittelbare Geltung" és az „unmittelbare Anwendbarkeit" fogalompárnak legalábbis

8 – Már az EK-Szerződés jelen tényállásra irányadó korábbi 189. cikkének második bekezdése is ezt írta elő.

9 – A C-278/02. sz. Handlbauer-ügyben 2004. június 24-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-6171. o.).

a Handlbauer-ügyben hozott ítélet körében nem tulajdonítható eltérő jelentés.

29. Az említett ügyben – akárcsak a jelen ügyben – a mezőgazdasági termékek után járó export-visszatérítésekhez kapcsolódó szabálytalanságokkal szembeni fellépésről volt szó. A Bíróság igenlő választ adott a rendeletnek a szabálytalanságokkal szembeni fellépés tekintetében négyéves elévülési időt megállapító 3. cikke (1) bekezdésének közvetlen alkalmazhatóságára.[10]

30. A Bíróság az ítélet indokolásában mindenekelőtt arra utalt, hogy a közösségi jogforrások rendszerében betöltött szerepükből és jellegükből fakadóan a rendeletek előírásainak „közvetlen hatályuk”[11] van a nemzeti jogrendszerekben, anélkül, hogy szükség lenne a nemzeti hatóságok átültető intézkedésére.[12] Ennek ellenére az említett rendeletek egyes rendelkezéseinek végrehajtása érdekében szükséges lehet, hogy a tagállamok végrehajtási intézkedéseket fogadjanak el[13], a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése mindazonáltal nem ebbe a körbe tartozik.

31. Sem ezen ítéletből, sem a korábbi ítélkezési gyakorlatból nem szűrhető le az, hogy a Bíróság a közvetlen érvényesség, alkalmazhatóság és hatály fogalma között világos különbséget tenne. Még ha a felek részben behatóan foglalkoztak is az e fogalmak közötti esetleges különbségekkel, kevésbé tartom célszerűnek a jelen ügyben az uniós jog, és különösen a rendeletek *direct effect* vagy *effet direct*[14] értelmében vett közvetlen hatályának fogalmával összefüggő elvi vitába bocsátkozni.

32. Ha a jelen ügyben a 2988/95 rendelet 5. és 7. cikke közvetlen hatályának kérdése merül fel, akkor egyszerűen azt kell tisztázni, hogy a valamely vállalkozást teherrel sújtó hatósági intézkedés közvetlenül e rendelet valamely rendelkezésére alapítható-e. Végső soron e kérdésről volt szó a Handlbauer-ügyben is. Igaz, hogy ott magát a szankciót nem alapították közvetlenül a 2988/95 rendeletre. Az abban meghatározott négyéves elévülési idő azonban – és a szankció jogszerűségének kérdése szempontjából nyilvánvalóan ez bírt döntő jelentőséggel – nemcsak hogy hosszabb volt, mint az a határidő, amelyet a

10 – A 9. lábjegyzetben hivatkozott Handlbauer-ügyben hozott ítélet 35. pontja; lásd a C-278/07–280/07. sz., Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb egyesített ügyekben 2009. január 29-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-457. o.) 27. és 28. pontját.

11 – Az ítélet francia változatában: „effet immédiat”.

12 – A 9. lábjegyzetben hivatkozott Handlbauer-ügyben hozott ítélet 25. pontja a 93/71. sz. Leonesio-ügyben 1972. május 17-én hozott ítélet (EBHT 1972., 287. o.) 5. pontjára való hivatkozással.

13 – A 9. lábjegyzetben hivatkozott Handlbauer-ügyben hozott ítélet 26. pontja a C-403/98. sz. Monte Arcosu ügyben 2001. január 11-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-103. o.) 26. pontjára való hivatkozással.

14 – Lásd többek között David OA Edward, „Direct Effect: Myth, Mess or Mystery?”, in *Direct effect, Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine*, szerkesztette Jolande M. Prinssen és Annette Schrauwen, *Europa Law Publishing*, Groningen 2002., 3. o.

rendelet 3. cikke (1) bekezdésének közvetlen hatálya hiányában alkalmazni kellett volna, hanem ezenfelül meg is lehetett szakítani.

33. A kritériumok, amelyek mentén a szankciók jogalapjaként történő számba vehetőségre való alkalmasság vizsgálatát el kell végezni, gyorsan azonosíthatók.

34. Így a 2988/95 rendelet a 2. cikke (2) bekezdésének első mondatában maga rögzíti, hogy semmilyen közigazgatási szankció nem alkalmazható, ha a szabálytalanságot megelőzően közösségi jogi rendelkezés nem rendelkezett arról. 2. cikkének (3) bekezdése ezenfelül úgy rendelkezik, hogy a közösségi jog meghatározza azon közigazgatási intézkedések és szankciók természetét és alkalmazási körét, amelyek a szóban forgó szabályok megfelelő alkalmazásához szükségesek, figyelembe véve a szabálytalanság jellegét és súlyát, a nyújtott vagy szerzett előnyt és a felelősség mértékét.

35. A Bíróság különösen a mezőgazdasági termékek után járó export-visszatérítések tekintetében több alkalommal kimondta, hogy a szankció, még ha nem rendelkezik is büntetőjogi jellemzőkkel, kizárólag akkor alkalmazható, ha világos és egyértelmű jogalapon nyugszik.[15]

15 – A C-110/99. sz. Emsland-Stärke-ügyben 2000. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-11569. o.) 56. pontja, a C-210/00. sz. Käserei Champignon Hofmeister ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6453. o.) 52. pontja és a C-274/04. sz. ED & F Man Sugar ügyben 2006. április 6-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-3269. o.) 15. pontja.

36. E feltétel, akárcsak a bűncselekmények és büntetések jogszerűségének elve[16], a jogbiztonság általános elvének különös kifejeződése, amely a közösségi jog alapvető elvének minősül, és különösen azt követeli meg, hogy a szabályozás egyértelmű és világos legyen, lehetővé téve azt, hogy a jogalanyok egyértelműen megismerjék jogaikat és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járjanak el.[17]

37. Még ha a Bíróság – véleményem szerint helyesen – olykor visszafogott is a büntetőjogi elveknek a közigazgatási szankciók alapjául szolgáló tényállásokra történő alkalmazásában[18], semmi sem szól az ellen, hogy támpontként a bűncselekmények és büntetések jogszerűsége elvének a tartalmára is figyelemmel legyünk.

38. Ezen elv azt jelenti, hogy a közösségi jogszabályok egyértelműen meghatározzák a jogsértéseket és a hozzájuk kapcsolódó büntetéseket. E feltétel akkor teljesül, ha a jogalany –

16 – *Nullum crimen, nulla poena sine lege*, lásd ennek kapcsán a C-308/06. sz., Intertanko és társai ügyben 2008. június 3-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-4057. o.) 70. pontját.

17 – A 16. lábjegyzetben hivatkozott Intertanko és társai ügyben hozott ítélet 69. pontja.

18 – Lásd a 15. lábjegyzetben hivatkozott Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítélet 44. pontját, amelyben a Bíróság megállapítja, hogy a 3665/87 rendelet 11. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a) pontja szerinti szankcióról szóló tényállásnak nincs büntetőjogi jellege, és ennélfogva nem alkalmazható a „nulla poena sine culpa" elve. A Bíróság ezzel szemben a C-45/06. sz. Campina-ügyben 2007. március 8-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-2089. o.) 40. pontjában és a C-420/06. sz. Jager-ügyben 2008. március 11-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-1315. o.) 59. és azt követő pontjában a közigazgatási szankciók kiszabása során alkalmazandónak tartotta az enyhébb büntetés visszaható hatályú alkalmazásának elvét; ennek kapcsán arra utalt, hogy ennek az elvnek az egyik különös kifejeződése a 2988/95 rendelet 2. cikke (2) bekezdésének második mondata. Csak mellékesen említendő, hogy a 2988/95 rendelet tizedik preambulumbekezdésének tanúsága szerint a *ne bis in idem* büntetőjogi elvére is tekintettel van.

a releváns rendelkezés megfogalmazásából, szükség esetén a bíróságok által nyújtott értelmezés segítségével – megtudhatja, hogy mely cselekmények és mulasztások vonják maguk után a büntetőjogi felelősséget.[19]

39. A világosság és egyértelműség kritériumát a 2988/95 rendelet 5. és 7. cikkére alkalmazva mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy a szabálytalanságnak a 2988/95 rendelet 1. cikkének (2) bekezdésében meghatározott tényállását, amelyre az 5. és a 7. cikk hivatkozik, nyilvánvalóan tartalommal kell kitölteni. E fogalom-meghatározás középpontjában a közösségi jog valamely rendelkezésének puszta megsértése és a közösségi költségvetés ebből eredő esetleges kára áll anélkül, hogy e meghatározás akár csak érintőlegesen legalább tipizáló pontosítását adná a számításba vehető magatartásformáknak.

40. Az SGS Belgiumhoz, a DERWA-hoz és az osztrák kormányhoz csatlakozva ezenfelül meg kell állapítani, hogy a 2988/95 rendelet 5. és 7. cikke esetében tisztán fakultatív rendelkezésekről van szó. A rendelet 5. cikke értelmében a szabálytalanságok bizonyos közigazgatási szankciók – például közigazgatási bírság – kiszabását „vonhatják" maguk után, a rendelet 7. cikke értelmében pedig e szankciók bizonyos személyekkel szemben „alkalmazhatók". Más nyelvi változatok szemügyre vétele sem vezet más eredményre.[20]

41. Kitűnik továbbá, hogy a 2988/95 rendelet 5. cikke a felsorolt szankciók tekintetében nem tesz különbséget a szándékosan elkövetett és a gondatlanságból okozott szabálytalanságok között. Éppily kevésbé tesz különbséget a rendelet 7. cikke a szankció lehetséges címzettjei között a szabálytalanságért való felelősség mértéke szerint.

42. A szöveg ily módon történő vizsgálata már önmagában kétséget ébreszt azt illetően, hogy a 2988/95 rendelet 5. és 7. cikke közvetlen hatállyal rendelkezik-e olyan értelemben, hogy valamely szankció alkalmazásának önálló jogalapjaként szolgálhat. A rendelet azonban további utalásokat is tartalmaz arra nézve, hogy a szóban forgó rendelkezések – minden esetben konkrét tartalmukra figyelemmel[21] – nem rendelkezhetnek ilyen értelemben vett közvetlen hatállyal.

43. A rendelet az 1. cikkének (1) bekezdése értelmében csak a „keretszabályozás" szerepére tart igényt. A 2. cikk (1) bekezdése aztán rögzíti, hogy „szükség esetén" többek között

19 – A 16. lábjegyzetben hivatkozott Intertanko és társai ügyben hozott ítélet 71. pontja a C-303/05. sz. Advocaten voor de Wereld ügyben 2007. május 3-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-3633. o.) 50. pontjára és az EJEB 2000. június 22-i, Coëme és társai kontra Belgium ügyben hozott ítéletének (Ítéletek és Határozatok Tára, 2000-VII., 1. o.) 145. §-ára való hivatkozással.

20 – Így a francia nyelvi változat a „peuvent", az angol a „may", az olasz a „possono", a spanyol a „podrán", a holland pedig a „kunnen" kifejezést használja.

21 – Így semmi esetre sem kérdőjelezem meg azt a következtetést, amelyre a Bíróság a 9. lábjegyzetben hivatkozott Handlbauer-ügyben hozott ítélet 35. pontjában jutott, nevezetesen, hogy a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdése szerinti négyéves elévülési idő közvetlenül alkalmazható.

szankciók kerülnek bevezetésre. Mint már megállapítást nyert, a rendelet 5. cikke nem rendelkezik arról – miként a rendelet egyetlen másik cikke sem –, hogy mikor milyen szankció szükséges. A „kerülnek bevezetésre" megfogalmazás[22] is amellett szól, hogy a 2988/95 rendeleten kívül további rendelkezésekre is szükség van a szankció alapjául szolgáló, közvetlenül alkalmazható tényállás megteremtéséhez.

44. A 2988/95 rendelet 2. cikke a – már említett – (2) bekezdésének első mondatában és (3) bekezdésében még világosabban fogalmaz: annak rögzítése, hogy semmilyen közigazgatási szankció nem alkalmazható, ha a szabálytalanságot megelőzően közösségi jogi rendelkezés nem rendelkezett arról, rávilágít arra, hogy a Tanács a rendelet elfogadásakor abból indult ki, hogy a rendelet önmagában nem elegendő valamely szankció alkalmazásához.

45. Az, hogy ott elő van írva továbbá, hogy a közösségi jog meghatározza azon közigazgatási intézkedések és szankciók természetét és alkalmazási körét, amelyek a szóban forgó szabályok megfelelő alkalmazásához szükségesek, figyelembe véve a szabálytalanság jellegét és súlyát, a nyújtott vagy szerzett előnyt és a felelősség mértékét, megerősíti, hogy a rendeletben foglalt keretszabályozás önmagában nem elegendő ahhoz, hogy valamely szankció önálló jogalapjául szolgáljon. Maga a rendelet ugyanis az itt megköveteltek egyikét sem tartalmazza.

46. A 2988/95 rendelet ötödik preambulumbekezdése értelmében végezetül a szabálytalan magatartásról és az ahhoz kapcsolódó közigazgatási intézkedésekről és szankciókról a jelen rendelettel összhangban az ágazati szabályok rendelkeznek.

47. Ez teljes mértékben összhangban áll az eddigi ítélkezési gyakorlattal is, mely szerint a közösségi jogalkotó a 2988/95 rendelet elfogadásával számos általános elvet fektetett le, és megköveteli, hogy általában valamennyi ágazati rendelet tiszteletben tartsa ezeket az alapelveket.[23]

48. A Bíróság ennek megfelelően például a strukturális alapok terén a vonatkozó végrehajtási rendeletet tekintette a visszakövetelési kötelezettség jogalapjának a 2988/95 rendelet helyett, „amely arra szorítkozik, amint azt a Bizottság hangsúlyozza, hogy […] meghatározza […] a szankciókra vonatkozó általános szabályokat".[24] Ezzel kifejezetten a Bizottság véleményét tette magáévá, amely konkrétan

22 – Itt utalni kell arra, hogy nem például a rendelet szabályozási tartalmát jelző valamely preambulumbekezdésről, hanem a rendelet egy rendelkezéséről van szó.

23 – A 18. lábjegyzetben hivatkozott Jager-ügyben hozott ítélet 61. pontja, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

24 – A C-383/06–C-385/06. sz., Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening egyesített ügyekben 2008. március 13-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-1561. o.) 39. pontja.

arra hivatkozott, hogy a „2988/95 rendelet nem minősül olyan önálló jogalapnak, amely lehetővé teszi a nemzeti hatóságok számára, hogy szabálytalanság esetén intézkedjenek. E [rendelet] szövege ugyanis csak általános rendelkezéseket tartalmaz […]”.[25] Ha a Bíróság ezzel – amint azt a Bizottság most nyilvánvalóan gondolja – csak azt kívánta volna kifejezésre juttatni, hogy abban az esetben, ha létezik ágazati szabályozás, a 2988/95 rendelet helyett ezt kell alapul venni, bizonyára más megfogalmazást választott volna.

49. Ezért arra a következtetésre jutok, hogy a 2988/95 rendelet 5. és 7. cikke önmagában nem rendelkezik közvetlen hatállyal olyan értelemben, hogy valamely szankció alkalmazásának önálló jogalapjaként szolgálhat.

50. Amint az az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kiderül, a B.I.R.B. az SGS Belgiummal szemben kiszabott szankciót mindazonáltal nem csupán a 2988/95 rendelet 5. és 7. cikkével igazolta, hanem azt e rendelkezéseknek a 3665/87 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésével összefüggő alkalmazására alapította.

51. A jelen összefüggésben a Bizottság is jelentőséget tulajdonít a 3665/87 rendelet 11. cikke (1) bekezdésének. Igaz, hogy a Bizottság véleménye szerint a 2988/95 rendelet 5. és 7. cikke a nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökséggel szembeni szankciók kiszabásának önálló jogalapjaként szolgálhat. A jogszerűség elve miatt és az 1985. január 4-i királyi rendelet 2. cikkének 2. §-ára tekintettel azonban az ilyen szankció nem lépheti túl az exportőrrel szemben megállapítható szankció legfelső mértékét. Az exportőrrel szembeni szankció mértéke a 3665/87 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése alapján állapítható meg.

52. Annak vizsgálatát azonban, hogy a 2988/95 rendeletnek a 3665/87 rendelet 11. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 5. és 7. cikke megfelelő jogalapul szolgál-e a nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökséggel – mint amilyen az SGS Belgium – szembeni szankció kiszabásához, csak az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés megválaszolása körében kell elvégezni.

53. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdést ezért úgy kell megválaszolni, hogy a 2988/95 rendelet 5. és 7. cikke önmagában nem rendelkezik közvetlen hatállyal olyan értelemben, hogy valamely szankció alkalmazásának önálló jogalapjaként szolgálhat.

25 – A 24. lábjegyzetben hivatkozott Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening egyesített ügyekben hozott ítélet 34. pontja.

B – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről*

54. Második kérdésével a Hof van Beroep arra vár választ, hogy egy a nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökség – mint amilyen az SGS Belgium –, amely a 3665/87 rendelet 18. cikke (2) bekezdése c) pontjának értelmében vett kirakodási igazolást tévesen állította ki, tekinthető-e a 2988/95 rendelet 1. és 7. cikkének értelmében vett gazdasági szereplőnek vagy más személynek, és így számításba jön-e a szankciók e rendelet értelmében vett címzettjeként.

55. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre javasolt válasz tulajdonképpen feleslegessé teszi az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés megválaszolását. Mivel a 2988/95 rendelet nem szolgál szankciók kiszabásának közvetlenül alkalmazható jogalapjaként, elkülönülten szemlélve nincs szükség annak további vizsgálatára, hogy egy a nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökség – mint amilyen az SGS Belgium – lehet-e szankciók e rendelet értelmében vett címzettje.

56. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés azonban releváns marad, ha a 3665/87 rendelet 11. cikkének (1) bekezdését is bevonjuk a nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökségekkel szembeni szankciók alkalmazásának megfelelő jogalapja iránti kutatásba. E rendelkezés ugyanis egy konkrét, időbeli szempontból alkalmazandó, közösségi jogi szankció alapjául szolgáló tényállást tartalmaz a mezőgazdasági termékek után jogosulatlanul igényelt export-visszatérítések esetére, még ha szankciót megalapozó tényállásként betöltött szerepe csak második pillantásra tűnik is fel.[26]

57. Így elképzelhető, hogy a 2988/95 rendelet 5. és 7. cikkének, valamint a 3665/87 rendelet 11. cikke (1) bekezdésének egymással összefüggő értelmezése esetén a nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökségekkel szembeni szankciók alkalmazása megfelelő jogalapjának fennállására igenlő választ kell adni. Ennek tisztázáshoz a 2988/95 rendelet 1. és 7. cikke szerinti, a szankciók címzettjeiről szóló rendelkezéseket is értelmezni kell.

58. A 3665/87 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése szerinti, szankciót megalapozó tényállás címzettje annak szövege szerint kizárólag az exportőr[27], és azt veszi alapul, hogy ez túl magas összegű export-visszatérítést kért,

26 – Lásd ennek kapcsán többek között a C-143/07. sz. AOB Reuter ügyben 2008. április 24-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-3171. o.) 22. pontját. Mindamellett a szankció fogalmát kifejezetten használja az (1) bekezdés harmadik és ötödik albekezdése. A 11. cikk (1) bekezdése első albekezdése a) pontjának nem büntetőjogi jellege kapcsán lásd a 15. lábjegyzetben hivatkozott Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítélet 35. és azt követő pontjait is.

27 – Lásd ennek kapcsán a15. lábjegyzetben hivatkozott Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítélet 42. pontját is.

ami azt az esetet is felöleli, amikor egyáltalán nem áll fenn a visszatérítésre való jogosultság.[28] E kérdés vizsgálata szempontjából nem csupán az illetékes hatóságok által a visszatérítés iránti kérelem elbírálásának időpontjában ismert tények a relevánsak, hanem a kérelem benyújtását követő tények is.[29]

59. A Bíróság már megállapította, hogy e rendelkezés egyértelmű, és az exportőrrel szembeni szankció alkalmazásához megfelelő jogi alapot jelent.[30]

60. A felek egyike sem hivatkozott arra, hogy az SGS Belgium nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökségként egyedül e rendelkezés alapján szankcióval sújtható.

61. Mivel a 3665/87 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése által szankcióval sújtott szabálytalanságot csak maga az exportőr követheti el, nincs szükség annak vizsgálatára, hogy az SGS Belgium a 2988/95 rendelet 1. cikkének (2) bekezdése és 7. cikkének első mondata értelmében vett gazdasági szereplőnek tekinthető-e. Az SGS Belgium maga nem követhette el a szóban forgó szabálytalanságot, és ezáltal nem jön számításba a szankció címzettjeként, mint az e rendelkezés értelmében vett esetleges gazdasági szereplő.

62. Így már csak azt kell megvizsgálni, hogy a 3665/87 rendeletnek a 2988/95 rendelet 7. cikkének második mondatával – mely értelmében a közösségi közigazgatási szankciók azokkal a személyekkel szemben is alkalmazhatók, akik vagy amelyek részt vettek szabálytalanság elkövetésében, vagy felelősséggel tartoznak a szabálytalanságért, illetve biztosítaniuk kell, hogy azt ne kövessék el – összefüggésben értelmezett 11. cikkének (1) bekezdése számításba jön-e az SGS Belgiummal szembeni szankció jogalapjaként.

63. A 2988/95 rendelet 7. cikkének második mondata és 1. cikkének (2) bekezdése szerinti szabálytalanság akkor áll fenn, ha a DERWA az export-visszatérítéseket a 3665/87 rendelet 11. cikke (1) bekezdésének megfelelően jogosulatlanul vette át.

64. Ezt végső soron a kérdést előterjesztő bíróságnak kell tisztáznia. Jóllehet az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés – miként az szövegéből is következik – abból indul ki, hogy az SGS Belgium által kiállított és a DERWA által felhasznált, a 3665/87 rendelet 18. cikke (2) bekezdésének c) pontja értelmében vett kirakodási igazolás téves volt. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem mindazonáltal arra enged következtetni, hogy ez a kérdést előterjesztő bíróság előtt továbbra is vitatott. A kérdést előterjesztő

28 – A 26. lábjegyzetben hivatkozott AOB Reuter ügyben hozott ítélet 22. pontja.

29 – A 26. lábjegyzetben hivatkozott AOB Reuter ügyben hozott ítélet 23. pontja.

30 – A 26. lábjegyzetben hivatkozott AOB Reuter ügyben hozott ítélet 34. pontja.

bíróság előtt ezenkívül hivatkoztak arra, hogy az árut Egyiptomból Dél-Afrikába vitték be, és így a DERWA a vitatott kirakodási igazolás helyességétől függetlenül jogosult volt az export-visszatérítésekre.

65. Az exportőrnek minden esetben garantálnia kell nyilatkozatainak helyességét, és a 3665/87 rendelet 11. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a) pontja szerinti szankciót a szabálytalanság szubjektív körülményeire tekintet nélkül szabják ki.[31] Az exportőr szerződő partnerének felróható magatartása vagy hibája *vis maior*-nak sem minősül, hanem az a szokásos kereskedelmi kockázatok körébe tartozik, és nem tekinthető előre nem láthatónak a kereskedelmi tranzakciók során. Az exportőr az ezzel szembeni védekezéshez különféle eszközökkel rendelkezik, mint a szerződő társ szabad megválasztása, a szerződésbe foglalt megfelelő kikötések vagy a biztosítékok.[32]

66. Az érintett harmadik feleknek a visszatérítés megfizetéséhez szükséges alakiságokkal kapcsolatos, közvetlen vagy közvetett cselekményeit, ideértve a nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökségek cselekményeit is, a kedvezményezettnek kell tulajdonítani. Nem látok okot arra, hogy miért ne vonatkozhatna ugyanez az exportőr és a nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökség kapcsolatára is, mégpedig függetlenül attól, hogy az exportőr által felhasznált igazolást magának az exportőrnek, vagy – miként az vélhetően a jelen esetben történt – a biztosítójának a megbízásából állították-e ki. A 3665/87 rendeletet felváltó 800/1999/EK rendelet[33] egyébként kifejezetten előírta, hogy az érintett harmadik feleknek a visszatérítés megfizetéséhez szükséges alakiságokkal kapcsolatos, közvetlen vagy közvetett cselekményeit, ideértve a nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökségek cselekményeit is, a kedvezményezettnek kell tulajdonítani.[34]

67. Ha további feltevésként abból indulunk ki, hogy a DERWA az SGS Belgium által tévesen kiállított igazolásban rejlő szabálytalanságot követett el, akkor az SGS Belgiumot mindenképpen a szabálytalanság elkövetésében részt vevő személynek kell tekinteni.

68. Meg kell vizsgálni továbbá, hogy a 3665/87 rendelet 11. cikkének (1) bekezdéséből és a 2988/95 rendelet 7. cikkének második mondatából álló kombináció olyan egyértelmű és világos-e, hogy az a nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökséggel – mint amilyen az SGS Belgium – szembeni szankció jogalapjaként szolgálhat.

31 – A 15. lábjegyzetben hivatkozott Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítélet 59. és azt követő pontjai, valamint a C-542/03. sz. Milupa-ügyben 2005. május 12-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-3989. o.) 26. pontja.

32 – A 15. lábjegyzetben hivatkozott Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítélet 80. pontja és a 26. lábjegyzetben hivatkozott AOB Reuter ügyben hozott ítélet 36. pontja.

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

34 – Az 52. cikk (4) bekezdésének második albekezdése.

69. Elsőként ismét utalni kell arra, hogy a 2988/95 rendelet 7. cikkének második bekezdése pusztán fakultatív szabály. Egyértelműen mérlegelést enged.

70. Még ha a 3665/87 rendelet 11. cikke szerinti szankciók nem is büntetőjogi jellegűek[35], a világosság és egyértelműség követelményével összeegyeztethetetlennek tűnne számomra, ha e szankcióknak a 3665/87 rendelet 7. cikkének második mondata szerinti személyekre történő alkalmazása a nemzeti közigazgatási hatóságok mérlegelésétől függne. A Bíróság az AOB Reuter ügyben hozott ítéletben[36] azelőtt, hogy a 3665/87 rendelet 11. cikkének (1) bekezdését az exportőrrel szembeni szankciók megfelelő jogalapjának minősítette volna, megállapította, hogy a szankció alkalmazása kötelező, kivéve, ha a mentesülés taxatív módon meghatározott feltételeinek valamelyike teljesül.

71. A jelen ügyben szóban forgó rendelkezések megfogalmazásából azonban a jogalany nem tudhatja meg, hogy mely cselekmények és mulasztások vonják maguk után szankciós jogi felelősségét. Már csak ezért sem tesznek eleget a jogszerűség elvének. A 2988/95 rendelet 7. cikkének második mondata szerinti mérlegelési mozgásteret először még a közösségi jogalkotónak vagy felhatalmazása alapján a tagállamoknak tartalommal kell kitölteniük ahhoz, hogy egy közvetlenül alkalmazható, szankció alapjául szolgáló tényállás jöjjön létre.

72. Ezenkívül meg kell állapítani, hogy a 3665/87 rendelet 11. cikkének (1) bekezdése a szankció természetének és alkalmazási körének meghatározása során különösen a szabálytalanság jellegére és súlyára, a nyújtott vagy szerzett előnyre és a felelősség mértékére van tekintettel, amint azt a 2988/95 rendelet 2. cikkének (3) bekezdése megköveteli. A 2988/95 rendelet 7. cikkének második mondata ezzel szemben a hatálya alá tartozó személyek vonatkozásában egyáltalán nem árnyalja a szankciót e személyek részvételének természete és jelentősége, valamint aszerint, hogy tudomással bírtak-e a közösségi költségvetést ért vagy azt fenyegető kár mértékéről. A büntetőjoggal óvatos párhuzamot vonva megállapítható, hogy hiányzik a tettesség és a részesség közötti különbségtétel.

73. A jelen eset különösen jól mutatja, hogy a vizsgált rendelkezések nem lennének alkalmasak a megfelelő szankció alkalmazására. Így a B.I.R.B. az SGS Belgium terhére rója, hogy tudatosan téves igazolást állított ki, és egyúttal abból indul ki, hogy a DERWA-nak erről nem volt tudomása. A két vizsgált rendelkezés azonban nem nyújt egyértelmű támpontot az SGS Belgium állítólagos felelősségének a vele szemben alkalmazandó szankció kiszabása során történő figyelembevételéhez,

35 – A 3665/87 rendelet 11. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a) pontja szerinti szankcióról szóló tényállás kapcsán lásd a 15. lábjegyzetben hivatkozott Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítélet 44. pontját.

36 – A 26. lábjegyzetben hivatkozott ítélet 30. pontja.

ha ragaszkodni kívánunk ahhoz, hogy az SGS Belgium legfeljebb részt vett a DERWA által elkövetett szabálytalanságban, és nem maga volt a szabálytalanság elkövetője.

74. Eddigi elemzésemet az is igazolni látszik, hogy a Bizottság 2002-ben – miként arra az osztrák kormány is utalt – a 3665/87 rendeletnek időközben a helyébe lépő 800/1999 rendelet[37] módosítása[38] során a mezőgazdasági termékek után járó export-visszatérítések tekintetében az alábbi tartalmú szabályozást fogadta el: „Az Ügynökségeket engedélyező tagállamok gondoskodnak egy hatékony szankcionáló rendszerről arra az esetre vonatkozóan, ha valamely engedélyezett Ügynökség hamis tanúsítványt állítana ki". A módosító rendelet kapcsolódó (2) preambulumbekezdése értelmében: „Szükséges továbbá, hogy a tagállamok hatékony szankcionálási rendszert vezessenek be azokra az esetekre vonatkozóan, amikor az Ügynökségek szabálytalan beérkezési igazolásokat állítanak ki".

75. A 3665/87 rendelet 11. cikkének (1) bekezdéséből és a 2988/95 rendelet 7. cikkének második mondatából álló kombinációban a Bizottság következésképpen nem látott megfelelő jogalapot a nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökségekkel szembeni szankciókhoz. Különösen jellemző, hogy ez az újonnan beiktatott szabályozás az exportőrre vonatkozótól teljesen eltérő utat jár. A tagállamokra hárul ugyanis annak feladata, hogy a Bizottság által pontosan nem körvonalazott szankcionálási rendszert vezessenek be a nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökségekre vonatkozóan. Ha már korábban is létezett volna megfelelő közösségi szintű szankcionálási rendszer, ezen új szabályozásra nem lett volna szükség; ezenfelül ebben az esetben azt kellene feltételezni, hogy jelenleg két rendszer létezik anélkül, hogy egymáshoz való viszonyuk tisztázott lenne.

76. Végezetül szeretnék utalni arra, hogy a tényállásnak a jelen eljárás szempontjából releváns időszakban közösségi jogi szinten hiányzó pontosítása a nemzeti jog, például az 1985. január 4-i királyi rendelet 2. cikkének 2. §-a alapján nem végezhető el.

77. Sem a 2988/95 rendelet, sem a 3665/87 rendelet nem tartalmaz ugyanis a nemzeti jogra való utalást, amely lehetővé tenné a közösségi jog által csak felvázolt, szankció alapjául szolgáló tényállás anyagi jogi szempontból szükséges pontosításának a nemzeti jog alapján történő elvégzését.

37 – A 33. lábjegyzetben hivatkozott rendelet.

38 – Egy új 16c. cikknek a mezőgazdasági termékek után járó export-visszatérítési rendszer alkalmazása közös részletes szabályainak megállapításáról szóló 800/1999/EK rendelet módosításáról szóló, 2002. július 11-i 1253/2002/EK bizottsági rendelet (HL L 183., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 36. kötet, 189. o.) által történő beiktatása révén.

78. A 2988/95 rendelet ellenben kifejezetten leszögezi, hogy semmilyen közigazgatási szankció nem alkalmazható, ha a szabálytalanságot megelőzően közösségi jogi rendelkezés nem rendelkezett arról, és hogy a közösségi jog meghatározza azon közigazgatási intézkedések és szankciók természetét és alkalmazási körét, amelyek a szóban forgó szabályok megfelelő alkalmazásához szükségesek, figyelembe véve a szabálytalanság jellegét és súlyát, a nyújtott vagy szerzett előnyt, és a felelősség mértékét. A 2988/95 rendelet ötödik preambulumbekezdése ugyanilyen értelemben rögzíti, hogy a szabálytalan magatartásról és az ahhoz kapcsolódó közigazgatási intézkedésekről és szankciókról a jelen rendelettel összhangban az ágazati szabályok rendelkeznek.

C – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésről*

79. Végeredményben ezért véleményem szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre az alábbi választ kell adni:

A kiviteli nyilatkozatot elfogadó tagállam (a jelen esetben Belgium) által engedélyezett nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökség, amely a 3665/87 rendelet 18. cikke (2) bekezdése c) pontjának értelmében vett kirakodási igazolást tévesen állította ki, nem tekinthető a 2988/95 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének és 7. cikke első mondatának értelmében vett gazdasági szereplőnek, ha arról van szó, hogy ezen, a 3665/87 rendelet 11. cikkével összefüggésben értelmezett rendelkezések alapján szankciót szabjanak ki vele szemben. Bár az említett ügynökség a 2988/95 rendelet 7. cikkének második mondata értelmében olyan személynek tekinthető, aki valamely szabálytalanság elkövetésében részt vett, e rendelkezés még a 3665/87 rendelet 11. cikkével összefüggésben értelmezve sem kínál megfelelő jogalapot a szankció vele szemben történő alkalmazására.

80. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első két kérdésre általam javasolt válaszra tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés megválaszolására már nincs szükség. Ha szankció eleve nem szabható ki, akkor felesleges annak vizsgálata, hogy az esetlegesen már nem szabható-e ki. E kérdést ezért csak másodlagosan vizsgálom arra az esetre, ha a Bíróság nem tenné magáévá az első két kérdésre vonatkozó álláspontomat.

81. A 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének első mondata értelmében a hatáskörrel rendelkező hatóságnak a szabálytalansággal kapcsolatos bármely vizsgálata vagy eljárása, amelyről az érintett személyt tájékoztatták, megszakítja az elévülést.

82. A kérdést előterjesztő bíróság a szabálytalansággal kapcsolatos lehetséges vizsgálatként vagy eljárásként a következőket említi:

– a gazdasági felügyelet által kiállított vizsgálati jelentés, amelyet 1998. augusztus 13-án küldtek a B.I.R.B.-nek, valamint az e felügyelet által a B.I.R.B.-nek 1998. október 9-én küldött levél, és egy 1998. október 14-én küldött telefax, amelyekben a vizsgálati jelentéseket továbbították;

– a B.I.R.B. által az SGS Belgiumnak küldött 1999. április 21-i ajánlott levél, amellyel a szabad forgalomba bocsátásnak a bizonyítása céljából további dokumentumok benyújtására szólítottak fel;

– a B.I.R.B. által az SGS Belgiumnak küldött 2002. február 5-i ajánlott levél, amelyben a „3665/87 rendelet 11. cikke alapján" szankciót szabtak ki.

83. A Bíróság már megállapította, hogy a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében rögzített elévülési időt nem szakíthatja meg a nemzeti hatóság minden, a körülírt tevékenységet érintő, és megfelelően körülírt szabálytalanság gyanújával össze nem függő általános ellenőrzési cselekménye. Következésképpen az általános vámellenőrzésről történő értesítés a szabálytalanság gyanújával érintett tevékenységek kellő részletességű körülírása nélkül nem tekinthető az elévülési időt megszakító, a szabálytalanság ellenőrzésére vagy üldözésére irányuló cselekménynek.[39] A Bíróság ellenben vizsgálati cselekményt látott a Bizottság azon levelében, amelyben a halászati ágazatban nyújtott közösségi pénzügyi támogatás címzettjével közölte, hogy a kezdetben odaítélt támogatást csökkenti, mert az odaítélő határozatban megjelölt harmadik ország halászati erőforrásainak hasznosítását nem kellő ideig folytatták.[40]

84. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés megfogalmazása, valamint az előzetes döntéshozatal iránti kérelem további fejtegetései alapján abból kell kiindulni, hogy a jelen ügyben szóban forgó vizsgálati jelentésekről az SGS Belgiumot a folyamatban lévő eljárások során tájékoztatták. Véleményem szerint a kérdést előterjesztő bíróságnak az imént említett ítélkezési gyakorlatra figyelemmel kell megítélnie, hogy a kérdéses vizsgálati jelentések kellően pontosak voltak-e, és hogy az SGS Belgium felismerhette-e, hogy vele szemben az 1997. november 4-i igazolás miatt jártak el.

85. Az SGS Belgium által nyilvánvalóan képviselt véleménytől eltérően én nem látok problémát abban, hogy nem a B.I.R.B. saját

39 – A 9. lábjegyzetben hivatkozott Handlbauer-ügyben hozott ítélet 40. és 43. pontja.

40 – A C-226/03. P. sz., José Martí Peix kontra Bizottság ügyben 2004. december 2-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-11421. o.) 30. pontja.

vizsgálati jelentéseiről van szó. Az, hogy a tagállam a szabálytalansággal kapcsolatos vizsgálatra és/vagy eljárásra vonatkozó hatáskört csupán egyetlen, vagy több hatósághoz telepíti-e, az adott intézkedés szabálytalansággal kapcsolatos vizsgálatnak vagy eljárásnak minősítését önmagában nem kérdőjelezheti meg. Más megítélés lehetne azonban kívánatos akkor, ha a valamely másik hatóság jelentését az érintett személynek továbbító hatóság e személyben azt a benyomást keltené, hogy az ő szemszögéből nézve nem áll rendelkezésre kellő mennyiségű gyanúra okot adó tény.

86. Ami a B.I.R.B. által az SGS Belgiumnak küldött, 1999. április 21-i ajánlott levelet illeti, amellyel az utóbbit a szabad forgalomba bocsátásnak a bizonyítása céljából további dokumentumok benyújtására szólították fel, véleményem szerint sok minden szól amellett, hogy ennek tekintetében legalábbis a szabálytalansággal kapcsolatos vizsgálatról volt szó. A kérdést előterjesztő bíróságnak azonban ebben az esetben is meg kell vizsgálnia a pontos tartalmat arra tekintettel, hogy e levél nyilvánvalóvá teszi-e, hogy a B.I.R.B.-nek kétségei voltak az 1997. november 4-i igazolás helyességét illetően, és nem például csak a saját dokumentumait igyekezett teljessé tenni. A tényállásnak a kérdést előterjesztő bíróság általi ismertetése[41] szerint ezen ajánlott levélben ezenfelül a gazdasági felügyelet vizsgálatának eredményét is közölték az SGS Belgiummal. E tekintetben az előző két pontban elmondottak érvényesek.

87. A B.I.R.B. által az SGS Belgiumnak küldött, 2002. február 5-i ajánlott levelet illetően, amelyben a „3665/87 rendelet 11. cikke alapján" szankciót szabtak ki, nincs kétségem afelől, hogy az elévülési idő megszakítására alkalmas, szabálytalansággal kapcsolatos eljárásról van szó. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből az a következtetés vonható le, hogy az ajánlott levélből világosan kiderült a szankció kiszabásának oka. Némiképp meglepő, hogy nem az SGS Belgium fordult a belga bíróságokhoz az e szankcióval szembeni védekezés céljából, hanem fordítva, a B.I.R.B. indított ott keresetet az SGS Belgium ellen a szankció kifizetése iránt. A belga kormány a tárgyaláson ennek kapcsán kifejtette, hogy a szankcióról szóló közigazgatási határozat mint olyan nem végrehajtható. Ha egy ilyen szankció címzettje megtagadja annak kifizetését, a belga közigazgatásnak a szankció végrehajtása érdekében a bíróságokhoz kell fordulnia, minek körében ezek a követelt összeg korlátai között megállapítják a megfelelő összeget. Ezen eljárásjogi rendszertől függetlenül továbbra is leszögezhető, hogy a kérdést előterjesztő bíróság újfent utal arra, hogy az ajánlott levéllel az SGS Belgiummal szemben szankciót szabtak ki, és felszólították annak kifizetésére. Így kétségtelenül a szabálytalansággal kapcsolatos eljárásról van szó.

41 – Lásd ennek ismertetését a fenti 16. pontban.

88. Másodlagosan ezért az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdést úgy javasolom megválaszolni, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti közigazgatási hatóság ajánlott levele, amelyben az abban pontosan ismertetett tényállás alapján szankciót szab ki, a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének értelmében vett vizsgálatnak vagy eljárásnak tekinthető.

V – Végkövetkeztetések

89. Végeredményben azt javasolom a Bíróságnak, hogy a Hof van Beroep te Antwerpen által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

„1. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet 5. és 7. cikke önmagában nem rendelkezik közvetlen hatállyal olyan értelemben, hogy valamely szankció alkalmazásának önálló jogalapjaként szolgálhat.

2. A kiviteli nyilatkozatot elfogadó tagállam (a jelen esetben Belgium) által engedélyezett nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökség, amely az 1994. december 2-i 2945/94/EK bizottsági rendelettel módosított, a mezőgazdasági termékekre vonatkozó export-visszatérítési rendszer alkalmazásának közös részletes szabályai megállapításáról szóló, 1987. november 27-i 3665/87/EGK bizottsági rendelet 18. cikke (2) bekezdése c) pontjának értelmében vett kirakodási igazolást tévesen állította ki, nem tekinthető a 2988/95 rendelet 1. cikke (2) bekezdésének és 7. cikke első mondatának értelmében vett

gazdasági szereplőnek, ha arról van szó, hogy ezen, a 3665/87 rendelet 11. cikkével összefüggésben értelmezett rendelkezések alapján szankciót szabjanak ki vele szemben. Bár az említett ügynökség a 2988/95 rendelet 7. cikkének második mondata értelmében olyan személynek lehet tekinthető, aki valamely szabálytalanság elkövetésében részt vett, e rendelkezés még a 3665/87 rendelet 11. cikkével összefüggésben értelmezve sem kínál megfelelő jogalapot a szankció vele szemben történő alkalmazására.

3. A hatáskörrel rendelkező nemzeti közigazgatási hatóság ajánlott levele, amelyben az abban pontosan ismertetett tényállás alapján szankciót szab ki, a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének értelmében vett vizsgálatnak vagy eljárásnak tekinthető."