JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2011. december 15.[1]

C-489/10. sz. ügy

Łukasz Marcin Bonda

(A Sąd Najwyższy [Lengyel Köztársaság] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Mezőgazdaság — 1973/2004/EK rendelet — A támogatásból való kizárás és a támogatás csökkentése a bejelentett földterület pontatlansága esetén — A közigazgatási szankció büntetőjogi jellege — A kétszeres büntetés tilalma — A ne bis in idem elve”

I – Bevezetés

1. A nemzeti közigazgatás az uniós mezőgazdasági támogatás iránti kérelemben szolgáltatott valótlan adatok miatt egy mezőgazdasági termelővel szemben az Unió egyik rendeletében előírtak szerint csökkentette az igényelt támogatást. A mezőgazdasági termelővel szemben ezt követően ugyanazon szabálytalanság alapján támogatási csalás miatt büntetőbíróság előtt emeltek vádat. A jelen ügy lényegét tehát az a kérdés képezi, hogy a közigazgatási eljárás büntetőjogi jellegű-e azzal a következménnyel, hogy a kétszeres büntetés tilalma (a *ne bis in idem* elve) miatt a támogatás kedvezményezettjével szemben nem indítható büntetőeljárás is.

II – Jogi háttér

2. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának[2] 50. cikke értelmében:

„Senki sem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.”

1 — Eredeti nyelv: német.

2 — Az Európai Unió Alapjogi Chartáját először 2000. december 7-én Nizzában (HL 2000. C 364., 1. o.), majd ezt követően 2007. december 12-én Strasbourgban (HL 2007. C 303., 1. o. és HL 2010. C 83., 389. o.) hirdették ki ünnepélyesen.

3. Az 1973/2004/EK rendelet[3] 138. cikke (1) bekezdésének a szóban forgó támogatási kérelem benyújtásakor (2005. május 16.) és a közigazgatási határozat meghozatalakor (2006. június 25.) hatályos változata[4] a következőképpen szólt:

„(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.”

III – A tényállás és az alapeljárás

4. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szerint Łukasz Marcin Bonda 2005. május 16-án kérelmet nyújtott be a mezőgazdaság szerkezeti átalakításáért és modernizálásáért felelős ügynökség regionális kirendeltségéhez (a továbbiakban: regionális kirendeltség) a 2005-ös évre vonatkozó uniós mezőgazdasági támogatás[5] iránt. Ł. M. Bonda e kérelemben valótlan adatokat szolgáltatott az általa művelt mezőgazdasági terület méretét és az e területen termesztett szántóföldi növényeket illetően.[6]

5. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem szerint a regionális kirendeltség e valótlan adatok miatt az 1973/2004 rendelet 138. cikke alapján megtagadta a 2005-ös évre vonatkozó támogatás kifizetését, és ezenfelül megállapította a mezőgazdasági támogatásra való jogosultságnak a következő három évre történő elvesztését.

6. 2009. július 14-én a Sąd Rejonowy w Goleniowie[7] a támogatási kérelmében feltüntetett valótlan adatokra tekintettel két év próbaidőre felfüggesztett nyolc havi szabadságvesztésre, valamint 80 – egyenként 20 zloty-ban meghatározott összegű – napi tétel pénzbüntetésre ítélte Ł. M. Bondát a lengyel büntető törvénykönyv 297. cikkének 1. bekezdése alapján a támogatási csalás bűncselekményének elkövetése miatt.

3 — 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 bizottsági rendelet (HL L 345., 1. o.; helyesbítés: HL 2005. L 34., 51. o., HL 2005. L 61., 51. o., HL 2005. L 317., 36. o.) (a továbbiakban: 1973/2004 rendelet vagy rendelet).

4 — E cikk csekély jelentőségű későbbi módosításai egyébként nem relevánsak a jelen ügy szempontjából. A 138. cikknek a 316/2009/EK rendelet (HL L 100., 3. o.) általi elhagyása csak a 2009-től benyújtott támogatási kérelmek esetében alkalmazandó. Az 1121/2009/EK rendelet (HL L 316., 27. o.) időközben az 1973/2004 rendelet egészét hatályon kívül helyezte. Az 1121/2009/EK rendelet 96. cikkének (1) bekezdése értelmében azonban a 2009-re és az azt megelőző támogatási évekre vonatkozó támogatás iránti kérelmek esetében az 1973/2004 rendelet rendelkezéseit továbbra is alkalmazni kell. Az 1122/2009/EK rendelet (HL L 316., 65. o.) 58. cikke a 138. cikk (1) bekezdéséhez hasonló rendelkezést tartalmaz.

5 — Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem „közvetlen támogatás” iránti kérelmet említ, mivel azonban az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés tárgyát az 1973/2004 rendelet 138. cikkének értelmezése képezi, alighanem inkább „egységes területalapú támogatás” iránti kérelemről volt szó.

6 — A kérelem benyújtását követő ellenőrzés során megállapítást nyert, hogy a ténylegesen megművelt mezőgazdasági terület mérete a bejelentett 212,78 hektár helyett csak 113,49 hektár volt.

7 — Goleniówi járási bíróság.

7. Ł. M. Bonda ezen ítélettel szemben fellebbezést nyújtott be a Sąd Okręgowy w Szczeciniéhez [8]. E bíróság helyt adott a fellebbezésnek, és megszüntette az Ł. M. Bondával szembeni büntetőeljárást. E bíróság szerint az a tény, hogy Ł. M. Bondával szemben ugyanazon magatartás miatt az 1973/2004 rendelet 138. cikke alapján már szankciót szabtak ki, kizárja a vele szembeni büntetőeljárást. A Prokurator Generalny [9] felülvizsgálati kérelme nyomán az eljárás jelenleg a Sąd Najwyższy [10] – a kérdést előterjesztő bíróság – előtt van folyamatban.

IV – Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem és a Bíróság előtti eljárás

8. A Bírósághoz 2010. október 12-én érkezett 2010. szeptember 27-i végzéssel a Sąd Najwyższy előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„Milyen jogi természete van 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 szerinti szankciónak, amely abban áll, hogy a mezőgazdasági termelőtől az azon évet követő években, amelyben valótlan tartalmú nyilatkozatot nyújtott be a közvetlen támogatás alapjául szolgáló terület méretét illetően, megvonják a közvetlen támogatást?”

9. A Bíróság előtti eljárásban Ł. M. Bonda, Ausztria, Lengyelország, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket tett. A 2011. október 4-i tárgyaláson Lengyelország és a Bizottság vett részt.

V – Elemzés

A – *Előzetes észrevételek*

10. A kérdést előterjesztő bíróság kérdéseinek megfelelő megválaszolásához az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés kiegészítésére és pontosítására van szükség. [11]

1. A vizsgálat terjedelme: a kétszeres büntetés uniós jogi tilalma

11. A kérdést előterjesztő bíróság a kérdését a kétszeres büntetés lengyel jog szerinti tilalmának alkalmazására tekintettel teszi fel. A tárgyaláson a lengyel kormány és a Bizottság is kifejtette, hogy a kétszeres büntetés lengyel tilalma képezi a vizsgálat alapját. A következőkben mindazonáltal rávilágítok arra, hogy a jelen ügyben a kétszeres büntetés *uniós jogi* tilalma alkalmazandó. [12]

12. Ezenkívül kétségesnek tűnik számomra, hogy a kétszeres büntetés nemzeti tilalmának alkalmazandósága esetén a Bíróság állást foglalhatna-e egyáltalán a jelen ügybeli közigazgatási szankciók büntető jellege kapcsán. Ebben az esetben ugyanis a szankciók büntető jellegének kérdését is a nemzeti jog alapján kellene megítélni. E tekintetben elképzelhető lehet – a jelen ügyben azonban nem ez a helyzet –, hogy a nemzeti bíróság ismerteti azokat a kritériumokat, amelyek vizsgálati

8 — Szczecini regionális bíróság.

9 — Főügyész.

10 — Lengyelország legfelsőbb bírósága.

11 — Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a pontatlanul megfogalmazott kérdések esetén a Bíróság feladata, hogy kiszűrje az uniós jognak a jogvita tárgyára tekintettel értelmezésre szoruló elemeit (lásd a 251/83. sz. Haug-Adrion-ügyben 1984. december 13-án hozott ítélet [EBHT 1984., 4277. o.] 9. pontját), és megadjon minden olyan hasznos iránymutatást, amely lehetővé teszi a kérdést előterjesztő bíróság számára az alapügy eldöntését (lásd csak a C-12/10. sz. LECSON Elektromobile ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet [EBHT 2010., 14173. o.] 15. pontját).

12 — Lásd ezzel kapcsolatban a C-617/10. sz. Åkerberg Fransson-ügyben folyamatban lévő eljárást is (HL C 72., 14. o.).

szempontja szerint alkalmazandóvá teszik a kétszeres büntetés tilalmát, és a Bíróság ezt követően állást foglal abban a kérdésben, hogy valamely meghatározott uniós jogi közigazgatási szankció megfelel-e e kritériumoknak; e tekintetben például arról lehet szó, hogy valamely uniós jogi szankció a megtorlás célját szolgálja-e, amennyiben e cél a nemzeti jog szerint megalapozza valamely rendelkezés büntető jellegét.

a) A kétszeres büntetés uniós jogi tilalmának alkalmazandósága

13. A kétszeres büntetés, illetve eljárás tilalmát (a *ne bis in idem* elvét) általános uniós jogelvként ismerik el [13], amely az Alapjogi Charta 50. cikke nyomán időközben uniós alapvető joggá vált.

14. Az Alapjogi Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében a Charta „a tagállamok[ra] annyiban [alkalmazandó], amennyiben az Unió jogát hajtják végre”. [14] E rendelkezés értelmezése vitatott. Így felmerül a kérdés, hogy az általános jogelvek ítélkezési gyakorlat által meghúzott alkalmazási körétől eltérően határozandó-e meg az Alapjogi Charta alkalmazási köre. [15] Az ítélkezési gyakorlat szerint az általános jogelvek akkor alkalmazandók, ha valamely nemzeti intézkedés az uniós jog alkalmazási körébe tartozik. A Charta 51. cikkének (1) bekezdése szűkebb értelmezésének képviselői mindenekelőtt az uniós alapvető jogok alapvető szabadságokat korlátozó tagállami intézkedésekre, és a nem közvetlenül irányelvi rendelkezés átültetését szolgáló, hanem csak az irányelvben szabályozott területhez tartozó intézkedésekre történő alkalmazását tárgyalják.

15. A Bíróság eddig még nem foglalt határozottan állást a Charta tárgyi hatályával kapcsolatban. [16] Két végzésben úgy értelmezte az 51. cikk (1) bekezdését, hogy a Charta akkor alkalmazandó, ha valamely helyzet az uniós joghoz kapcsolódik. [17] A Bíróság a Dereci-ügyben hozott ítéletében később megállapította, hogy a Charta akkor alkalmazandó, ha valamely helyzet az uniós jog alkalmazási körébe tartozik, és ezzel az általános jogelvek alkalmazásával kapcsolatban használt megfogalmazását elevenítette fel. [18]

16. Bizonyára ez sem ad választ minden kérdésre. A jelen ügy azonban véleményem szerint még az 51. cikk (1) bekezdésének szűkebb értelmezése mellett is a Charta alkalmazási körébe tartozik.

17. Az Ł. M. Bondával szemben alkalmazott közigazgatási szankciót illetően megállapítható, hogy azt az 1973/2004 rendelet 138. cikke (1) bekezdésének közvetlen végrehajtása keretében szabták ki. A nemzeti bíróság által a támogatási csalás bűncselekményének elkövetése miatt kiszabott második szankció nemzeti büntetőjogi rendelkezésen alapul ugyan, de annak kiszabása is az uniós jogra vezethető vissza. A lengyel büntetőjogi rendelkezés ugyanis a konkrét esetben az uniós agrárjogi rendelkezések megsértésének szankcionálását szolgálja. Ezért az említett rendelkezés az Unió pénzügyi érdekei megsértésének hatékony és arányos szankcionálására vonatkozó elsődleges jogi tagállami kötelezettség végrehajtását szolgálja.

13 — Lásd a C-238/99. P., C-244/99. P., C-245/99. P., C-247/99. P., C-250/99. P–C-252/99. P. és C-254/99. P. sz., Limburgse Vinyl Maatschappij és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben („LVM”-ügy) 2002. október 15-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-8375. o.) 59. pontját és a C-289/04. P. sz., Showa Denko kontra Bizottság ügyben („Showa Denko”-ügy) 2006. június 29-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-5859. o.) 50. pontját.

14 — E rendelkezés egyéb nyelvi változataival kapcsolatban lásd: J. Kokott/Ch. Sobotta, „Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon”, Europäische Grundrechte Zeitschrift (2010.), 265–271. o.

15 — Lásd ezzel kapcsolatban Bot főtanácsnok C-108/10. sz. Scattolon-ügyre vonatkozó 2011. április 5-i indítványának (EBHT 2011., 7491. o.) 116–119. pontját, valamint Trstenjak főtanácsnok C-411/10. és C-493/10. sz., M. E. és társai egyesített ügyekre vonatkozó 2011. szeptember 22-i indítványának 71–81. pontját is.

16 — Az első támpontok tekintetében lásd a C-400/10. PPU. sz. McB.-ügyben 2010. október 5-én hozott ítélet (EBHT 2010., 8965. o.) 52. pontját, valamint a C-483/09. és C-1/10. sz., Gueye egyesített ügyekben 2011. szeptember 15-én hozott ítélet (EBHT 2011., 8263. o.) 55. pontját.

17 — Lásd ezzel kapcsolatban a C-339/10. sz., Asparuhov Estov és társai ügyben 2010. november 12-én hozott végzés (EBHT 2010., 11465. o.) 14. pontját és a C-457/09. sz. Chartry-ügyben 2011. március 1-jén hozott végzés (EBHT 2011., 819. o.) 25. pontját.

18 — A C-256/11. sz., Dereci és társai ügyben 2011. november 15-én hozott ítélet (EBHT 2011., 11315. o.) 72. pontja, amely pontban a Bíróság „az uniós jog hatálya alá tartozik” és az „uniós jog alkalmazási körébe tartozik” megfogalmazást használja. A Bíróság mindazonáltal azon kérdés eldöntését, hogy a vitatott tényállás az uniós jog alkalmazási körébe tartozik-e, meglepő módon a kérdést előterjesztő bíróságra bízta.

18. Az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy elrettentő hatású és hathatós intézkedéseket hozzanak az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden jogellenes tevékenység leküzdésére. Ha ez az uniós jog végrehajtásához szükséges, a büntetőjogi szankciók is ezen intézkedések körébe tartozhatnak.[19] A 325. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tagállamok az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás leküzdésére ugyanazokat az intézkedéseket alkalmazzák, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek. A tagállamok a szabálytalanságok szankcionálására vonatkozó uniós jogi kötelezettség teljesítése során a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint kötelesek a közösségi jogot és annak – az uniós alapvető jogokat és az arányosság elvét is magukba foglaló – általános elveit tiszteletben tartani.[20]

19. Ha tehát a tagállamokat az uniós jogból fakadóan az a kötelezettség terhelheti, hogy az Unió mezőgazdasági támogatásokkal összefüggő pénzügyi érdekeinek veszélyeztetését büntetőjogi szankciókkal sújtsák, akkor ennek fejében e kötelezettség lehetséges korlátainak is az uniós jogból és különösen az uniós alapvető jogokból kell fakadniuk. Az uniós jog megsértésének büntetőjogi szankcionálására vonatkozó uniós jogi kötelezettség csak annyiban állhat fenn, amennyiben az nem érinti az érintettek uniós szinten biztosított alapvető jogait. Csak így biztosítható, hogy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó uniós jogi kötelezettségek egyébként az Unió teljes területén egységes korlátok közé szoruljanak.

20. Az uniós alapvető jogok tiszteletben tartásának az uniós jog megsértésének szankcionálása során fennálló kötelezettsége szempontjából véleményem szerint nem bírhat jelentőséggel, hogy a szankcionálást célzó tagállami intézkedést kifejezetten az uniós jog átültetése keretében fogadták-e el, vagy az már korábban is fennállt. Az mindkét esetben az uniós jog végrehajtását szolgálja. Az uniós alapvető jogok alkalmazása végezetül nem függhet attól, hogy létezett-e már valamely büntetőjogi rendelkezés, vagy azt csak az uniós jogi kötelezettség átültetése keretében fogadták el.

b) A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 30. jegyzőkönyv

21. Az Alapjogi Charta alkalmazhatóságát a jelen ügyben az Európai Unió Alapjogi Chartájának Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv[21] sem kérdőjelezi meg. E jegyzőkönyvet a Lisszaboni Szerződéssel csatolták a Szerződésekhez. Az EUSZ 51. cikk értelmében az a Szerződések szerves részét képezi.

22. Az említett jegyzőkönyv 1. cikkének (1) bekezdése értelmében a Charta nem terjeszti ki a Bíróságnak, Lengyelország vagy az Egyesült Királyság bármely bíróságának vagy törvényszékének hatáskörét az annak megállapítására való lehetőségre, hogy Lengyelország vagy az Egyesült Királyság törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései, gyakorlatai vagy intézkedései nincsenek összhangban azokkal az alapvető jogokkal, szabadságokkal és elvekkel, amelyeket a Charta újólag megerősít.

23. E rendelkezés nem igazán egyértelmű. A 30. jegyzőkönyv semmiképpen sem jelenti azt, hogy az Egyesült Királyságra és a Lengyel Köztársaságra nem terjed ki az Alapjogi Charta hatálya.[22] Ellenben a jegyzőkönyv nyolcadik és kilencedik preambulumbekezdése azt támasztja alá, hogy a jegyzőkönyv a két említett ország szempontjából nem a Chartától e két ország tekintetében történő eltérést tartalmaz, hanem az kizárólag tisztázó jelleggel bír, és az értelmezést hivatott segíteni.[23] A Charta 51. cikkének

19 — Lásd a 68/88. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1989. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1989., 2965. o.) 23. és azt követő pontjait.

20 — Az uniós jog megsértésének szankcionálására vonatkozó – az EUSZ 4. cikk (2) bekezdéséből fakadó – általános tagállami kötelezettséggel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat tekintetében lásd a C-262/99. sz. Louloudakis-ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5547. o.) 67. pontját és a C-430/05. sz., Ntionik és Pikoulas ügyben 2007. július 5-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-5835. o.) 53. pontját.

21 — A 2007. december 17-i jegyzőkönyv, HL C 306., 157. o.

22 — Ugyanígy Trstenjak főtanácsnok 15. lábjegyzetben hivatkozott M. E. és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványának 167. pontja.

23 — Azt, hogy a jegyzőkönyv pusztán tisztázó jellegű értelmezési segítséget nyújt, a brit kormány is hangsúlyozta. Lásd ezzel kapcsolatban: House of Lords, *Tenth Report of the European Union Select Committee*, 2008. február 26., 5.86. pont a http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldeucom/62/6209.htm címen.

(2) bekezdése maga rögzíti, hogy a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat. Mivel azonban a kétszeres büntetés Charta 50. cikkében szabályozott tilalma már korábban elismerést nyert az uniós jog általános elveként, és az eddigi ítélkezési gyakorlat szerint a jelen ügyre ez is alkalmazandó lett volna, továbbá a Charta 51. cikke annak – fent ismertetett – szűkebb értelmezése esetén is alkalmazandó, nem lehet szó a Bíróság hatáskörének a jegyzőkönyv értelmében vett kiterjesztéséről.

c) Közbenső következtetés

24. Az a kérdés, hogy az 1973/2004 rendelet 138. cikke szerinti szankciók kizárják-e az azok kiszabását követően a támogatási csalás miatt indítandó büntetőeljárást, a *ne bis in idem* uniós jogi elve alapján döntendő el. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést megfelelően át kell fogalmazni.

2. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés pontosítása – a vizsgálat tárgya

25. A Sąd Najwyższy a kérdésében nem az 1973/2004 rendelet 138. cikkének valamely konkrét bekezdésére hivatkozott. A (2) bekezdés az (1) bekezdéssel szemben a szándékosan elkövetett szabálytalanság különös esetét szabályozza. A Lengyel Köztársaság azonban írásbeli észrevételeiben azt a nem vitatott pontosítást tette, hogy a regionális kirendeltség vezetője határozatát az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdésére alapozta. Az értelmezés tárgyát tehát a rendelet 138. cikkének (1) bekezdése képezi.

26. A kérdést előterjesztő bíróság ezenfelül a kérdésében nem tesz említést arról, hogy Ł. M. Bonda a 2006–2008-as évekre vonatkozó, a 138. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése szerinti csökkentések mellett a 138. cikk (1) bekezdésének második albekezdése alapján a 2005-ös évre – a valótlan tartalmú kérelem benyújtásának évére – vonatkozó támogatási jogosultságot is elveszítette volna. A kérdést előterjesztő bíróság kérdéseinek megfelelő megválaszolásához a 138. cikk (1) bekezdésében rögzített szankció jellegével kapcsolatos értékelésnek az e rendelkezés alapján hozandó összes intézkedésre ki kell terjednie. Az értékelésnek ezért a 2006–2008-as évekre vonatkozó támogatáscsökkentés mellett a kérelem évében történő kizárásra is ki kell terjednie.

27. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolásának ezenkívül szorosabban kell igazodnia a 138. cikk (1) bekezdése alapján hozott intézkedések szövegéhez. Ez a következő okból is indokolt.

28. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megfogalmazása ugyanis maga is egy további kérdést vet fel. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés és az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben közölt adatok szerint Ł. M. Bondától a szabálytalanság elkövetését követő három évben teljes mértékben megtagadták a támogatások kifizetését. A rendelet 138. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése mindazonáltal úgy rendelkezik, hogy a támogatás kedvezményezettjét a kérelem évében történő kizárást követően – a bejelentett és a mért terület különbségének megfelelő összegig – kizárják „továbbá” a támogatásból való részesülésből, és ezt az összeget levonják a következő három év támogatásainak kifizetéséből.

29. A rendelkezés szövegéből nem derül ki egyértelműen, hogy a különbözet összegét a következő években *egyszer* vonják-e le a támogatások kifizetéséből, vagy azt (az előzetes döntéshozatalra utaló végzésnek megfelelően) a következő *három év mindegyikében* levonják-e. Véleményem szerint különösen a rendelkezés angol és francia nyelvi változata[24] amellett szól, hogy a különbözet összegét

24 — „[…] shall be excluded once again from receiving aid up to an amount which corresponds to the difference between the area declared and the area determined. That amount shall be off-set against aid payments to which the farmer is entitled in the context of applications […]” és „[…] est exclu une nouvelle fois du bénéfice d'une aide à hauteur d'un montant correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée. Le montant correspondant est prélevé sur les paiements d'aides […]”.

csak egyszer, nem pedig háromszor vonják le, de ezen egyszeri összeg három év támogatási jogosultágából vonható le.[25] A tárgyaláson az eljárásban részt vevő felekhez intézett kérdések ellentmondó kijelentésekhez vezettek. Mivel a rendelet 138. cikke értelmezésének e kérdése nem képezi a kérdést előterjesztő bíróság kérelmének tárgyát, és ezzel kapcsolatban az eljárásban részt vevő felek sem foglaltak észrevételeikben állást, a jelen eljárás nem alkalmas az e rendelkezés értelmezésével kapcsolatos kérdés végleges tisztázására. A további vizsgálat szempontjából nem releváns a csökkentések szabályozásának konkrét módja.[26]

30. A Bizottság és Lengyelország végezetül a 796/2004/EK rendelet[27] 51. cikke (2) bekezdése értelmezésének az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megválaszolásába történő bevonását is indítványozta, mivel a regionális kirendeltség e rendelkezés alapján is szabott ki közigazgatási szankciót. Mivel azonban az előzetes döntéshozatalra utaló végzés csak az 1973/2004 rendelet 138. cikkével kapcsolatos kérdést tesz fel, ennek vizsgálatára fogok szorítkozni.

3. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés átfogalmazása

31. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést tehát az alábbiak szerint kell átfogalmazni: Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 50. cikkében rögzített *ne bis in idem* uniós jogi elvének értelmében vett büntetőeljárásnak tekintendő-e az 1973/2004 rendelet 138. cikkében szabályozott és abban álló szankciók kiszabása, hogy a mezőgazdasági termelőtől arra az évre, amelyben valótlan adatokat szolgáltatott a támogatási kérelme alapjául szolgáló terület méretét illetően, megvonják a támogatást, és a bejelentett és a mért terület különbségének megfelelő összeget levonják a mezőgazdasági termelőt a következő három évben megillető támogatások összegéből?

B – *A kétszeres büntetés uniós jogi tilalma: mikor lehet büntetőjogi vagy ahhoz hasonló jellegű eljárásról beszélni?*

32. Az Alapjogi Charta 50. cikke által kodifikált *ne bis in idem* elve szerint senki sem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.

33. A *ne bis in idem* elvét eddig mindenekelőtt a kartelljogban kezelték az uniós jog általános elveként.[28] A Bíróság ezenfelül többször értelmezte ezen elvet a schengeni végrehajtási egyezménnyel[29] összefüggésben. Mindezen eljárások tárgyát azonban lényegében az „*idem*” szempontja, tehát az a kérdés képezte, hogy *ugyanazon* cselekményt többszörösen szankcionálták-e.[30] A jelen ügy lényegét

25 — A támogatásból három évre történő teljes kizárásra ilyen értelmezés mellett csak azokban az esetekben kerülhet sor, amelyekben a különbözet összege olyan magas, hogy az három évi támogatás összegének felel meg. Az alapügyben érintett területekre és összegekre tekintettel ezért a rendelkezés általam képviselt értelmezése mellett érthetetlen, hogy Ł. M. Bondával szemben három évi teljes kizárást szabtak ki.

26 — Az releváns lenne azonban a szankció arányosságának kérdése szempontjából.

27 — A közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló, 2003. szeptember 29-i 1782/2003/EK tanácsi rendelet által előírt kölcsönös megfeleltetés, moduláció, valamint integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 21-i 796/2004/EK bizottsági rendelet (HL L 141., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 44. kötet, 243. o.). E rendelet az 1973/2004 rendelet 138. cikkéhez hasonló szabályozást tartalmaz.

28 — Lásd a 13. lábjegyzetben hivatkozott „LVM”-ügyben hozott ítélet 59. pontját, valamint a C-204/00. P., C-205/00. P., C-211/00. P., C-213/00. P., C-217/00. P. és C-219/00. P. sz., Aalborg Portland és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2004. január 7-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-123. o.) 338–340. pontját.

29 — A Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló, 1990. június 19-én Schengenben aláírt egyezmény (SMVE) (HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.).

30 — Ezzel kapcsolatban lásd legutóbb a C-17/10. sz., Toshiba és társai ügyre vonatkozó 2011. szeptember 8-i indítványomat.

ezzel szemben az képezi, hogy az Ł. M. Bonda által elkövetett szabálytalanságot a *ne bis in idem* elvét megsértve szankcionálják-e kétszeresen *büntető*eljárás útján. A „*bis*” meghatározásáról van tehát szó. A Bíróság még nem foglalt részletesen állást abban a kérdésben, hogy mely feltételek mellett beszélhetünk a *ne bis in idem* elvének alkalmazásával járó büntetőjogi vagy ahhoz hasonló jellegű eljárásról. [31]

34. Noha a Bíróság eddig nem foglalt állást azzal kapcsolatban, hogy az olyan eljárások, mint az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdése szerintiek, a *ne bis in idem* elvének értelmében büntetőjogi vagy ahhoz hasonló jellegűnek minősülnek-e, állást foglalt viszont egyéb büntetőjogi elvek hasonló eljárásokra való alkalmazhatósága kapcsán.

1. A Bíróságnak a mezőgazdaság területén kiszabott szankciók büntetőjogi jellegével kapcsolatos ítélkezési gyakorlata

35. A Bíróság már a Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletében úgy határozott a kérelmező által elkövetett szabálytalanságok esetén a támogatás kifizetését egy évre kizáró agrárjogi rendelkezéssel szemben indított megsemmisítés iránti keresetre tekintettel, hogy a gazdasági szereplő támogatási rendszerből történő ideiglenes kizárása nem minősül büntetőjogi szankciónak. [32]

36. A Bíróság a Käserei Champignon Hofmeister ügyben [33] ismét azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy az agrárjogi szankció büntetőjogi jelleggel bír-e. Ezen ügy tárgyát olyan rendelkezés képezte, amely az export-visszatérítés iránti kérelem téves adatszolgáltatása esetén szankcióként pénzbírság fizetését írta elő. Az a kérdés merült fel, hogy e szankció a *nulla poena sine culpa* elve alapján ítélendő-e meg. A Bíróság e kérdésre nemleges választ adott azzal érvelve, hogy a szóban forgó szankció az export-visszatérítés szabályozásának a részét képezi, és nincs büntetőjogi jellege. [34]

37. A Bíróság a szankciók büntetőjogi jellegét két kritérium alapján vizsgálta.

38. Egyrészt a *kifogásolt jogsértések természetét* vette alapul. Megállapította, hogy azok a rendelkezések, amelyeket megsértettek, kizárólag azokra a gazdasági szereplőkre vonatkoznak, akik szabad elhatározásukból döntöttek úgy, hogy a támogatási rendszert igénybe veszik a mezőgazdaság területén. Ilyen esetben az eljárásnak nincs büntetőjogi jellege. [35]

39. A Bíróság másrészt a *kiszabott szankció célját* vizsgálta meg. E vizsgálat során hangsúlyozta, hogy a támogatási rendszerből történő átmeneti kizárás azoknak a gyakori szabálytalanságoknak a kiküszöbölésére szolgál, 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

31 — Lásd mindazonáltal Sharpston főtanácsnok C-272/09. P. sz. KME-ügyre vonatkozó 2011. február 10-i indítványának (EBHT 2011., 12789. o.) 61. és azt követő pontjait, valamint Bot főtanácsnok C-352/09. P. sz., ThyssenKrupp Nirosta (korábban ThyssenKrupp Stainless) kontra Bizottság ügyre vonatkozó 2010. október 26-i indítványának (EBHT 2011., 2359. o.) 48. és azt követő pontjait, továbbá C-201/09. P. és C-216/09. P. sz., ArcelorMittal Luxemburg kontra Bizottság egyesített ügyekre vonatkozó 2010. október 26-i indítványának (EBHT 2011., 2239. o.) 40. és azt követő pontjait, amely pontokban a főtanácsnokok az EJEB kritériumait használják fel annak alátámasztására, hogy az uniós versenyjogi eljárás a büntetőjogi eljáráshoz hasonlít. A versenyjogi eljárás büntetőjogi jellegével kapcsolatban lásd az EJEB 2011. szeptember 27-i Menarini kontra Olaszország ítéletet is (43509/08. sz. kereset, a Recueil des arrêts et décisions-ban még nem tették közzé).

32 — A C-240/90. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 1992. október 27-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-5383. o.) 25. pontja.

33 — A C-210/00. sz. Käserei Champignon Hofmeister ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6453. o.).

34 — A 33. lábjegyzetben hivatkozott Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítélet 44. pontja.

35 — A 33. lábjegyzetben hivatkozott Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítélet 41. pontja hivatkozással a 137/85. sz., Maizena és társai ügyben 1987. november 18-án hozott ítélet (EBHT 1987., 4587. o.) 13. pontjára és a 32. lábjegyzetben hivatkozott Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 26. pontjára.

ellátását.[36] 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 részét képező sajátos közigazgatási eszközt képez, amelynek célja, hogy az uniós alapok megfelelő pénzügyi kezelését biztosítsa.

40. A Bíróság által kimunkált kritériumoknak éppúgy alkalmazhatóknak kell lenniük az eljárás büntetőjogi jellegének a *ne bis in idem* büntetőjogi elve szempontjából történő megítélésére. E kritériumok alapján a jelen esetben sem a folyó év tekintetében történő – a rendelet 138. cikke (1) bekezdésének második albekezdése szerinti – kizárás, sem a következő három évben elvégzett – a rendelet 138. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése szerinti – csökkentés nem bír büntetőjogi jelleggel. A *ne bis in idem* elve tehát nem alkalmazható. Ugyanis a jelen esetben megsértett támogatási rendelkezések – éppúgy, mint a Käserei Champignon Hofmeister ügy alapjául szolgáló szankció – kizárólag azokra a gazdasági szereplőkre vonatkoznak, akik szabad elhatározásukból döntöttek úgy, hogy a támogatási rendszert igénybe veszik. Ezenkívül a rendelet 138. cikkének (1) bekezdése szerinti – a jelen ügy tárgyát képező – szankciók is sajátos, a támogatás zárt rendszerének részét képező közigazgatási eszközt képeznek, amelyek célja, hogy az uniós alapok megfelelő pénzügyi kezelését biztosítsák.

41. Közbenső következtetésként tehát meg kell állapítani, hogy a Bíróság hasonló agrárjogi közigazgatási szankciók büntetőjogi jellegével kapcsolatos eddigi ítélkezési gyakorlata az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdésében szabályozott szankciók büntetőjogi jellege ellen szól.

2. Az EJEB ítélkezési gyakorlatának figyelembevétele a büntetőjogi jelleg meghatározása során

42. A következőkben azt fogom megvizsgálni, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) a *ne bis in idem* EJEE-ben[37] foglalt párhuzamos meghatározásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatából a büntetőjogi jelleg megítélése során figyelembe veendő más kritériumok következnek-e, és hogy e kritériumok a jelen ügybelihez hasonló szankcióknak a Bíróság eddigi ítélkezési gyakorlatától eltérő besorolásával járnak-e.

43. A *ne bis in idem* uniós jogi elvének értelmezése során figyelembe kell venni az EJEB ítélkezési gyakorlatát[38]. Ez az egységesség követelményéből[39] fakad, amelynek értelmében a Chartában szabályozott jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni az EJEE-nek az EJEB ítélkezési gyakorlata által értelmezett megfelelő rendelkezéseinek tartalmával és terjedelmével.[40]

44. A kétszeres büntetés uniós jogi tilalma az EJEE 7. jegyzőkönyve 4. cikkének (1) bekezdésére támaszkodik, noha e jegyzőkönyvet máig sem ratifikálta az Unió valamennyi tagállama.[41] Erre az EJEE-hez fűződő szoros kapcsolatra nem csak az Alapjogi Charta 50. cikkéhez fűzött magyarázatok utalnak, hanem a Bíróságnak a *ne bis in idem* általános uniós jogi elvével kapcsolatos eddigi ítélkezési gyakorlata is.[42]

a) Az EJEB ítélkezési gyakorlata

45. Az EJEB a 7. jegyzőkönyv 4. cikkének (1) bekezdésében foglalt büntetőeljárás fogalmát az EJEE 6. és 7. cikkében foglalt „büntetőjogi vádak” és „büntetés” megfelelő fogalmaival kapcsolatban kialakított általános elvekre tekintettel értelmezi.[43]

36 — A 32. lábjegyzetben hivatkozott Németország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 19. pontja és a 33. lábjegyzetben hivatkozott Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítélet 38. pontja.

37 — Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (EJEE, 1950. november 4-én Rómában írták alá).

38 — Lásd ezzel kapcsolatban a 30. lábjegyzetben hivatkozott Toshiba és társai ügyre vonatkozó indítványom 120. pontját is.

39 — Az EUSZ 6. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése és az Alapjogi Charta 52. cikke (3) bekezdésének első mondata.

40 — Lásd a 16. lábjegyzetben hivatkozott McB.-ügyben hozott ítélet 53. pontját, a 18. lábjegyzetben hivatkozott Dereci-ügyben hozott ítélet 70. pontját, valamint a 30. lábjegyzetben hivatkozott Toshiba és társai ügyre vonatkozó indítványom 120. pontját. Megjegyzendő, hogy az Alapjogi Charta 52. cikke (3) bekezdésének második mondata lehetővé teszi az EJEE-ben rögzített követelmények meghaladását.

41 — Az Európai Unió négy tagállama (Belgium, Németország, Hollandia és az Egyesült Királyság) eddig még nem ratifikálta az EJEE 7. jegyzőkönyvét.

42 — A 13. lábjegyzetben hivatkozott „LVM”-ügyben hozott ítélet 59. pontja és a 13. lábjegyzetben hivatkozott „Showa Denko”-ügyben hozott ítélet 50. pontja.

43 — Az EJEB, 2009. június 25-i Maresti kontra Horvátország ítélet, (55759/07. sz. kereset, a Recueil des arrêts et décisions-ban még nem tették közzé) 56. §, további hivatkozásokkal.

46. A 6. cikk keretében az EJEB a három „Engel-kritériumot” vizsgálja meg, amelyeket azon ítélet után neveznek így, amelyben e bíróság azokat először megfogalmazta. [44]

47. Az *első Engel-kritérium* a rendelkezés nemzeti jog szerinti büntetőjogi besorolását érinti. Az EJEB ezt mindazonáltal nem tekinti mérvadónak, hanem csupán a vizsgálat kiindulópontjának. [45]

48. A *második Engel-kritérium* keretében az EJEB először az adott jogsértést szankcionáló szabályozás címzetti körét vizsgálja meg. Ha a szabályozás mindenkire vonatkozik, nem pedig – mint például a fegyelmi jog területén – egy bizonyos jogállással rendelkező csoportra, akkor ez a szankció büntetőjogi jellege mellett szól. [46] Az EJEB emellett a büntetőjogi rendelkezésben előírt szankció célját veszi alapul. A büntetőjogi jelleg megállapítására nem kerül sor, ha a szankció csak a vagyoni kár megtérítését szolgálja. [47] Ha azonban annak célja a megtorlás és a megelőzés, akkor büntetőjogi szankcióról van szó. [48] Az EJEB ezenfelül újabb ítélkezési gyakorlatában azt is figyelembe veszi, hogy a jogsértés szankcionálása olyan jogi tárgyak védelmét szolgálja-e, amelyek védelmét rendszerint büntetőjogi rendelkezések útján biztosítják. [49] E szempontokat összességében kell értékelni. [50]

49. A *harmadik Engel-kritérium* az előírt büntetés jellegét és súlyát érinti. [51] Szabadságvesztés esetében általánosságban a szankció büntetőjogi jellege vélelmezendő, amely vélelem csak kivételesen dönthető meg. [52] Főszabály szerint a meg nem fizetése esetén szabadságvesztésre átváltoztatható [53], vagy a bűnügyi nyilvántartásba történő felvétellel járó pénzbüntetés is a büntetőeljárás fennállása mellett szól. [54]

50. Az EJEB a második és a harmadik kritériumát vagylagosan alkalmazza. Ha azonban a két kritérium elkülönített vizsgálata nem vezet világos eredményre, azokat együttesen is vizsgálja. [55]

b) Az Engel-kritériumok jelen ügyre történő alkalmazása: a Bíróság eddigi ítélkezési gyakorlatával szembeni ellentmondás az agrárjog területén?

i) Az első Engel-kritérium alkalmazásáról

51. Az első Engel-kritérium a jelen ügyben az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárás önálló uniós jogi besorolását érinti, ahogy azt a Bíróság a Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítéletben az Engel-kritériumok kifejezett vizsgálata nélkül is elvégezte.

ii) A második Engel-kritérium alkalmazásáról

52. Az EJEB a második Engel-kritérium keretében lényegében ugyanazokat a szempontokat vizsgálja, amelyeket a Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítéletben a Bíróság is megvizsgált.

44 — Az EJEB (nagytanács), 1976. június 8-i Engel és társai kontra Hollandia ítélet, (5100/71.; 5101/71.; 5102/71.; 5354/72.; 5370/72. sz. kereset, A. sorozat, 22. sz.) 82. §.

45 — Az EJEB, 44. lábjegyzetben hivatkozott Engel és társai kontra Hollandia ítélet, 82. §.

46 — Az EJEB, 1984. február 21-i Öztürk kontra Németország ítélet, (8544/79. sz. kereset, A. sorozat, 73. sz.) 53. § és 1998. szeptember 2-i Lauko kontra Szlovákia ítélet, (26138/95. sz. kereset, Recueil des arrêts et décisions 1998-VI.) 58. §.

47 — Az EJEB, 2006. november 23-i Jussila kontra Finnország ítélet, (73053/01. sz. kereset, Recueil des arrêts et décisions 2006-XIII.) 38. §.

48 — Lásd csak az EJEB (nagytanács), 2009. február 10-i Zolotukhin kontra Oroszország ítélet, (14939. sz. kereset, a Recueil des arrêts et décisions-ban még nem tették közzé) 55. §, hivatkozással a 2003. október 9-i Ezeh és Connors kontra Egyesült Királyság ítéletre, (39665/98. és 40086/98. sz. kereset, Recueil des arrêts et décisions 2003-X.) 102. és 105. §, valamint a 43. lábjegyzetben hivatkozott Maresti kontra Horvátország ítéletre, 59. §.

49 — Az EJEB 48. lábjegyzetben hivatkozott Zolotukhin kontra Oroszország ítélet, 55. § és a 43. lábjegyzetben hivatkozott Maresti ítélet, 59. §.

50 — Az EJEB 48. lábjegyzetben hivatkozott Ezeh és Connors kontra Egyesült Királyság ítélet, 103. §, valamint az 1994. február 24-i Bendenoun kontra Franciaország ítélet, (12547/86. sz. kereset, A. sorozat, 284. sz.) 47. §.

51 — Az EJEB 48. lábjegyzetben hivatkozott Zolotukhin kontra Oroszország ítélet, 56. §.

52 — Az EJEB 44. lábjegyzetben hivatkozott Engel és társai kontra Hollandia ítélet, 82. § és a 48. lábjegyzetben hivatkozott Ezeh és Connors kontra Egyesült Királyság ítélet, 126. §.

53 — Az EJEB, 2011. május 31-i Žugić kontra Horvátország ítélet, (3699/08. sz. kereset, a Recueil des arrêts et décisions-ban még nem tették közzé) 68. §.

54 — Az EJEB 53. lábjegyzetben hivatkozott Žugić kontra Horvátország ítélet, 68. §.

55 — Az EJEB 48. lábjegyzetben hivatkozott Zolotukhin kontra Oroszország ítélet, 53. §.

– A címzetti kör

53. A rendelet 138. cikkének (1) bekezdésében előírt szankciók nem vonatkoznak mindenkire, hanem azt hivatottak biztosítani, hogy egy sajátos csoport tagjai, mégpedig az érintett mezőgazdasági támogatások kedvezményezettjei tiszteletben tartsák a rájuk vonatkozó szabályokat.[56] Így a Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítéletében a Bíróság is hangsúlyozta, hogy azok a rendelkezések, amelyeket megsértettek, kizárólag azokra a gazdasági szereplőkre vonatkoznak, akik szabad elhatározásukból döntöttek úgy, hogy a támogatási rendszert igénybe veszik a mezőgazdaság területén.[57]

54. Az EJEB Jussila-ítéletéből[58] sem következik más. Ezen ítélet tárgyát a hozzáadottérték-adó megfizetésének elmulasztása miatt fizetendő bírságok képezték. Az EJEB irrelevánsnak tekintette azt a tényt, hogy az érintett úgy döntött, hogy héaalanyként nyilvántartásba veteti magát, és elutasította a korlátozott címzetti kör fennállását. Véleményem szerint ez nem vonatkoztatható a jelen ügyre. A potenciálisan mindenkire vonatkozó héától eltérően ugyanis a mezőgazdasági támogatások rendszere – miként azt a Bíróság már megállapította – önmagában zárt rendszert képez, és az abban való részvételhez a kedvezményezettnek számos feltételt kell teljesítenie.

55. Ennélfogva a címzetti kör sajátos kialakítása az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdése által szankcionált cselekmény büntetőjogi természete ellen szól.

– Jellemzően büntetőjogi szankciók útján védett jogi tárgy

56. A jelen esetben védett jogi tárgy – az Unió pénzügyi érdekei – mind büntetőjogi, mind pedig közigazgatási jogi úton védelemben részesíthető, a második Engel-kritérium e szempontja tehát nem nyújt további segítséget a szankció jellegének meghatározásához.

– A szankció célja

57. Hosszú múltra visszatekintő vita tárgyát képezi az a kérdés, hogy mely célok jellemzőek a büntetőjogi szankcióra. Erre itt nem szükséges kitérni. Elegendő annyit megjegyezni, hogy a büntetés céljával foglalkozó modern jogelmélet többnyire a kettős célkitűzést – a megtorlás és a megelőzés célját[59] – hangsúlyozza, miközben e vegyes vagy „egyesítő elméletek” némelyikében a megtorlás nem bír önálló jelentőséggel.[60]

58. Az EJEB ítélkezési gyakorlatából azonban azt szűröm le, hogy az EJEB a megtorló célt a büntetőjogi szankció fogalmi elemének tekinti. Jóllehet e tekintetben is kérdéses marad, hogy mit kell megtorlás alatt érteni. Az alatt rendszerint – elhatárolva azt a károkozás előtti állapot helyreállítását szolgáló kártérítéstől – az elkövetett vétkes jogsértés ellensúlyozását szolgáló hátrányokozást értik.[61] A Németország kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványában Jacobs főtanácsnok is rámutatott arra, hogy a büntetőjogi szankció célja túlmutat a puszta elrettentésen vagy megelőzésen, és az helytelenítő értékítéletet foglal magában.[62]

59. A jelen ügybeli szankciók nem csupán a felmerült kár ellentételezését szolgálják. A következőkben ezért meg kell vizsgálni azok megelőző és megtorló jellegét.

56 — Lásd ebben az értelemben az EJEB, 1990. május 22-i Weber kontra Svájc ítéletet, (11034/84. sz. kereset, A. sorozat, 177. sz.) 33. §.

57 — A 33. lábjegyzetben hivatkozott Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítélet 41. pontja.

58 — Az EJEB 47. lábjegyzetben hivatkozott Jussila kontra Finnország ítélet, 38. §.

59 — Lásd például: B. Bouloc, *Droit pénal général*, 19. kiadás (2005)., 22–23. o., és A. Ashworth, *Principles of Criminal Law*, 6. kiadás (2009.), 16–18. o.

60 — Lásd a Claus Roxin által képviselt megelőző egyesítő elméletet, amelynek kiindulópontját az képezi, hogy „a büntetés célja csak megelőző jellegű lehet”; C. Roxin, *Strafrecht Allgemeiner Teil*, I. kötet, 4. kiadás (2006.), 85–96. o.

61 — Így az EJEB 47. lábjegyzetben hivatkozott Jussila kontra Finnország ítélet, 38. §; az EJEB azt veszi alapul, hogy valamely pénzügyi teher az okozott károk megtérítését vagy az ismételt elkövetés megelőzését célzó büntetést hivatott-e szolgálni.

62 — A 32. lábjegyzetben hivatkozott, 1992. június 3-i főtanácsnoki indítvány 11. pontja.

60. Egyértelműen nem büntetőjogi célt szolgál az a rendelkezés, amely a kérelmező részére csak az általa jogosulatlanul igényelt összeget nem biztosítja, odaítéli azonban számára a valós adatokkal alátámasztott támogatásokat.

61. Nehezebbnek bizonyul annak megállapítása, hogy a szankció megtorló jelleggel bír-e a rendelet 138. cikkének (1) bekezdésében előírt, a kérelem évében (a jelen esetben a második albekezdésnek megfelelően: a kérelem évében történő kizárás) és az azt követő években elvégzett csökkentésekre tekintettel.

62. A Bíróság a Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítéletében egy agrárjogi közigazgatási szankció céljának vizsgálata során már megállapította, hogy egy hasonló szankció az e rendszerben elkövetett gyakori szabálytalanságok, és ezáltal az uniós költségvetésnek okozott megterhelés kiküszöbölésére szolgál.[63] A Bíróság e tekintetben az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló rendelet[64] kilencedik preambulumbekezdését is figyelembe vette, amelynek értelmében a közös agrárpolitika céljainak elérését szolgáló közösségi intézkedések és szankciók a támogatási rendszerek szerves részét képezik, és azok saját céljaikat követik. Ez – miként azt a Bizottság is kifejti – a szabályozás tisztán megelőző jellegére utal.

63. A szabálytalanságok megakadályozását szolgáló ellenőrzések lehetősége a közigazgatás erőforrásai miatt szükségszerűen korlátozott. Az a támogatásra jogosult személy, aki a kérelmében egyszer valótlan adatokat közölt, csekélyebb garanciát jelent a megbízhatóság, a tisztesség és a gondosság szempontjából. A költségvetést a lehető legjobban az védené, ha az ilyen kedvezményezettet teljesen kizárnák a támogatási rendszerből. Ez nem a büntetést, hanem azt szolgálná, hogy megóvják a költségvetést az esetleges további valótlan tartalmú kérelmektől. Úgy is lehet érvelni, hogy a kérelem szabályos kitöltése, feltéve, hogy nem csupán a kérelem csekély jelentőségű pontatlanságairól van szó, éppúgy feltételét képezi a támogatás kifizetésének, mint például a kérelem határidőben történő benyújtása, vagy bármely egyéb feltétel, amelyhez a támogatás kifizetését kötik.

64. Ha azonban a jogalkotó az adott kérelmezőt érintő következmények miatt az arányosság elvét tiszteletben tartva úgy dönt, hogy a támogatásból történő teljes kizárás helyett csak csökkentések formáját öltő részleges kizárást alkalmaz, ez nem változtatja meg a szankció jellegét. A szankció ebben az esetben nem a kérelmező magatartásának utólagos helytelenítését fejezi ki. A csökkentés is korlátozza a megbízhatatlan kedvezményezett által jelentett költségvetési kockázatot azzal a következménnyel, hogy az érintett szabályok megelőző jellegűvé válnak.

65. A megtorló jelleg ellen szól ezenfelül az is, hogy a csökkentésre csak akkor kerül sor, ha a támogatás kedvezményezettje a következő három évben kérelmet nyújt be. Ha a kedvezményezett nem nyújt be kérelmet a következő években – mert gazdaságát felszámolja, elidegeníti, vagy nem teljesíti a támogatás egyéb feltételeit –, a szankció meghiúsul. Ha a támogatás kedvezményezettjét a következő években csekélyebb mértékű támogatási jogosultság illeti meg, és az nem elegendő a csökkentés összegének levonásához, a szankció ennyiben szintén meghiúsul. Ha megtorlásról, tehát helytelenítő értékítélet megfogalmazásáról és a vétek ellensúlyozásáról lenne szó, akkor a szankció kiszabására a támogatás kedvezményezettjének magatartásától – a jelen esetben az új kérelem benyújtásától – függetlenül kerülne sor, és annak összege sem veszhetne el.

66. A jelen ügybeli szankciót ez különbözteti meg az EJEB ítélkezési gyakorlatának tárgyát képező adójogi bírságoktól, amelyeknek az EJEB büntetőjogi jelleget tulajdonított, mivel azok nem a pénzügyi kártérítésre irányultak, hanem az ismételt elkövetés megelőzését célzó büntetésként alakították ki őket.[65]

63 — A 33. lábjegyzetben hivatkozott Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítélet 38. pontja.

64 — Az 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 312., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 340. o.).

65 — Az EJEB 47. lábjegyzetben hivatkozott Jussila kontra Finnország ítélet, 38. §, amely ítéletben az EJEB az adójogi bírságok jellegének meghatározásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatában tetten érhető különbségekkel is foglalkozik. Lásd az EJEB 2009. június 16-i Ruotsalainen kontra Finnország ítéletet, (13079/03. sz. kereset, a Recueil des arrêts et décisions-ban még nem tették közzé) 46. §, is a nem megfelelő üzemanyag használata miatt kivetett adó vonatkozásában.

– Közbenső következtetés

67. A második Engel-kritérium jelen ügybeli szankciókra történő alkalmazása azt mutatja, hogy az értelmezés eredménye lényegében annak az eredménynek felel meg, amelyre a Bíróság az agrárjogi szankciók büntetőjogi jellegével kapcsolatos eddigi ítélkezési gyakorlatában jutott. A második Engel-kritérium alapján tehát nem állapítható meg a rendelet 138. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárás büntetőjogi jellege.

iii) A harmadik Engel-kritérium alkalmazásáról

68. A szankció súlyát ezzel szemben eddig nem kifejezetten vizsgálta a Bíróság a hasonló agrárjogi szankciók értékelése során.[66] A jelen ügy tehát az EJEE-vel való egyezőség követelményére[67] tekintettel lehetőséget kínál e szempont vizsgálatára is.

69. A jelen esetben kiszabott szankciók jellegét és súlyát szemügyre véve először az tűnik szembe, hogy azok nem változtathatók át szabadságvesztésre. Az EJEB a büntetés súlyának kritériuma tekintetében az absztrakt módon előírt, nem pedig a konkrétan kiszabott büntetés mértékét veszi alapul. E megközelítésnek a jelen ügyre történő alkalmazása során először gyakorlati nehézségekbe ütközünk. Az EJEB e tekintetben ugyanis a büntetési kereteket és ezáltal a büntetés felső határát meghatározó rendelkezésekből indul ki. Mivel a jelen ügybeli szankció változó szempontokhoz, mégpedig a bejelentett és a mért támogatandó terület közötti eltéréshez igazodik, nem állapítható meg a büntetés absztrakt felső határa. A jelen ügyben ezért legfeljebb a konkrétan kiszámított szankció mértékéhez igazodhatunk.

70. Ha kizárólag a támogatásból történő kizárás vagy a támogatáscsökkentés gazdasági következményeit vesszük figyelembe, és abból indulunk ki, hogy az EJEB a második és a harmadik Engel-kritériumot vagylagosan használja, arra a következtetésre juthatunk, hogy a rendelet 138. cikkének (1) bekezdése szerinti támogatáscsökkentés büntetőjogi jelleggel bír. A mezőgazdasági termelő ugyanis a támogatás biztosítása esetén előnyösebb helyzetbe kerül, mint annak megtagadása esetén, és a támogatási jogosultságból a jelen esetben levont összegek mértéke sem jelentéktelen.

71. Véleményem szerint azonban az előírt szankció súlyának megítélése során nem indulhatunk ki látatlanul abból, hogy valamely intézkedés végeredményben gazdasági hátránnyal jár-e. Ellenben értékelő vizsgálatot tanácsos alkalmazni, amelynek keretében azt is figyelembe kell venni, hogy a szankció beavatkozik-e egyáltalán az érintett személy védelemre szoruló érdekeibe. Amennyiben nem, úgy nincs szó a harmadik Engel-kritérium értelmében vett súlyos szankcióról. E vizsgálat a jelen összefüggésben rávilágít arra, hogy a szankció nem érinti az érintett aktuális vagyonát, miként az a pénzbüntetés esetében történne. A jogos elvárások sem csorbulnak. Az érintett a csökkentés révén csupán a támogatásra vonatkozó várományát veszíti el. A támogatásra vonatkozó váromány esetében azonban nem bízhat jogosan a támogatásban az a támogatásra jogosult személy, aki szándékosan valótlan adatokat szolgáltat. E kedvezményezett ugyanis kezdettől fogva tisztában volt azzal, hogy valótlan adatok szolgáltatása esetén nem részesülhet teljes mértékű támogatásban.[68]

3. Az eltérő döntés következményei

72. Végezetül szemügyre vehetők azok a gyakorlati következmények is, amelyek akkor merülnének fel, ha a jelen ügybelihez hasonló helyzetben a *ne bis in idem* elvének alkalmazhatóságát állapítanánk meg. Bevezetésként jelzem, hogy a konkrét következmények természetesen nem határozhatják meg a *ne bis in idem* elvének értelmezését, azok vizsgálata mindazonáltal nem érdektelen, és megkönnyíti a mezőgazdasági támogatások teljes rendszerének megértését. Azok azt mutatják, hogy a jogalkotó nem abból indult ki, hogy a hasonló agrárjogi közigazgatási szankciók a *ne bis in idem* elvének értelmében vett *bis*-t képeznének.

66 — A versenyjog területén az ártatlanság vélelme elvének alkalmazása szempontjából lásd azonban a C-199/92. P. sz., Hüls kontra Bizottság ügyben 1999. július 8-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-4287. o.) 150. pontját.

67 — Lásd a jelen indítvány 43. pontját.

68 — Ugyanezen gondolatokra támaszkodott a Bíróság is a Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítéletében, amelyben a támogatási rendszerben való önkéntes részvétel kritériumát döntő jelentőségűnek tekintette.

73. E tekintetben elsősorban az lehet érdekes, hogy léteznek olyan rendeletek, amelyek kifejezetten úgy rendelkeznek, hogy az uniós jog által előírt közigazgatási bírságok a nemzeti szinten megállapított egyéb bírságoktól függetlenül alkalmazandók. [69]

74. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2988/95 rendelet [70] 6. cikke sem utal arra, hogy a jogalkotó abból indult volna ki, hogy a közigazgatási szankciók és a nemzeti büntetőjogi szankciók összeütközése a *ne bis in idem* elve alapján ítélendő meg. Az említett rendelkezés (1) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy a közigazgatási szankciók tárgyában folytatott eljárás csupán felfüggeszt*hető*, amennyiben a tagállamokban büntetőeljárást indítanak ugyanazon személlyel szemben, és az főszabály szerint később folytatható. [71] Jóllehet az eljárás folytatását a (3) bekezdés az általános jogelvek tiszteletben tartásához köti, ha azonban alkalmazandó lenne a *ne bis in idem*, akkor a közigazgatási eljárást soha többé nem lehetne folytatni.

75. A 2988/95 rendelet tizedik preambulumbekezdése szerint megakadályozandó ugyan a szankciók beszámítást nélkülöző halmozódása, nem kizárt azonban egy második eljárás lefolytatása. Ugyanis bár a tizedik preambulumbekezdés a *ne bis in idem* fogalmát is használja, a kilencedik preambulumbekezdés egyidejűleg leszögezi, hogy az uniós jogi szankciók saját céljaikat követik, amelyek nem érintik a gazdasági szereplők magatartásának a tagállamok által büntetőjogi szempontból történő értékelését.

76. Végezetül vissza kell térni a tagállamok korábban jelzett azon kötelezettségére, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalást hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókkal büntessék, beleértve, legalábbis a csalás súlyos eseteiben, a szabadságvesztéssel járó büntetést. [72]

77. Ha a jelen ügyben alkalmaznánk a *ne bis in idem* elvét, a szabadságvesztéssel történő szankcionálás még a csalás legsúlyosabb és ismétlődő eseteiben is általános jelleggel ki lenne zárva, mivel a rendelet szerinti közigazgatási szankciót kötelező kiszabni, és ez kizárná a büntetőeljárás lefolytatását.

4. A szankció beszámítása

78. A *ne bis in idem* elve alkalmazásának mellőzése azonban nem járhat azzal a következménnyel, hogy az érintettre a nemzeti büntetőjogi szankció mértékét illetően aránytalan terhet rónak. [73] Az arányosság elvéből következik, hogy a kiszabandó büntetőjogi szankció mértékének meghatározása során figyelemmel kell lenni a közigazgatási szankcióra. [74] Ebbe az irányba mutat a 2988/95 rendelet [75] korábban említett tizedik preambulumbekezdése is, amely szerint meg kell akadályozni az uniós pénzügyi szankciók és a nemzeti büntetőjogi szankciók halmozódását.

5. A *ne bis in idem* elve egyéb kritériumainak vizsgálata

79. Végezetül a *ne bis in idem* elve egyéb szempontú vizsgálatával kapcsolatban a Lengyel Köztársaság és a Bizottság által másodlagosan kifejtettekre is szeretnék kitérni. A Lengyel Köztársaság és a Bizottság is arra hivatkozik, hogy ezen elv alkalmazását a jelen ügyben az *idem* feltételének hiánya is meghiúsítja, mivel az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdése szerinti közigazgatási szankció és a nemzeti büntetés nem ugyanazon jogi tárgy védelmét szolgálja.

69 — Lásd a mezőgazdasági termékek után járó export-visszatérítési rendszer alkalmazása közös részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2009. július 7-i 612/2009/EK bizottsági rendelet (HL L 186., 1. o.) 48. cikkének (9) bekezdését és a 4. lábjegyzetben hivatkozott 1122/2009 rendelet (98) preambulumbekezdését.

70 — Hivatkozás a 64. lábjegyzetben.

71 — Lásd ezzel kapcsolatban a rendelet kilencedik preambulumbekezdését is.

72 — A jelen indítvány 18. és azt követő pontjai; lásd ezzel kapcsolatban az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. július 26-i egyezmény (HL C 316., 49. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 8. kötet, 57. o.) 2. cikkének (1) bekezdését is.

73 — Lásd ebben az értelemben a 33. lábjegyzetben hivatkozott Käserei Champignon Hofmeister ügyben hozott ítélet 52. pontját, amely pontban a Bíróság hangsúlyozta, hogy az érintett a *nulla poena sine culpa* elvének alkalmazhatatlansága ellenére nem marad jogvédelem nélkül.

74 — Az arányosság elvének a nemzeti büntetőjogi szankciókra való alkalmazhatóságával kapcsolatban lásd a jelen indítvány 18. pontját.

75 — Hivatkozás a 64. lábjegyzetben.

80. Az EJEB azonban a kétszeres büntetésnek az EJEE 7. jegyzőkönyve szerinti tilalmával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatában immár kizárólag a tényállás azonosságát tartja döntőnek, a védett jogi tárgy azonosságát azonban nem.[76] Miként azt a Toshiba és társai ügyre vonatkozó indítványomban kifejtettem, az idem fogalmának a kétszeres büntetés uniós jogi tilalma keretében az EJEB ítélkezési gyakorlatához kell igazodnia, amely szerint az azonos tényállás irányadó.[77] Ennélfogva az 1973/2004 rendelet 138. cikkének (1) bekezdése által védett jogi tárgy az idem vizsgálata szempontjából irreleváns.

VI – Végkövetkeztetések

81. A fenti megállapításokra tekintettel azt javasolom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a következőképpen válaszolja meg:

Nem tekinthető a *ne bis in idem* uniós jogi elvének értelmében vett büntetőeljárásnak az 1973/2004/EK rendelet 138. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárás, amely olyan szankció kiszabását eredményezi, hogy a mezőgazdasági termelőtől arra az évre, amelyben valótlan adatokat szolgáltatott a támogatási kérelme alapjául szolgáló terület méretét illetően, megvonják a támogatást, és a mezőgazdasági termelőt továbbá kizárják – a bejelentett és a mért terület különbségének megfelelő összegig – a támogatásból való részesülésből, és ezt az összeget levonják azon támogatások kifizetéséből, amelyre a mezőgazdasági termelő jogosult az általa a szabálytalanság észlelésének évét követő három naptári évben benyújtott kérelmekkel kapcsolatban.

76 — Az EJEB 48. lábjegyzetben hivatkozott Zolotukhin kontra Oroszország ítélet, 82. §.

77 — Hivatkozás a 30. lábjegyzetben, 111–124. pont.