



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2012. június 5. *

„Közös agrárpolitika — Egységes területalapú támogatási rendszer — 1973/2004/EK rendelet — 138. cikk, (1) bekezdés — Támogatásból való kizárás a bejelentett földterület pontatlansága esetén — E szankció közigazgatási vagy büntetőjogi jellege — A büntetőjogi szankciók halmozódásának tilalma — A ne bis in idem elve”

A C-489/10. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Sąd Najwyższy (Lengyelország) a Bírósághoz 2010. október 12-én érkezett, 2010. szeptember 27-i határozatával terjesztett elő az előtte

Łukasz Marcin Bonda

ellen folytatott büntetőeljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot és A. Prechal tanácselnökök, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, A. Borg Barthet (előadó), L. Bay Larsen, M. Berger és E. Jarašiūnas bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,

hivatalvezető: K. Sztranc-Sławiczek tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2011. október 4-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- Ł. M. Bonda képviseletében J. Markowicz advokat,
- a lengyel kormány képviseletében M. Szpunar, D. Krawczyk és B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben,
- az osztrák kormány képviseletében C. Pesendorfer, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviseletében A. Bouquet és A. Szmytkowska, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2011. december 15-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: lengyel.

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az 1782/2003/EK tanácsi rendelet IV. és IVa. címeiben meghatározott támogatási rendszereket, továbbá a pihentetett terület alapanyag-termelésre való használatát illetően ugyanezen rendelet alkalmazásának részletes szabályozásáról szóló, 2004. október 29-i 1973/2004/EK bizottsági rendelet (HL L 345., 1. o.) 138. cikke (1) bekezdésének értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet az Ł. M. Bonda ellen indított büntetőeljárás keretében nyújtották be, amelynek tárgya az Ł. M. Bonda által – az egységes területalapú támogatásra jogosult mezőgazdasági földterületre vonatkozó nyilatkozata útján – elkövetett csalás.

Jogi háttér

A nemzetközi jog

- 3 Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény – Strasbourgban, 1984. november 22-én aláírt – hetedik kiegészítő jegyzőkönyve (a továbbiakban: hetedik kiegészítő jegyzőkönyv) 4. cikkének (1) bekezdése szerint:

„Ha valakit egy állam büntető törvényének és büntető eljárási törvényének megfelelően egy bűncselekmény kapcsán már jogerősen felmentettek vagy elítéltek, e személlyel szemben ugyanennek az államnak az igazságszolgáltatási szervei ugyanezen bűncselekmény miatt nem folytathatnak büntetőeljárást, és vele szemben abban büntetést nem szabhatnak ki.”

Az uniós jog

A 2988/95/EK, Euratom rendelet

- 4 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.) negyedik, ötödik, kilencedik, tizedik és tizenkettedik preambulumbekkezdése kimondja:

„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 közös agrárpolitika céljainak elérését szolgáló közösségi intézkedések és szankciók a támogatási rendszerek szerves részét képezik; mivel ezek saját céljaikat követik, amelyek nem érintik a gazdasági szereplők magatartásának a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai által büntetőjogi szempontból történő értékelését; mivel a szóban forgó intézkedések és szankciók hatékonyságát a közösségi szabályok közvetlen hatályával és a közösségi intézkedések teljes körű alkalmazásával lehet biztosítani, amennyiben a megelőző intézkedések elfogadása nem tette lehetővé e cél elérését;

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 ezt a rendeletet a tagállamok büntetőjogának tiszteletben tartásával kell alkalmazni;”

5 Az említett rendelet 1. cikke így 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.”

6 Ugyanezen rendelet 2. cikke szerint:

„(1) Szükség esetén ellenőrzések, közigazgatási intézkedések és szankciók kerülnek bevezetésre a közösségi jog megfelelő alkalmazása érdekében. Ezeknek hatékonyak, arányosak 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 szankciókat 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.”

7 A 2988/95 rendelet 4. cikke kimondja:

„(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 Az említett rendelet 5. cikkének szövege a következő:

„(1) 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 százalékértéknek 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;
- d) az előnyből való kizárás vagy annak megvonása a szabálytalanságot követő időszak vonatkozásában;
- e) a közösségi támogatási rendszerben való részvételhez szükséges jóváhagyás vagy elismerés ideiglenes megvonása;
- f) a szabályokban rögzített feltételek teljesülését célzó biztosíték vagy letét elvesztése, vagy a jogtalanul elengedett biztosíték összegének visszafizetése;
- 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 A 2988/95 rendelet 6. cikke így rendelkezik:

„(1) A jelen rendelet hatálybalépésekor érvényben lévő ágazati szabályok alapján elfogadott közösségi közigazgatási intézkedések és szankciók sérelme nélkül a pénzbeli szankciók, mint például közigazgatási bírságok kiszabása a hatáskörrel rendelkező hatóság határozatával felfüggeszthetők, amennyiben büntetőeljárást indítottak az érintett személlyel szemben ugyanazon tények vonatkozásában. A közigazgatási eljárás felfüggesztése megszakítja a 3. cikkben meghatározott elévülési időt.

(2) Ha a büntetőeljárás nem folytatódik, a felfüggesztett közigazgatási eljárás folytatódik.

(3) Amikor a büntetőeljárás lezárul, a felfüggesztett közigazgatási eljárás folytatódik, hacsak ezt általános jogelvek ki nem zárják.

(4) Ahol a közigazgatási eljárás folytatódik, a hatóság biztosítja, hogy olyan – legalább a közösségi szabályozásban előírttal egyenértékű – szankciót szabjanak ki, amely figyelembe veheti az igazságszolgáltatási hatóság által kiszabott bármely büntetést ugyanazon személlyel szemben és ugyanazon tényállás vonatkozásában.

(5) Az (1)–(4) bekezdések nem vonatkoznak azokra a pénzbeli szankciókra, amelyek szerves részét képezik pénzügyi támogatási rendszereknek, és minden büntetőjogi szankciótól függetlenül alkalmazhatók, ha és amennyiben nem egyenértékűek az ilyen büntetésekkel.”

Az 1782/2003/EK rendelet

- 10 A 2005. január 26-i 118/2005/EK bizottsági rendelettel (HL L 24., 15. o.) módosított, a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról, továbbá a 2019/93/EGK, 1452/2001/EK, 1453/2001/EK, 1454/2001/EK, 1868/94/EK, 1251/1999/EK, 1254/1999/EK, 1673/2000/EK, 2358/71/EGK és a 2529/2001/EK rendelet módosításáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK tanácsi rendelet (HL L 270., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 40. kötet, 269. o.; a továbbiakban: 1782/2003 rendelet) huszonegyedik preambulumbekzdése kimondja:

„A közös agrárpolitika alapján működő támogatási rendszerek közvetlen jövedelemtámogatást írnak elő, különösen a mezőgazdasági népesség megfelelő életszínvonalának biztosítása céljából. Ez a célkitűzés szorosan összefügg a vidéki térségek megőrzésével. A közösségi pénzeszközök jogtalan kiutalásának elkerülése érdekében nem fizethető támogatás olyan mezőgazdasági termelő részére, aki mesterségesen teremtette meg az adott támogatási jogosultság megszerzéséhez szükséges körülményeket.”

- 11 Az 1782/2003 rendelet 24. cikke szerint:

„(1) Az e rendelet 6. cikkében előírt támogatáscsökkentés, illetve a támogatás köréből való kizárás sérelme nélkül, amennyiben megállapítás nyer, hogy a mezőgazdasági termelő nem felel meg a támogatási jogosultságra vonatkozóan e rendeletben vagy az 1259/1999/EK rendelet 2a. cikkében előírt feltételeknek, a számára odaítélt vagy odaítélendő azon támogatás egy részének vagy egészének kifizetését, amelyre vonatkozóan a jogosultsági feltételek teljesültek, csökkenteni kell, vagy ki kell zárni a támogatás köréből az e rendelet 144. cikkének (2) bekezdésében említett eljárással összhangban megállapítandó módon.

(2) A támogatáscsökkentés mértéke a feltárt jogsértés súlyától, mértékétől, továbbá tartós, illetve ismétlődő jellegétől függően progresszív módon változik, és a mezőgazdasági termelő egy vagy több naptári év tekintetében akár ki is zárható egy vagy több támogatási rendszer köréből.”

Az 1973/2004 rendelet

- 12 Az 1973/2004 rendelet hatvankilencedik preambulumbekzdése kimondja:

„Az [1782/2003] rendelet 143b. cikke lehetővé teszi, hogy Csehország, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia (az új tagállamok) a közvetlen támogatások rendszerét egyszerűsített rendszerrel (Egyszerűsített területalapú támogatási rendszer) [helyesen : a közvetlen támogatásokat egységes területalapú támogatásokkal (egységes területalapú támogatási rendszer)] helyettesítsék. Csehország, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia [helyesen: Csehország, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia] éltek ezzel a választással. Ezért az egyszerűsített [helyesen: egységes] területalapú támogatási rendszer használatának részletes szabályait meg kell alkotni.”

- 13 Az említett rendelet 138. cikke előírja:

„(1) A *vis maior* és a 796/2004/EK rendelet 72. cikkében meghatározott különleges körülmények kivételével, amennyiben az adminisztratív vagy a helyszíni ellenőrzés során azt találják, hogy a bejelentett és a 796/2004/EK rendelet 2. cikk (22) pontja szerint mért terület közötti eltérés a mért

terület 3%-ánál több, de 30%-ánál kevesebb, az egyszerűsített [helyesen: egységes] területalapú támogatási rendszer keretében nyújtandó összeget az adott évre a megállapított eltérés kétszeresével csökkentik.

Amennyiben az eltérés meghaladja a mért terület 30%-át, az adott évre megvonják a támogatást.

Amennyiben a különbség 50% feletti, a mezőgazdasági termelőt továbbá kizárják – a bejelentett és a mért terület különbségének megfelelő összegig – támogatásból való részesülésből. Ezt az összeget levonják azon támogatások kifizetéséből, melyre a mezőgazdasági termelő jogosult az általa a szabálytalanság észlelésének évét követő három naptári évben benyújtott kérelmekkel kapcsolatban.

(2) Amennyiben a bejelentett és a mért terület közötti eltérés szándékosan elkövetett szabálytalanságból ered, a mezőgazdasági termelőnek nem ítélik oda azt a támogatást, amelyre az adott naptári évben jogosult lett volna.

Ezen felül, amennyiben az eltérés meghaladja a mért terület 20 [helyesen: 20%-át], a mezőgazdasági termelőt továbbá kizárják – a bejelentett és a mért terület különbségének megfelelő összegig – támogatásból való részesülésből. Ezt az összeget levonják azon támogatások kifizetéséből, melyre a mezőgazdasági termelő jogosult az általa a szabálytalanság észlelésének évét követő három naptári évben benyújtott kérelmekkel kapcsolatban.

(3) A 796/2004/EK rendelet 2. cikk (22) pontja szerinti mért terület meghatározására az [1782/2003] rendelet 143b. cikkének (5) bekezdése és 143b. cikke (6) bekezdésének első albekezdése, valamint e rendelet 137. cikke vonatkozik.”

A lengyel szabályozás

- 14 A büntető törvénykönyvről szóló 1997. június 6-i törvény (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U 1997, 88. sz., 553. alszám) 297. cikkének (1) bekezdése így rendelkezik:

„Aki abból a célból, hogy saját maga vagy bárki más javára banktól vagy más olyan gazdasági szervezettől, amely jogszabály alapján hasonló tevékenységet végez, vagy költségvetési forrás felett rendelkező szervtől, illetve intézménytől hitelt, kölcsönt, óvadékot, garanciát, akkreditívet, juttatást, támogatást, kezességből, garanciából vagy más hasonló, meghatározott gazdasági célú pénzügyi biztosítékból származó fizetési kötelezettség banki felülgarantálását, elektronikus fizetési eszközt megszeressen vagy közbeszerzési pályázatot elnyerjen, valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használ fel, vagy valótlan írásbeli nyilatkozatot tesz olyan körülményekre vonatkozóan, amelyek döntő jelentőségűek a fent említett pénzügyi támogatás, fizetési eszköz megszerzése vagy közbeszerzési pályázat elnyerése szempontjából, három hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

- 15 A büntetőeljárásról szóló 1997. június 6-i törvény (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U 1997, 89. sz., 555. alszám, a továbbiakban: büntetőeljárás törvény) 17. cikke (1) bekezdésének 7. és 11. pontja szerint:

„Büntetőeljárást nem lehet indítani, a már megindult büntetőeljárást meg kell szüntetni, ha

[...]

ugyanezen személlyel szemben azonos tényállás mellett indult büntetőeljárást jogerősen lezárták, illetve az már folyamatban van,

[...]

azt egyéb körülmények kizárják.

[...]

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

- 16 Ł. M. Bonda 2005. május 16-án kérelmet nyújtott be a Biuro Powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa-hoz (a mezőgazdaság szerkezeti átalakításáért és modernizálásáért felelős ügynökség regionális kirendeltségéhez, a továbbiakban: kirendeltség) a 2005. évi egységes területalapú támogatás iránt.
- 17 E kérelemben pontatlan nyilatkozatot tett a megművelt mezőgazdasági földterületek méretét és az e földterületeken termesztett növényeket illetően, mivel a mezőgazdasági célra szolgáló területeket nagyobbak tüntette fel, a nyilatkozat 113,49 ha helyett 212,78 ha-t említett.
- 18 A kirendeltség vezetője 2006. június 25-én az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdése alapján határozatot hozott, amelyben egyrészt Ł. M. Bondával szemben megtagadta a 2005. évre vonatkozó egységes területalapú támogatás kifizetését, másrészt pedig szankcióként megvonta az egységes területalapú támogatást a valós és a bejelentett terület közötti különbözetnek megfelelő összeg erejéig azon évet követő három évre, amelyben a pontatlan kérelmet benyújtotta.
- 19 A Sąd Rejonowy w Goleniowie (goleniówi járási bíróság) 2009. július 14-én a büntető törvénykönyvről szóló 1997. június 6-i törvény 297. cikkének (1) bekezdése alapján Ł. M. Bondát támogatási csalás miatt elítélte, mivel a támogatások megszerzése céljából az egységes területalapú támogatás nyújtása szempontjából döntő jelentőségű körülményekre nézve valótlan tartalmú nyilatkozatot tett. Emiatt Ł. M. Bondát két év próbaidőre felfüggesztett nyolchavi szabadságvesztésre, valamint nyolcvan, egyenként 20 PLN összegű napi tétel pénzbüntetésre ítélte.
- 20 Ł. M. Bonda ezen ítélettel szemben fellebbezést nyújtott be a Sąd Okręgowy w Szczeciniéhez (szczecini regionális bíróság), amely az ítéletet hatályon kívül helyezte, és azt állapította meg, hogy a büntetőeljárást kizárja az a körülmény, hogy Ł. M. Bondával szemben azonos tényállás miatt már közigazgatási szankciót szabtak ki. Következésképpen e bíróság a 2010. március 19-i határozatában a büntetőeljárás törvény 17. cikke 1. bekezdésének 11. pontja alapján kimondta, hogy az eljárás okafogyottá vált, a büntetőeljárást pedig megszüntette.
- 21 A Prokurator Generalny (főügyész) e határozattal szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság) elé, amelyben az említett 17. cikk 1. bekezdésének 11. pontjában foglalt eljárási szabály nyilvánvaló megsértésére hivatkozott.
- 22 A Sąd Najwyższy szerint, bár nem kétséges, hogy azok a tényállási elemek, amelyek Ł. M. Bondával szemben az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdésében szabályozott intézkedés meghozatalát eredményezték, azonosak azokkal, amelyek a marasztaló büntető ítélet tárgyát képezték, e bíróság mégis úgy látja: mivel ez az ítélet a büntetőeljárás törvény 17. cikke 1. bekezdésének 11. pontján alapul, téves az a határozat, amely kimondta, hogy az Ł. M. Bonda ellen indult büntetőeljárás okafogyottá vált.
- 23 A Sąd Najwyższy ugyanis úgy ítéli meg, hogy csak a büntetőeljárás törvény 17. cikke 1. bekezdésének 7. pontja lehetne az említett eljárás megszüntetésének helyes jogi alapja. Következésképpen az alapügy elbírálásához meg kell állapítani, hogy a kirendeltség által indított eljárás büntetőjogi jellegű-e ezen rendelkezés értelmében. A kérdést előterjesztő bíróság ezzel kapcsolatban kifejti, hogy az említett rendelkezés szó szerinti értelmezése nemleges választ ad erre a kérdésre, azt azonban a hetedik kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben kell értelmezni.

- 24 E feltételek mellett a Sąd Najwyższy úgy véli, hogy meg kell vizsgálni az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdése alapján kiszabott szankció jogi természetét.
- 25 Mivel úgy ítélte meg, hogy az elé terjesztett jogvita kimenetele az említett 138. cikk értelmezésétől függ, a Sąd Najwyższy felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„Milyen jogi természete van az [1973/2004 rendelet] 138. cikke szerinti szankciónak, amely abban áll, hogy a mezőgazdasági termelőtől az azon évet követő években, amelyben valótlan tartalmú nyilatkozatot nyújtott be [az egységes területalapú támogatás] alapjául szolgáló [területet] illetően, megvonják a közvetlen támogatást?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

- 26 A kérdést előterjesztő bíróság kérdésével lényegében azt kívánja megtudni, hogy az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdését akként kell-e értelmezni, hogy büntetőjogi jellegű szankcióknak minősülnek az e rendelkezés második és harmadik albekezdésében szabályozott intézkedések, amelyek abban állnak, hogy a mezőgazdasági termelőt kizárják a támogatásból abban az évben, amely tekintetében valótlan tartalmú nyilatkozatot tett a támogatásra jogosult terület vonatkozásában, valamint a bejelentett és a mért terület különbségének megfelelő összegig csökkentik azt a támogatást, amelyre e termelő a következő három naptári évben lenne jogosult.
- 27 Előjáróban meg kell állapítani, hogy a Sąd Najwyższy az 1973/2004 rendelet 138. cikke (1) bekezdésének értelmezését kéri a Bíróságtól, mivel a büntetőeljárás törvény 17. cikke (1) bekezdésének 7. pontjában szereplő *ne bis in idem* elve csak abban az esetben alkalmazható az alapeljárásban, ha az említett 138. cikk (1) bekezdésében szabályozott intézkedések büntetőjogi jellegű szankcióknak minősíthetők.
- 28 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság már kimondta, hogy a közös agrárpolitika szabályozásában előírt szankciók, mint például a gazdasági szereplő ideiglenes kizárása a támogatási rendszerből, nem büntetőjogi jellegűek (lásd a 137/85. sz., Maizena és társai ügyben 1987. november 18-án hozott ítélet [EBHT 1987., 4587. o.] 13. pontját, a C-240/90. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 1992. október 27-én hozott ítélet [EBHT 1992., I-5383. o.] 25. pontját, valamint a C-210/00. sz. Käserei Champignon Hofmeister ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-6453. o.] 43. pontját).
- 29 A Bíróság ugyanis úgy vélte, hogy az ilyen kizárások azoknak a gyakori szabálytalanságoknak a kiküszöbölésére szolgálnak, amelyeket a mezőgazdasági támogatások körében követnek el, és amelyek az uniós költségvetésnek okozott jelentős megterhelés által azokat az intézkedéseket csorbíthatják, amelyeket az intézmények a mezőgazdaság területén annak érdekében hoztak meg, hogy megerősítsék a piacokat, javítsák a mezőgazdasági termelők életszínvonalát, és biztosítsák a fogyasztók mérsékelt árszínvonalon történő ellátását (lásd a fent hivatkozott Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítélet 38. pontját).
- 30 Elemzése alátámasztására a Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy a rendelkezések, amelyeket megsértettek, kizárólag azokra a gazdasági szereplőkre vonatkoznak, akik szabad elhatározásukból döntöttek úgy, hogy a támogatási rendszert igénybe veszik a mezőgazdaság területén (lásd a fent hivatkozott Maizena és társai ügyben hozott ítélet 13. pontját, a fent hivatkozott Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 26. pontját, valamint a fent hivatkozott Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítélet 41. pontját). A Bíróság hozzátette: mivel az uniós támogatási rendszer keretében kizárólag akkor nyújtható támogatás, ha annak címzettje teljes körű garanciát nyújt a tisztesség és a megbízhatóság terén, az a szankció, amelyet e követelmények megsértése miatt szabnak ki, a támogatási rendszer

szerves részét képező sajátos közigazgatási eszközt képez, amelynek célja, hogy az uniós alapok megfelelő pénzügyi kezelését biztosítsa (a fent hivatkozott Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítélet 41. pontja).

- 31 Nem merült fel olyan körülmény, amely az 1973/2004 rendelet 138. cikke (1) bekezdésének második és harmadik albekezdésében szabályozott intézkedések tekintetében más választ indokolna.
- 32 Nem vitatott ugyanis, hogy az 1973/2004 rendelet 138. cikke (1) bekezdésének második és harmadik albekezdésében szabályozott intézkedéseket csak azokkal a gazdasági szereplőkkel szemben lehet alkalmazni, akik támogatást igényeltek az említett rendelet által létrehozott támogatási rendszerből, és ha kiderül, hogy az ilyen gazdasági szereplők a kérelmük alátámasztására téves információt szolgáltatottak. Ezenkívül az említett intézkedések is a támogatási rendszer szerves részét képező sajátos közigazgatási eszközök, amelyek célja, hogy az uniós alapok megfelelő pénzügyi kezelését biztosítsák.
- 33 Ehhez hozzá kell tenni, hogy a 2988/95 rendelet 1. cikkéből, amely a közösségi politikák által érintett összes területen egységes jogi keretet határoz meg, az következik, hogy az uniós jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként az Unió általános költségvetése vagy az általa kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, „szabálytalanságnak” minősül, és „közigazgatási intézkedések és szankciók” alkalmazását vonja maga után.
- 34 Továbbá a 2988/95 rendelet 5. cikke (1) bekezdésének c) és d) pontjából kitűnik, hogy 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, valamint az előnyből való kizárás vagy annak megvonása a szabálytalanságot követő időszak vonatkozásában közigazgatási szankciót képez. E két tényállást szabályozza az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdése.
- 35 Végül, miközben a 2988/95 rendelet 6. cikkének (1)–(4) bekezdése azon szabályokat tartalmazza, amelyek szerint az uniós jogon alapuló közigazgatási eljárásban figyelembe kell venni a nemzeti büntetőeljárást, e rendelet kilencedik preambulumbekkezdéséből és 6. cikkének (5) bekezdéséből az következik, hogy a közös agrárpolitika céljainak elérését szolgáló közigazgatási szankciók a támogatási rendszerek szerves részét képezik, saját céljaikat követik, és az esetleges büntetőjogi szankcióktól függetlenül alkalmazhatók, ha és amennyiben nem egyenértékűek az ilyen büntetésekkel.
- 36 Az 1973/2004 rendelet 138. cikke (1) bekezdésének második és harmadik albekezdésében szabályozott intézkedések közigazgatási jellegét nem kérdőjelezi meg az sem, ha megvizsgáljuk az Emberi Jogok Európai Bíróságának a hetedik kiegészítő jegyzőkönyv – kérdést előterjesztő bíróság által is hivatkozott – 4. cikkének (1) bekezdése értelmében vett „büntetőeljárás” fogalmával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát.
- 37 Ezen ítélkezési gyakorlat szerint e tekintetben három kritériumnak van jelentősége. Az első a jogsértés belső jog szerinti jogi minősítése, a második a jogsértés jellege, a harmadik pedig az érintett személlyel szemben kiszabható szankció természete és súlya (lásd különösen az EJEB, 1976. június 8-i Engel és társai kontra Hollandia ítélet [A. sorozat, 22. szám] 80–82. §-át, valamint a 2009. február 10-i Zolotoukhine kontra Oroszország ítélet [14939/03. sz. keresetlevél] 52–53. §-át).
- 38 Az első kritériummal kapcsolatban meg kell állapítani, hogy az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdésében szabályozott intézkedések nem minősülnek büntetőjogi jellegűnek az uniós jog szerint, amelyet a jelen esetben „belső jognak” kell tekinteni az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlata értelmében.
- 39 A második kritérium kapcsán különösen azt kell vizsgálni, hogy a gazdasági szereplőre kiszabott szankció célja kifejezetten a megtorlásra irányul-e.

- 40 A jelen esetben a jelen ítélet fenti 28–32. pontjában elvégzett elemzésből kitűnik, hogy az 1973/2004 rendelet 138. cikke (1) bekezdésének második és harmadik albekezdésében szabályozott intézkedések csak azon gazdasági szereplőkkel szemben alkalmazandók, akik az e rendelet által létrehozott támogatási rendszerhez folyamodnak, és hogy ezen intézkedések célja nem a megtorlásra, hanem lényegében arra irányul, hogy megvédje az uniós alapok kezelését azáltal, hogy ideiglenesen kizárja azt a kedvezményezettet, aki a támogatási kérelmében pontatlan nyilatkozatot tett.
- 41 Amint indítványja 65. pontjában a főtanácsnok is megállapította, az említett intézkedések megtorló jellege ellen szól az is, hogy a mezőgazdasági termelőnek nyújtható támogatás összegének csökkentésére a szabálytalanság észlelését követő három évben csak akkor kerül sor, ha az illető ezen évek tekintetében is kérelmet nyújt be. Ha tehát a mezőgazdasági termelő nem nyújt be kérelmet a következő években, meghíúsul az a szankció, amelyet az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdése alapján vele szemben alkalmazhatnak. Ugyanez történik, ha ez a mezőgazdasági termelő már nem teljesíti a támogatás folyósítási feltételeit. Végül a szankció abban az esetben is részlegesen meghíúsul, ha a mezőgazdasági termelő a következő években kisebb támogatásra jogosult, mint az az összeg, amelyet a támogatásból a jogosulatlanul felvett támogatást csökkentő intézkedés alapján le kellene vonni.
- 42 Ebből következik, hogy a jelen ítélet 37. pontjában említett második kritérium alapján nem lehet büntetőjogi jelleget tulajdonítani az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdésében szabályozott intézkedéseknek.
- 43 A harmadik kritérium kapcsán a jelen ítélet 41. pontjában említettekén túlmenően meg kell állapítani, hogy az 1973/2004 rendelet 138. cikke (1) bekezdésének második és harmadik albekezdésében előírt szankciók hatása csupán az, hogy az érintett mezőgazdasági termelőtől megvonják azt a lehetőséget, hogy a jövőben támogatást kapjon.
- 44 Következésképpen az említett szankciók a jelen ítélet 37. pontjában említett harmadik kritérium alapján sem tekinthetők büntetőjogi jellegű szankcióknak.
- 45 A fenti megfontolásokból következik, hogy az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdésében előírt szankciók jellemzői alapján nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy ezeket büntetőjogi jellegű szankcióknak kell minősíteni.
- 46 Következésképpen a feltett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdését akként kell értelmezni, hogy nem minősülnek büntetőjogi jellegű szankcióknak az e rendelkezés második és harmadik albekezdésében szabályozott intézkedések, amelyek abban állnak, hogy a mezőgazdasági termelőt kizárják a támogatásból abban az évben, amely tekintetében valótlan tartalmú nyilatkozatot tett a támogatásra jogosult terület vonatkozásában, valamint a bejelentett és a mért terület különbségének megfelelő összegig csökkentik azt a támogatást, amelyre e termelő a következő három naptári évben lenne jogosult.

A költségekről

- 47 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 (nagytanács) a következőképpen határozott:

Az 1782/2003/EK tanácsi rendelet IV. és IVa. címeiben meghatározott támogatási rendszereket, továbbá a pihentetett terület alapanyag-termelésre való használatát illetően ugyanezen rendelet alkalmazásának részletes szabályozásáról szóló, 2004. október 29-i 1973/2004/EK bizottsági

rendelet 138. cikkének (1) bekezdését akként kell értelmezni, hogy nem minősülnek büntetőjogi jellegű szankcióknak az e rendelkezés második és harmadik albekezdésében szabályozott intézkedések, amelyek abban állnak, hogy a mezőgazdasági termelőt kizárják a támogatásból abban az évben, amely tekintetében valótlan tartalmú nyilatkozatot tett a támogatásra jogosult terület vonatkozásában, valamint a bejelentett és a mért terület különbségének megfelelő összegig csökkentik azt a támogatást, amelyre e termelő a következő három naptári évben lenne jogosult.

Aláírások