

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2010. október 28.*

A C-367/09. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a hof van beroep te Antwerpen (Belgium) a Bírósághoz 2009. szeptember 14-én érkezett, 2009. szeptember 8-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Belgisch Interventie- en Restitutiebureau**

és

az **SGS Belgium NV**,

a **Firme Derwa NV**,

a **Centraal Beheer Achmea NV**

között folyamatban lévő eljárásban,

* Az eljárás nyelve: holland.

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: J.-C. Bonichot tanácselnök, C. Toader (előadó), K. Schiemann, L. Bay Larsen és A. Prechal bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,
hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2010. június 17-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- az SGS Belgium NV képviseletében M. Storme avocat,

- a Firme Derwa NV képviseletében L. Wysen és J. Gevers avocats,

- a belga kormány képviseletében J. C. Halleux, meghatalmazotti minőségben, segítői: P. Bernaerts és E. Vervaeke advocaten,

- az osztrák kormány képviselőjében E. Riedl, meghatalmazotti minőségben,

- az Európai Bizottság képviselőjében A. Bouquet és F. Wilman, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2010. július 15-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 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.) 3. cikke (1) bekezdése harmadik albekezdésének, valamint 5. és 7. cikkének értelmezésére vonatkozik.

- 2 A kérdést a Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (belga intervenció és kifizetőiroda, a továbbiakban: BIRB), valamint az SGS Belgium NV (a továbbiakban: SGS Belgium) elnevezésű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökség, a Firme Derwa NV (a továbbiakban: Firme Derwa) elnevezésű exportőr társaság, és a Centraal Beheer Achmea NV elnevezésű biztosítótársaság között folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, mely az SGS Belgiummal szemben amiatt alkalmazott szankciók

tárgyában indult, hogy a Firme Derwa számára lehetővé tette, hogy e társaság jogosulatlanul export-visszatérítésben részesüljön.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2988/95 rendelet

- 3 A 2988/95 rendelet második, harmadik, negyedik, ötödik, valamint hetedik, nyolcadik, tizedik és tizenharmadik preambulumbekzdése a következöképpen rendelkezik:

„mivel a Közösség kiadásainak több mint fele a tagállamokon keresztül kerül kifizetésre a kedvezményezettek felé;

mivel az erre a decentralizált igazgatásra és az ellenörző rendszerekre vonatkozó részletek a vonatkozó közösségi politikák alapján különböző részletes rendelkezések tárgyát képezik; mivel ugyanakkor a Közösségek pénzügyi érdekeire nézve hátrányos jogszabályokat minden területen fel kell számolni;

mivel a Közösségek pénzügyi érdekei ellen irányuló csalásokkal szembeni küzdelem eredményessé tétele érdekében a közösségi politikák által érintett összes területen egységes jogi keretet kell meghatározni;

mivel a szabálytalan magatartásról és az ahhoz kapcsolódó közigazgatási intézkedésekről és szankciókról a jelen rendelettel összhangban az ágazati szabályok rendelkeznek;

[...]

mivel a Közösség közigazgatási szankcióinak megfelelő védelemben kell részesíteniük az említett érdekeket; mivel ezen szankciók vonatkozásában általános szabályok meghatározására van szükség;

mivel a közösségi jog meghatározta a közös agrárpolitika keretében alkalmazható közigazgatási szankciókat; mivel ilyen szankciókat más területeken is meg kell állapítani;

[...]

mivel a méltányosság és az arányosság elve alapján, továbbá a *ne bis in idem* elv szellemében, a közösségi vívmányok és az e rendelet hatálybalépésekor érvényes egyedi közösségi szabályok tiszteletben tartásával megfelelő rendelkezéseket kell elfogadni

annak érdekében, hogy megakadályozható legyen a közösségi pénzügyi szankciók és a nemzeti büntetőjogi szankciók ugyanazon személyekre ugyanazon okokból való kiszabása;

[...]

mivel a közösségi jog azt a kötelezettséget rója a Bizottságra és a tagállamokra, hogy ellenőrizzék, hogy a közösségi költségvetési források a megjelölt céloknek megfelelően kerülnek felhasználásra; mivel szükség van arra, hogy egységes szabályok egészítsék ki a jelenlegi rendelkezéseket”

4 E rendelet 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme céljából a közösségi joggal kapcsolatos szabálytalanságok esetére egy keretszabályozás kialakítására kerül sor az egységes ellenőrzések, a közigazgatási intézkedések, továbbá szankciók tekintetében.

(2) 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.”

5 Az említett rendelet 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Szükség esetén ellenőrzések, közigazgatási intézkedések és szankciók kerülnek bevezetésre a közösségi jog megfelelő alkalmazása érdekében. Ezeknek hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük, hogy biztosíthassák a Közösségek pénzügyi érdekeinek megfelelő védelmét.

(2) Semmilyen közigazgatási szankció nem alkalmazható, ha a szabálytalanságot megelőzően közösségi jogi rendelkezés nem rendelkezett arról. A közösségi jogszabályba foglalt, közigazgatási szankciót tartalmazó rendelkezések későbbi módosítása esetén a kevésbé szigorú rendelkezéseket kell alkalmazni visszaható hatállyal.

(3) 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.

(4) Figyelemmel az alkalmazandó közösségi jogra, a közösségi ellenőrzések, intézkedések és szankciók alkalmazásának eljárásaira nézve a tagállamok jogszabályai az irányadók.”

- 6 Ugyanezen rendelet 3. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

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

[...]

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.

[...]”

- 7 A 2988/95 rendeletnek a „Közigazgatási intézkedések és szankciók” címet viselő II. címében foglalt 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Főszabályként minden szabálytalanság a jogtalanul megszerzett előny elvonását vonja maga után:

- tartozás tárgyát képező vagy jogtalanul kapott összegek utáni fizetési vagy visszafizetési kötelezettség formájában,

- az előny iránti kérelemhez vagy előleg fizetésekor nyújtott biztosíték teljes vagy részleges elvesztésével.

(2) Az (1) bekezdésben említett intézkedések alkalmazása a megszerzett előny, valamint – megfelelő rendelkezés esetében – az átalány alapján meghatározható kamat elvonására korlátozódik.

(3) Azok a cselekmények, amelyekről megállapítható, hogy céljuk az adott ügyben alkalmazandó közösségi jog célkitűzéseivel ellentétes előnyszerzés azáltal, hogy mesterséges módon teremtik meg az előny megszerzéséhez szükséges feltételeket, az előny megszerzésének megghiúsulását vagy annak elvonását eredményezik.

(4) Az e cikkben előírt intézkedések nem minősülnek szankciónak.”

- 8 A rendelet 5. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A szándékosan elkövetett vagy gondatlanságból okozott szabálytalanságok a következő közigazgatási szankciók kiszabását vonhatják maguk után:

- a) közigazgatási bírság fizetése;
- b) olyan összeg megfizetése, amely a jogtalanul szerzett vagy kicsalt összeget – adott esetben kamataival együtt – meghaladja; ez a többletösszeg az egyedi szabályokban megállapított százaléértéknek megfelelően kerül meghatározásra, és ez nem haladhatja meg a visszatartó hatáshoz feltétlenül szükséges szintet;

- c) a közösségi szabályok által nyújtott előny teljes vagy részleges megvonása, még akkor is, ha a gazdasági szereplő a szóban forgó előnynek csupán egy részében részesült jogosulatlanul;

[...]

- g) egyéb, tisztán gazdasági jellegű szankciók, amelyek természetüket és alkalmazási körüket tekintve egyenértékűek az érintett ágazatok konkrét követelményeinek fényében a Tanács által a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörökkel összhangban a Tanács által elfogadott ágazati szabályokban előírtakkal.

(2) A jelen rendelet hatálybalépésekor érvényben lévő ágazati szabályokban rögzített rendelkezések sérelme nélkül egyéb szabálytalanságok csak azokat az (1) bekezdésben felsorolt, büntetőjogi szankcióval nem egyenértékű szankciókat vonhatnak maguk után [helyesen: csak az (1) bekezdésben felsorolt, büntetőjogi szankcióval nem egyenértékű szankciókat vonhatják maguk után] amennyiben az ilyen szankciók elengedhetetlenek a szabályok helyes alkalmazásának biztosításában.”

- 9 Az említett rendelet 7. cikke a következőképpen rendelkezik:

„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 a szabálytalanság elkövetésében, vagy felelősséggel tartoznak a szabálytalanságért, illetve biztosítaniuk kell, hogy azt ne kövessék el.”

A 3665/87 rendelet

- ¹⁰ Az 1997. március 18-i 495/97/EK bizottsági rendelettel (HL L 77., 12. 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.; a továbbiakban: 3665/87 rendelet) 11. cikkének (1) és (3) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(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.

[...]

A szankciók a nemzeti szinten megállapított egyéb szankcióktól függetlenül alkalmazandók.

[...]

(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 (1) bekezdés első albekezdése szerint alkalmazandó szankciót is. [...]"

¹¹ A 3665/87 rendelet 18. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A szabad forgalomba bocsátáshoz kapcsolódó behozatali vámalakiságok elvégzésének megtörténtét az exportőr, választása szerint, a következő okmányok valamelyikével igazolja:

a) a vámokmány [...];

b) a valamely tagállam által engedélyezett, nemzetközi szintű ellenőrző és felügyelő ügynökség által kiállított, a kirakodásra és a szabad forgalomba bocsátásra vonatkozó igazolás. A szóban forgó igazoláson szerepelnie kell a szabad forgalomba bocsátást igazoló behozatali vámokmány dátumának és számának.

(2) Ha az exportőr a megfelelő lépések megtétele ellenére nem tudja beszerezni az (1) bekezdés a) vagy b) pontja szerinti, általa választott okmányt, vagy ha kétségek merülnek fel az átadott okmányok hitelességét illetően, a szabad forgalomba bocsátáshoz kapcsolódó vámalkiságok elvégzése a következő okmányok valamelyikével igazolható:

[...]

c) a valamely tagállam által engedélyezett, nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökség által kiállított kirakodási igazolás, amely ezen túlmenően igazolja, hogy a termék elhagyta a kirakodás helyét, vagy legalábbis, tudomása szerint, a terméket ezt követően nem rakodták be újrakivitel céljából;

[...]”

A nemzeti jog

- ¹² A közös agrárpolitika keretében exportált áruknak a rendeltetési országban való kirakodására vonatkozó igazolás kiállításával megbízott ügynökségek engedélyezési feltételeinek a meghatározásáról szóló, 1985. január 4-i királyi rendelet (a *Moniteur belge* 1985. február 21-i száma, 1937. o.) a következőképpen rendelkezik:

„A közös agrárpolitika keretében azokat az igazolásokat, amelyek tanúsítják, hogy az exportált árukat a rendeltetési országban kirakodták, az illetékes hatóságok csak

akkor fogadhatják el, ha azokat olyan nemzetközi ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökségek állítják ki, amelyek erre vonatkozóan a gazdasági és mezőgazdasági ügyekért felelős minisztériumok rendeleteiben foglalt engedéllyel rendelkeznek.”

13 A királyi rendelet 2. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az ügynökség vállalja az alábbiakat:

1° a kiviteli ügyletekben részt vevő vagy közreműködő egyéb személyekkel egyetemlegesen felel az általa kiállított igazolások pénzügyi következményeiért;

2° bármikor biztosítja az épületeibe való belépést a [...] tisztviselők számára, és lehetővé teszi a számukra a kiállított igazolásokra vonatkozó valamennyi dokumentumba való betekintést;

[...]”

14 Az említett királyi rendeletet hatályon kívül helyezte a közös agrárpolitika keretében exportált áruknak a rendeltetési országban való kirakodására és szabad forgalomba bocsátására, vagy kirakodására vonatkozó igazolás kiállításával megbízott ügynökségek engedélyezési feltételeinek a meghatározásáról szóló, 1999. február 28-i királyi rendelet (a *Moniteur belge* 1999. június 22-i száma, 23534. o.).

- 15 E királyi rendelet 2. cikke (1) bekezdése 2. pontjának a) pontja szerint „az ügynökség vállalja az alábbiakat: a) a kiviteli ügyletekben részt vevő vagy közreműködő egyéb személyekkel egyetemlegesen felel az általa kiállított igazolások pénzügyi következményeiért”.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 16 A Firme Derwa 1997. június 6-án 741 144 kilogramm marhahúst adott el egyiptomi exportra, és ehhez kapcsolódóan a BIRB-től export-visszatérítést kérelmezett. Ez az exportőr biztosíték nyújtását követően ily módon az előfinanszírozási szabályozás keretében 1 407 268,90 eurós összeget kapott.
- 17 A Firme Derwának a visszatérítés teljes összegének végleges megszerzéséhez igazolnia kellett, hogy az említett marhahústétel Egyiptomban behozatalra került. A marhahúsrakományt szállító hajó 1997. június 19-én érkezett a rendeltetési helyére. A Firme Derwa 1998. február 10-én továbbította a BIRB-nek egy, az SGS Belgium által kiállított, 1997. november 4-i igazolást, mely szerint az egyiptomi vámhatóságok a szóban forgó árut szabad forgalomba bocsátották.
- 18 A BIRB 1998. június 5-én felszabadította a Firme Derwa által nyújtott biztosítékot, a Firme Derwa ezzel véglegesen megszerezte a szóban forgó export-visszatérítést.

- 19 Egy, a belga gazdasági minisztérium gazdasági felügyelete által végzett vizsgálat alapján kiderült, hogy az SGS Egypt Ltd. 1997. szeptember 24-i faxában értesítette az SGS Belgiumot, hogy a szóban forgó árut nem lehetett volna Egyiptomba bevinni, mivel e harmadik ország hatóságai megtiltották a belga marhahús Egyiptomba történő bevitelét.
- 20 A BIRB az e vizsgálatra vonatkozó jelentéseket továbbította az SGS Belgiumnak az 1998. augusztus 13-i, valamint az 1998. október 9-i és 14-i leveleiben. A BIRB az 1999. április 21-i levelében arra is felhívta a szóban forgó társaságot, hogy küldje meg a számára azokat a vámokmányokat, amelyek alapján a szóban forgó társaság 1997. november 4-én kiállította az igazolását.
- 21 A BIRB, miután megállapította, hogy az SGS Belgium nem tett eleget a kérésének, a 2002. február 5-i, a szóban forgó társaságnak címzett levelében arra a megállapításra jutott, hogy az áruk Egyiptomban szabad forgalomba bocsátás céljából nem kerültek behozatalra, következésképpen a BIRB úgy határozott, hogy az SGS Belgiummal szemben a 3665/87 rendelet 11. cikke szerint az említett ellenőrző ügynökség által kiállított igazolás alapján a Firme Derwa által jogosulatlanul megszerzett 1 407 268,90 eurós összeg 200%-ának megfelelő összegű közigazgatási szankciót szab ki. Az SGS Belgiumot ezenfelül felhívta arra, hogy fizesse meg az említett visszatérítés kamatokkal növelt összegét, tehát összesen 4 503 260,74 eurót követelt az ügynökségtől.
- 22 Az SGS Belgium a 2002. április 29-i levelében közölte a BIRB-bel, hogy egy belső vizsgálat során kiderült, hogy az árut csak ideiglenesen vitték be Egyiptomba, és azt végül Dél-Afrikába exportálták. Ugyanakkor az SGS Belgium egy 2002. május 27-i levélváltás során hangsúlyozta, hogy a téves információk továbbítása nem volt szándékos.

- 23 A 2003. szeptember 16-án kézbesített keresetlevéllel a BIRB eljárást indított a Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (antwerpeni első fokú bíróság) előtt az SGS Belgium ellen az említett közigazgatási szankció kiszabása iránt. Az említett ügynökség ezt követően perbe hívta a Firme Derwát és a Centraal Beheer Achmea NV-t.
- 24 Az említett bíróság a 2006. január 13-i ítéletével a BIRB keresetét, valamint az SGS Belgium perbe hívása iránti kérelmet, mint megalapozatlant elutasította. Az említett bíróság először is megállapította, hogy a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének első albekezdésében előírt négy éves elévülési idő nem telt le, mivel azt az említett rendelkezés harmadik albekezdése értelmében megszakította a BIRB 2002. február 5-i levele, amelyben az SGS Belgiummal szemben közigazgatási pénzbírságot szabott ki.
- 25 A rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen azonban megállapította, hogy a 2988/95 rendelet 5. és 7. cikke nem képez megfelelő jogalapot az SGS Belgiumhoz hasonló ügynökségekkel szembeni közigazgatási szankciók kiszabásához. Az említett bíróság álláspontja szerint ugyanis a 2988/95 rendelet 3. cikkével ellentétben e rendelkezések mérlegelési mozgásteret hagynak a tagállamok számára, és nem írnak elő kötelezettséget a szankciók kiszabására vonatkozóan. Ezért az uniós jogalkotónak vagy a nemzeti jogalkotóknak kell ágazati rendeletekben előírniuk azt, hogy a visszatérítésben részesülő exportortól eltérő más gazdasági szereplők kötelesek a szankciók megfizetésére. Szintén e jogalkotóknak kell meghatározni az említett szankciókat. Ezenfelül a 3665/87 rendelet nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné, hogy a kiviteli ügyletekben részt vevőkkel szankciókat lehessen alkalmazni az exportőr által elkövetett szabálytalanságok miatt.
- 26 A BIRB ezen ítélet ellen a kérdést előterjesztő bírósághoz fellebbezett, és főként azal érvelt, hogy az 1985. január 4-i királyi rendelet értelmében az SGS Belgium az exportőrrel egyetemlegesen felelős volt az általa kiállított igazolások pénzügyi következményeiért. Mivel azonban az ügynökség mesterséges módon teremtette meg azokat a feltételeket, amelyek az exportőr számára lehetővé tették, hogy jogosulatlanul

részesüljön export-visszatérítésben, és mivel ez az exportőr, a Firme Derwa nem tudott a kiállított igazolás téves jellegéről, és nem követett el hanyagságot, a BIRB úgy vélte, hogy nincs helye a visszatérítésnek a Firme Derwától való visszakövetelésének, sem pedig annak, hogy vele szemben közigazgatási szankció kerüljön kiszabásra. A BIRB lényegében azzal érvelt, hogy bár a 3665/87 rendelet 11. cikke (1) bekezdése első albekezdésének b) pontjában előírt szankció főszabály szerint csak az exportőrre vonatkozik, az ellenőrző és felügyelő ügynökségnek a nemzeti jog által előírt társfelelősségére vonatkozó szabály miatt a 2988/95 rendelet 7. cikke alapján e szankció kiszabható az említett ügynökséggel, mint olyan személlyel szemben, amely e rendelkezés értelmében felelősnek tekinthető a szabálytalanságért. A BIRB azzal is érvelt, hogy mindenestre – még ha semmilyen csalárd szándék sem állapítható meg – az SGS Belgiumot legalább a 3665/87 rendelet 11. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a) pontjában meghatározott szankció megfizetésére kell kötelezni.

- 27 Az SGS Belgium a maga részéről különösen azzal érvelt, hogy amennyiben felelősnek tekinthető, az exportőrrel és a biztosítóval egyetemleges felelősségről van szó, mivel a követelt összegeket az exportőrnek kell megfizetni, és mivel a 2988/95 rendelet 7. cikke, valamint az 1985. január 4-i királyi rendelet 2. cikke (2) bekezdésének 1. pontja a kiviteli ügyletekben részt vevők között egyetemleges felelősséget ír elő.
- 28 E körülmények között a hof van beroep te Antwerpen (antwerpeni fellebbviteli bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti 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 rendelkezzenek, és hogy a nemzeti hatóságoknak végrehajtási intézkedéseket kellene hozniuk?

- 2) Egy 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, 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 (1) bekezdése harmadik albekezdésének értelmében vett vizsgálatnak vagy eljárásnak?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

- ²⁹ A kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésével valójában azt kívánja megtudni, hogy a 2988/95 rendelet 5. és 7. cikke oly módon alkalmazandó-e, hogy a rendelet értelmében vett közigazgatási szankciók csak e rendelkezések alapján szabhatók ki.

- 30 Az SGS Belgium, a Firme Derwa és az osztrák kormány lényegében azzal érvel, hogy a 2988/95 rendelet 5. és 7. cikke nem rendelkezik közvetlen hatállyal, mivel e közigazgatási szankciók az uniós költségvetés részére teljesített kifizetések szabályszerűségének és jogszerűségének az ellenőrzésére irányuló folyamatban részt vevő gazdasági szereplők különböző kategóriáival szemben csak abban az esetben szabhatók ki, ha a szankciók típusait és az érintett gazdasági szereplőket meghatározó uniós ágazati jogszabályok hatályban voltak abban az időpontban, amikor a szabálytalanságot elkövették. Az említett felek e tekintetben azzal érvelnek, hogy az ellenőrző és felügyelő ügynökségeket illetően nem voltak hatályban ilyen ágazati jogszabályok az alapügy tárgyát képező export időpontjában.
- 31 A belga kormány és a Bizottság ezzel szemben úgy véli, hogy ha a gazdasági szereplők valamely kategóriájára a kedvezményezett exportőrök által jogosulatlanul szerzett visszatérítéseket illetően még nem vonatkozik olyan uniós ágazati szabályozás, mint a 3665/87 rendelet, a 2988/95 rendelet 5. és 7. cikke az EUMSZ 288. cikk (2) bekezdése értelmében közvetlenül alkalmazandó, mivel e cikkek általánosságban előírják, hogy a közigazgatási szankciók az export-visszatérítés kedvezményezettjén kívül más gazdasági szereplőkkel szemben is alkalmazhatók.
- 32 E tekintetben az uniós jogforrások rendszerében betöltött szerepükből és jellegükből fakadóan a rendeletek előírásainak közvetlen hatályuk van a nemzeti jogrendszerekben, : anélkül hogy szükség lenne arra, hogy a nemzeti hatóságok végrehajtási intézkedéseket fogadjanak el (a 93/71. sz. Leonasio-ügyben 1972. május 17-én hozott ítélet [EBHT 1972., 287. o.] 5. pontja és a C-278/02. sz. Handlbauer-ügyben 2004. június 24-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-6171. o.] 25. pontja), és anélkül, hogy az uniós jogalkotónak további jogszabályokat kellene elfogadnia.
- 33 Ennek ellenére az említett rendeletek egyes rendelkezéseinek végrehajtása érdekében szükséges lehet végrehajtási intézkedések elfogadása (a C-403/98. sz. Monte Arcosu ügyben 2001. január 11-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-103. o.] 26. pontja) akár a tagállamok, akár maga az uniós jogalkotó részéről.

- 34 Ugyanez igaz az Unió pénzügyi érdekeinek a védelme összefüggésében, a 2988/95 rendeletben meghatározott gazdasági szereplők különböző kategóriáira alkalmazandó közigazgatási szankciók tekintetében.
- 35 A szándékosan vagy gondatlanul megvalósított szabálytalanságok tekintetében ugyanis e rendelet 5. cikke annak előírására szorítkozik, hogy az ilyen szabálytalanságok a cikkben felsoroltak közül egyes szankciók kiszabását „vonhatják” maguk után, míg azon gazdasági szereplők vonatkozásában, akikre ilyen szankciók alkalmazhatók, az említett rendelet 7. cikke előírja, hogy e szankciók nem csak a szabálytalanságot elkövető gazdasági szereplőkkel szemben, hanem 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.
- 36 Meg kell tehát állapítani, hogy e rendelkezések az ellenőrzésre és a szankciókra vonatkozó általános szabályoknak az Unió pénzügyi érdekeinek a védelme céljából történő meghatározására szorítkoznak (lásd 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. pontját). Az említett rendelkezések különösen nem határozzák meg pontosan, hogy a 2988/95 rendelet 5. cikkében felsorolt szankciók közül melyiket kell alkalmazni az Unió pénzügyi érdekeit sértő szabálytalanság esetén, és azt sem, hogy a gazdasági szereplők mely kategóriájára kell ilyen esetben ilyen szankciót alkalmazni.
- 37 E tekintetben hozzá kell fűzni, hogy egyrészt a 2988/95 rendelet 2. cikkéből, és különösen annak a rendelet ötödik és nyolcadik preambulumbekzdésével összefüggésben értelmezett (3) bekezdéséből az következik, hogy az uniós jogalkotónak kell előírnia a közigazgatási szankciókat bevezető ágazati szabályokat, ugyanúgy, mint ahogy az az említett rendelet elfogadásának időpontjában a közös agrárpolitika keretében már meglévő szabályok esetében történt. Ezenfelül, amint ugyanezen rendelet

hetedik preambulumbekzdéséből következik, a rendelet az ilyen ágazati szabályokra vonatkozó általános szabályok megállapítására irányul.

- 38 Másrészt a 2988/95 rendelet 2. cikkének (4) bekezdéséből az következik, hogy az alkalmazandó uniós jogra figyelemmel a rendeletben előírt ellenőrzések, intézkedések és közigazgatási szankciók alkalmazásának eljárásaira nézve a tagállamok jogszabályai az irányadók.
- 39 Ezenfelül meg kell állapítani továbbá, hogy a 2988/95 rendelet 2. cikkének (2) bekezdése a bűncselekmények és büntetések törvényességének elvével összhangban kétségkívül előírja, hogy semmilyen közigazgatási szankció nem alkalmazható, ha a szabálytalanságot megelőzően uniós jogi rendelkezés nem rendelkezett arról.
- 40 Amint azonban az EUMSZ 325. cikkéből következik, a tagállamoknak az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás leküzdésére meg kell tenniük ugyanazokat az intézkedéseket, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek. Következésképpen, és a 2988/95 rendelet céljait figyelembe véve meg kell állapítani, hogy mivel az uniós jogalkotó nem fogadott el az Unió pénzügyi érdekeit az egyes gazdasági szereplők magatartásával szemben védő ágazati szabályozást, a tagállamok jogosultak e területen és az említett gazdasági szereplőkkel szemben rendelkezéseket hatályban tartani, vagy ilyen rendelkezéseket elfogadni, amennyiben ez szükségesnek bizonyul a csalás elleni küzdelem végett, és amennyiben e rendelkezések tiszteletben tartják az uniós jog általános elveit, mint például az arányosság elvét, valamint az említett rendelet által meghatározott általános szabályokat, és az Unió esetlegesen meglévő más, egyéb gazdasági szereplőket érintő ágazati szabályozását.

- 41 Hangsúlyozni kell ugyanis, hogy ha az uniós szabályozás nem tartalmaz semmilyen konkrét rendelkezést, amely a szabályozás megsértése esetére szankciót írna elő, vagy ha az ilyen szabályozás azt írja elő, hogy az uniós jog megsértése esetén bizonyos szankciók alkalmazhatók, de nem határozza meg kimerítő módon azokat a szankciókat, amelyeket a tagállamok kiszabhatnak, az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy hozzanak meg minden tényleges intézkedést az Unió pénzügyi érdekeit sértő magatartások szankcionálása érdekében (lásd ebben az értelemben a 68/88. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1989. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1989., 2965. o.] 23. pontját, valamint a C-186/98. sz., Nunes és de Matos ügyben 1999. július 8-án hozott ítélet [EBHT 1999., I-4883. o.] 12. és 14. pontját).
- 42 Ezenfelül az EUMSZ 325. cikk céljaival – amelyek mind az Uniót, mind pedig annak tagállamait az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások és szabálytalanságok elleni küzdelemre kötelezik – ellentétes lenne a tagállamoknak a gazdasági szereplők valamely, uniós szinten elfogadott ágazati szabályozás tárgyát még nem képező kategóriája elleni cselekvésének a korlátozása. Az Unió pénzügyi érdekei védelmének a hatékonnyá tétele érdekében ugyanis elengedhetetlen, hogy a csalások és az egyéb szabálytalanságok elkövetésétől való visszatartás, illetve a csalások és az egyéb szabálytalanságok elleni küzdelem minden olyan szinten biztosított legyen, amelyen ezeket az érdekeket az említett jelenségek érinthetik, különösen, mivel a küzdelem tárgyát képező jelenségek gyakran különböző szinteken jelen lévő gazdasági szereplőket érintenek (lásd ebben az értelemben a C-15/00. sz., Bizottság kontra EBB ügyben 2003. július 10-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-7281. o.] 135. pontját). Ezenfelül meg kell állapítani, hogy ez fennáll az ellenőrző és felügyelő ügynökségeknek az export-visszatérítések kifizetésének a szabályszerűsége tekintetében betöltött szerepére is.
- 43 A fentiekre tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2988/95 rendelet 5. és 7. cikke nem alkalmazható oly módon, hogy közigazgatási szankció csak e rendelkezések alapján szabható ki, mivel az Unió pénzügyi érdekei védelmének az összefüggésében a közigazgatási szankciónak a személyek valamely kategóriájára való alkalmazásához az szükséges, hogy a kérdéses szabálytalanság elkövetését megelőzően az uniós jogalkotó elfogadjon olyan ágazati szabályozást, amely meghatározza e szankciót, valamint a szankciónak a személyek e kategóriájára vonatkozó alkalmazása feltételeit, vagy adott esetben, ha ilyen szabályozást uniós szinten még nem fogadtak el, a szankciónak a szóban forgó alkalmazásához az szükséges, hogy a szabálytalanság elkövetésének helye szerinti tagállam joga a kérdéses szabálytalanság elkövetését

megelőzően előírja a közigazgatási szankciónak a személyek említett kategóriájára való alkalmazását.

A második kérdésről

- 44 A kérdést előterjesztő bíróság a második kérdésével lényegében azt kívánja megtudni, hogy az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló körülmények között, ha az uniós ágazati szabályozás még nem írta elő a tagállamok arra vonatkozó kötelezettségét, hogy hatékony szankciókat határozzanak meg arra az esetre, ha egy tagállam által engedélyezett, nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökség téves igazolást állított ki, a 2988/95 rendelet 7. cikkével ellentétes-e, ha a tagállamok a nemzeti rendelkezések alapján szankciót alkalmaznak ezen ügynökséggel, mint az e rendelkezés értelmében „a szabálytalanságért felelőséggel tartozó személlyel”, vagy olyan személlyel szemben, akinek „biztosítania kell, hogy azt ne kövessék el”.
- 45 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a tagállam által engedélyezett, nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökség azáltal, hogy a 3665/87 rendelet 18. cikke értelmében a kirakodásról és a szabad forgalomba bocsátásról téves igazolást állított ki, amely az exportőr számára lehetővé tette, hogy jogosulatlanul részesüljön export-visszatérítésben, tekinthető olyan személynek, aki a 2988/95 rendelet 7. cikke értelmében „a szabálytalanság elkövetésében részt vett”, és akivel szemben ezért alkalmazhatók a rendelet értelmében vett közigazgatási intézkedések és szankciók. Az ilyen ügynökség olyan személynek is tekinthető, aki a rendelkezés értelmében

a szabálytalanságért felelősséggel tartozik, ha a nemzeti jog előírja az ügynökség felelősségét az általa kiállított igazolásokból származó pénzügyi következményekért.

- 46 Amint azonban a jelen ítélet 43. pontjában megállapításra került, az ilyen szankció alkalmazásához szükséges, hogy uniós ágazati szabályozás, vagy ilyen szabályozás hiányában nemzeti szabályozás előírja a közigazgatási szankciónak a gazdasági szereplők e kategóriájára történő alkalmazását.
- 47 Az alapügy tárgyát képező export időpontjában azonban az uniós jog nem tartalmazott a 2988/95 rendelet értelmében vett, olyan ágazati szabályozást, amely konkrétan azokra a szankciókra vonatkozott volna, amelyeket az Unió pénzügyi érdekeinek az abból származó sérelme esetén kell előírni, hogy az említett ellenőrző és felügyelő ügynökségek a kirakodásra és a szabad forgalomba bocsátásra vonatkozóan téves igazolásokat állítanak ki.
- 48 Csak 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.) elfogadása óta írja elő ugyanis az említett rendelet új 16c. cikke, hogy „[a]z Ügynökségeket engedélyező tagállamok gondoskodnak egy hatékony szankcionáló rendszerről arra az esetre vonatkozóan, ha valamely engedélyezett Ügynökség hamis tanúsítványt állítana ki”.
- 49 Ezzel szemben a 3665/87 rendelet 11. cikke pontos szabályokat írt elő az exportőr által jogosulatlanul átvett export-visszatérítéseknek az exportőr által való visszafizetésére, melyhez szankció is kapcsolódott, különösen abban az esetben, ha az exportőr az említett jogosulatlan előnyre oly módon tett szert, hogy szándékosan szolgáltatott hamis adatokat, valamint e rendelet lehetővé tette egyéb szankciónak a nemzeti jog által történő előírását is. Következésképpen az alapügyben felmerül a kérdés, hogy a

nemzeti hatóságok lemondhatnak-e a visszatérítésnek az exportőr általi visszafizetéséről, és a közigazgatási szankciónak az exportőrrel szemben történő alkalmazásáról, előnyben részesítve a nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökséggel szembeni eljárást, amely ügynökség a nemzeti jog értelmében egyetemlegesen felelős az általa kiállított igazolásokról származó pénzügyi következményekért.

- 50 Az Unió költségvetéséből a strukturális alapok és a közös agrárpolitika keretében nyújtott támogatásokra vonatkozóan a Bíróságnak már volt alkalma annak megállapítására, hogy a tagállam által gyakorolt bármely mértékű mérlegelési jogkör azt érintően, hogy a jogalap nélkül vagy jogellenesen nyújtott támogatások visszatérítését megkövetelje-e, vagy sem, ellentétes az említett ágazatokban alkalmazandó uniós jogszabályok által a nemzeti hatóságokat érintően megállapított, arra vonatkozó kötelezettségekkel, hogy a jogalap nélkül vagy jogellenesen kifizetett támogatásokat visszatéríttessék (lásd ebben az értelemben a 205/82–215/82. sz., Deutsche Milchkontor és társai egyesített ügyekben 1983. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1983., 2633. o.] 22. pontját, és a fent hivatkozott Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening ügyben hozott ítélet 38. pontját).
- 51 Főszabály szerint ugyanez vonatkozik a tagállamok azon kötelezettségére is, hogy az exportőrökkel visszafizetessék az általuk jogosulatlanul kapott visszatérítéseket, amely kötelezettséget a 3665/87 rendelet 11. cikke írja elő, és amelyhez az ugyanezen cikk (1) bekezdése első albekezdésének a) és b) pontjában előírt szankció kapcsolódik, valamint a nemzeti jog által esetlegesen előírt egyéb szankciók.
- 52 Az 1253/2002 rendelet hatálybalépését megelőzően a tagállamok valóban nem voltak kötelesek arra, hogy a visszatérítéseknek az exportőrök által jogosulatlanul történő megszerzése esetére szankciókat írjanak elő a téves igazolást kiállító ellenőrző és felügyelő ügynökséggel szemben. Ez a körülmény azonban – amint a jelen ítélet 40. pontjában megállapításra került – nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy az Unió pénzügyi érdekeinek a védelme összefüggésében olyan nemzeti rendelkezéseket tartsanak hatályban vagy fogadjanak el, amelyek előírják a közigazgatási szankciónak a gazdasági szereplők e kategóriájára való alkalmazását, mely gazdasági szereplőkre az

uniós jogalkotó azt a feladatot bízta, hogy együttműködjenek az Unió költségvetéséből nyújtott visszatérítésekben részesülő kiviteli ügyletek szabályszerűségének az ellenőrzésében. Végeredményben az ilyen intézkedések csupán előzetesen előírják azt a kötelezettséget, amely azóta az említett államokra az 1253/2002 rendelettel módosított, 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.) 16c. cikke értelmében hárul.

- 53 Mindebből következően az alapügyet jellemzőhöz hasonló körülmények fennállása esetén, és a kérdést előterjesztő bíróság által az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben tett, az 1985. január 4-i királyi rendelet alkalmazását érintő megállapítás sérelme nélkül, olyan uniós ágazati szabályozás hiányában, amely az időbeli hatálya szempontjából alkalmazandó az ellenőrző és felügyelő ügynökségekre, a tagállamok előírhatták az ilyen típusú ügynökségeknek, mint a szabálytalanság elkövetésében részt vevő vagy a szabálytalanságért felelősséggel tartozó személyeknek az exportőrrel egyetemleges felelősségét az általuk kiállított, a kirakodásra és a szabad forgalomba bocsátásra vonatkozó, olyan igazolás pénzügyi következményeiért, amely az exportőr számára lehetővé tette, hogy az uniós költségvetést megkárosítva jogosulatlanul részesüljön export-visszatérítésben.
- 54 Az alapügyben ugyanakkor úgy tűnik, hogy a nemzeti hatóságok egyrészt arra törekednek, hogy az SGS Belgium a jogalap nélkül kifizetett visszatérítést visszafizesse, másrészt pedig arra, hogy a 3665/87 rendelet 11. cikke (1) bekezdése első albekezdésének b) pontjában meghatározott, rendszerint az exportőrrel szemben alkalmazott közigazgatási szankciókat ezen ellenőrző és felügyelő ügynökséggel szemben alkalmazzák, mégpedig a 2988/95 rendelet 7. cikkének közvetlen hatályára, és az ilyen ügynökségek az exportőrrel egyetemleges felelősségének a nemzeti jogban való meglétére hivatkozva. Úgy tűnik, hogy a BIRB álláspontja szerint az, hogy az alapügy által érintett ellenőrző és felügyelő ügynökség szándékosan továbbított hibás igazolást, arra enged következtetni, hogy a 3665/87 rendelet 11. cikke (1) bekezdése első albekezdésének b) pontjában előírt szankció alkalmazásának feltétele fennáll.

Másodlagosan azonban a BIRB a kérdést előterjesztő bíróság előtt arra is hivatkozik, hogy ha csalárd szándék nem állapítható meg, az SGS-t a kérdést előterjesztő bíróság kötelezze a rendelet 11. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a) pontjában előírt szankció megfizetésére.

- 55 E tekintetben a jogosulatlanul kapott visszatérítés visszafizettetését illetően rá kell mutatni, hogy – amint a jelen ítélet 51. pontjában már megállapítást nyert –, a visszatérítést azzal az exportőrrel kell visszafizettetni, aki jogosulatlanul részesült abban.
- 56 Az említett rendelet 11. cikke (1) bekezdése első albekezdésének b) pontjában előírt szankció alkalmazását illetően meg kell állapítani, hogy az csak akkor alkalmazható, ha „az exportőr szándékosan szolgáltatott hamis adatokat”. Következésképpen az uniós jogalkotó kifejezetten azt írta elő, hogy ennek az alkalmazási feltételnek kizárólag az exportőr részéről kell fennállnia.
- 57 E körülmények között – bár az alapügyben úgy tűnik, hogy az exportőrnek nem volt tudomása az ellenőrző és felügyelő ügynökség által szándékosan továbbított szabad forgalomba bocsátási igazolás hibás jellegéről, amelyet a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia – nem állapítható meg, hogy az exportőr a 3665/87 rendelet 11. cikke (1) bekezdése első albekezdésének b) pontja értelmében szándékosan szolgáltatott hamis adatokat, így a rendelkezés által előírt szankció nem alkalmazható az exportőrre, és az egyetemleges felelősséget előíró nemzeti szabály alkalmazásával az említett ellenőrző és felügyelő ügynökségre sem.

- 58 Ezzel szemben az ilyen helyzetben a 3665/87 rendelet 11. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a) pontjában előírt szankció alkalmazható. E szankciót ugyanis akkor is alkalmazni kell, ha az exportőr nem vétkes (lásd a C-143/07. sz. AOB Reuter ügyben 2008. április 24-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-3171. o.] 17. pontját).
- 59 E tekintetben egyrészt meg kell állapítani, hogy főszabály szerint csak azokkal a gazdasági szereplőkkel szemben alkalmazható ilyen szankció, akik az export-visszatérítést igényelték, abban az esetben, ha úgy tűnik, hogy az általuk a kérelem alátámasztása érdekében szolgáltatott adatok hibásak. Másrészt – mivel fennáll a valós veszélye annak, hogy az exportőr, aki általában a szerződések alkotta, viszonteladási célú vásárlási lánc utolsó láncszeme, elkerüli a nyilatkozatának a lánc valamelyik másik pontján esetlegesen felmerülő hiba, hanyagság vagy csalás miatti téves jellegéért való felelősségre vonást – a 3665/87 rendelet 11. cikke szankciók kilátásba helyezése mellett az exportőrt teszi felelőssé a nyilatkozatának a téves jellegéért (lásd ebben az értelemben a C-210/00. sz. Káserei Champignon Hofmeister ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-6453. o.] 42., 61. és 62. pontja). Az exportőr ugyanis szabadon választja meg szerződéses partnereit, és neki kell gondoskodnia a megfelelő óvintézkedések megtételéről, akár az előbbiekkal kötött szerződésbe foglalt kikötésekkel, akár különleges biztosítás megkötésével (a fent hivatkozott AOB Reuter ügyben hozott ítélet 36. pontja).
- 60 Ugyanakkor az olyan helyzetben, amelyben az exportőr olyan szabad forgalomba bocsátási igazolás segítségével szerez export-visszatérítést, amelyre vonatkozóan az uniós szabályozás megköveteli, hogy azt egy nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökség állítsa ki, és amelyben kiderül, hogy az ügynökség az exportőr tudomása nélkül téves igazolást továbbított, amely lehetővé teszi a kiviteli ügyletekhez kapcsolódó kockázatokat fedező biztosító számára, hogy megtagadja ezen ügylet meghiúsulásához kapcsolódó veszteség megtérítését, a 3665/87 rendelet 11. cikkével nem ellentétes, ha a nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökségnek az általa kiállított igazolások pénzügyi következményeiért fennálló egyetemleges felelősségét előíró nemzeti jogi rendelkezést alkalmazva a nemzeti hatóság úgy határoz, hogy az említett cikk (1) bekezdése első albekezdésének

a) pontjában előírt szankciónak az exportőrre való alkalmazásából eredő összeget az ügynökséggel fizetted meg.

- 61 Meg kell azonban állapítani, hogy szankció, még ha nem rendelkezik is büntetőjogi jellemzőkkel, kizárólag akkor alkalmazható, ha világos és egyértelmű jogalapon nyugszik (lásd a C-110/99. sz. Emsland-Stärke ügyben 2000. december 14-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-11569. o.] 56. pontját, a fent hivatkozott Káserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítélet 52. pontját és a C-274/04. sz. ED & F Man Sugar ügyben 2006. április 6-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-3269. o.] 15. pontját).
- 62 A fentiekre tekintettel a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy az alapügyet jellemzőhöz hasonló körülmények között, ha az uniós ágazati szabályozás még nem foglalja magában a tagállamok azon kötelezettségét, hogy hatékony szankciókat írjanak elő arra az esetre, ha a tagállam által engedélyezett, nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökség téves igazolást állított ki, a 2988/95 rendelet 7. cikkével nem ellentétes, ha a tagállamok szankciót alkalmaznak ezen ügynökséggel, mint a rendelet értelmében „a szabálytalanság elkövetésében részt vevő” vagy „a szabálytalanságért felelősséggel tartozó” személlyel szemben, feltéve azonban, hogy e szankció alkalmazásának jogalapja világos és egyértelmű, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.

A harmadik kérdésről

- 63 A kérdést előterjesztő bíróság a harmadik kérdésével azt kívánja megtudni, hogy a valamely kiviteli ügyletkez kapcsolódó szabálytalanságot megállapító vizsgálati

jelentésnek az ezen ügyletre vonatkozó szabad forgalomba bocsátási igazolást kiállító, nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökséggel való közlése, az ügynökség kiegészítő dokumentumok benyújtására való, a szabad forgalomba bocsátás valóságának ellenőrzésének a célját szolgáló felhívása, valamint az olyan ajánlott levél megküldése, amelyben az ügynökséggel szemben szankció alkalmazására kerül sor azért, mert szabálytalanság elkövetésében vett részt, a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében vett, a szabálytalansággal kapcsolatos olyan vizsgálatnak vagy eljárásnak minősül-e, amelyről az érintett személyt tájékoztatták.

- 64 Az alapügyet jellemző körülmények között meg kell állapítani, hogy olyan uniós ágazati szabályozás hiányában, amely előírná a szankcióknak az Unió pénzügyi érdekeit sértő szabálytalanságban részt vevő, nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökségekkel szembeni alkalmazását, a 3665/87 rendelet 11. cikke (1) bekezdése első albekezdésének a) pontjában előírt szankciónak az ilyen ügynökségekkel szembeni alkalmazása – tekintettel arra, hogy a nemzeti jogban fennáll az ügynökségeknek az exportőrrel egyetemleges felelőssége – a tagállamoknak a csalás elleni küzdelemmel kapcsolatban folytatott politikáik keretébe tartozó szabad mérlegelésébe és hatáskörébe tartozik. Ebben az esetben azonban a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az uniós jog általános elveit, valamint a 2988/95 rendeletben meghatározott általános szabályokat, és a más gazdasági szereplőkre esetlegesen alkalmazandó ágazati szabályozást.
- 65 Meg kell tehát állapítani, hogy a nemzeti hatóság – amennyiben úgy határoz, hogy ilyen szankciót ily módon alkalmaz valamely ellenőrző és felügyelő ügynökséggel szemben amiatt, hogy a nemzeti jog az ügynökségeknek az exportőrrel egyetemleges felelősségét írja elő – a 2988/95 rendelet alkalmazási körén belül jár el.
- 66 Mivel azonban a 3665/87 rendelet nem tartalmaz a jogosulatlanul felvett export-visszatérítés visszatérítése iránti intézkedés elévülésére vonatkozó szabályokat, a 2988/95

rendelet 3. cikke (1) bekezdésének első albekezdésére kell utalni (a C-281/07. sz. Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank ügyben 2009. január 15-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-91. o.] 16. pontja), mivel rövidebb – de legalább hároméves – elévülési időt megállapító uniós ágazati jogszabály, illetve hosszabb elévülési időt megállapító nemzeti jogszabály hiányában e rendelkezés közvetlenül alkalmazandó a tagállamokban, ideértve a mezőgazdasági termékek exportja esetén igénybe vehető visszatérítések esetét is (a fent hivatkozott Handlbauer ügyben hozott ítélet 35. pontja).

- 67 A 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének 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.
- 68 Az elévülési határidők rendeltetése általában véve az, hogy biztosítsák a jogbiztonságot. Ez a rendeltetés nem teljesülne teljes mértékben, ha a 2988/95 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében rögzített elévülési időt a nemzeti hatóság minden, a körülírt tevékenységet nem érintő, és kellő pontossággal körülírt ügyleteket érintő szabálytalanság gyanújával össze nem függő általános ellenőrzési cselekménye megszakíthatná (lásd a fent hivatkozott Handlbauer ügyben hozott ítélet 40. pontját).
- 69 Ha azonban a nemzeti hatóságok az adott személynek olyan szabálytalanságot megállapító jelentéseket továbbítanak, amelyben e személy egy meghatározott kiviteli üggyel kapcsolatban részt vett, kiegészítő információkat kérnek ezen üggyelre vonatkozóan, vagy e személlyel szemben az említett üggyel kapcsolatban szankciót alkalmaznak, e hatóságok a 2988/95 rendelet 3. cikke (1) bekezdésének harmadik

albekezdése értelmében a szabálytalansággal kapcsolatos vizsgálatot vagy eljárást érintő, kellően konkrét cselekményeket végeznek.

- 70 Következésképpen a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy az alapügyet jellemzőhöz hasonló körülmények között a valamely kiviteli ügylethez kapcsolódó szabálytalanságot megállapító vizsgálati jelentésnek az e meghatározott ügyletre vonatkozó szabad forgalomba bocsátási igazolást kiállító, nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökséggel való közlése, az ügynökségnek a kiegészítő dokumentumok benyújtására való felhívása, mely a szabad forgalomba bocsátás valódisága ellenőrzésének a célját szolgálja, valamint az olyan ajánlott levél megküldése, amelyben az ügynökséggel szemben szankció alkalmazására kerül sor azért, mert a 2988/95 rendelet 1. cikkének (2) bekezdése értelmében szabálytalanság elkövetésében vett részt, a szabálytalansággal kapcsolatos vizsgálathoz vagy eljáráshoz kapcsolódó, olyan kellően konkrét cselekményeknek minősülnek, amelyekről az érintett személyt tájékoztatták, és amelyek következtében az említett rendelet 3. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében megszakítják az eljárás elévülését.

A költségekről

- 71 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 (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet 5. és 7. cikke nem alkalmazható oly módon, hogy közigazgatási szankció csak e rendelkezések alapján szabható ki, mivel az Unió pénzügyi érdekei védelmének az összefüggésében a közigazgatási szankciónak a személyek valamely kategóriájára való alkalmazásához az szükséges, hogy a kérdéses szabálytalanság elkövetését megelőzően az uniós jogalkotó elfogadjon olyan ágazati szabályozást, amely meghatározza e szankciót, valamint a szankciónak a személyek e kategóriájára vonatkozó alkalmazása feltételeit, vagy adott esetben, ha ilyen szabályozást uniós szinten még nem fogadtak el, a szankciónak a szóban forgó alkalmazásához az szükséges, hogy a szabálytalanság elkövetésének helye szerinti tagállam joga a kérdéses szabálytalanság elkövetését megelőzően előírja a közigazgatási szankciónak a személyek említett kategóriájára való alkalmazását.
- 2) Az alapügyet jellemzőhöz hasonló körülmények között, ha az uniós ágazati szabályozás még nem foglalja magában a tagállamok azon kötelezettségét, hogy hatékony szankciókat írjanak elő arra az esetre, ha a tagállam által engedélyezett, nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökség téves igazolást állított ki, a 2988/95 rendelet 7. cikkével nem ellentétes, ha a tagállamok szankciót alkalmaznak ezen ügynökséggel, mint a rendelet értelmében „a szabálytalanság elkövetésében részt vevő” vagy „a szabálytalanságért felelősséggel tartozó” személlyel szemben, feltéve azonban, hogy e szankció alkalmazásának jogalapja világos és egyértelmű, amit a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.
- 3) Az alapügyet jellemzőhöz hasonló körülmények között a valamely kiviteli ügyletkez kapcsolódó szabálytalanságot megállapító vizsgálati jelentésnek

az e meghatározott ügyletre vonatkozó szabad forgalomba bocsátási igazolást kiállító, nemzetközi szintű ellenőrzésre és felügyeletre szakosodott ügynökséggel való közlése, az ügynökségnek a kiegészítő dokumentumok benyújtására való felhívása, mely a szabad forgalomba bocsátás valódisága ellenőrzésének a célját szolgálja, valamint az olyan ajánlott levél megküldése, amelyben az ügynökséggel szemben szankció alkalmazására kerül sor azért, mert a 2988/95 rendelet 1. cikkének (2) bekezdése értelmében szabálytalanság elkövetésében vett részt, a szabálytalansággal kapcsolatos vizsgálathoz vagy eljáráshoz kapcsolódó, olyan kellően konkrét cselekményeknek minősülnek, amelyekről az érintett személyt tájékoztatták, és amelyek következképpen az említett rendelet 3. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében megszakítják az eljárás elévülését.

Aláírások