



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

5 юни 2012 година\*

„Обща селскостопанска политика — Схема на единно плащане на площ — Регламент (ЕО) № 1973/2004 — Член 138, параграф 1 — Изключване на възможността за получаване на помощта в случай на невярно декларирана площ — Административен или наказателноправен характер на тази санкция — Забрана за едновременно налагане на наказателноправни санкции — Принцип *ne bis in idem*“

По дело C-489/10

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Sąd Najwyższy (Полша) с акт от 27 септември 2010 г., постъпило в Съда на 12 октомври 2010 г., в наказателното производство срещу

**Łukasz Marcin Bonda,**

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н A. Tizzano, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-н K. Lenaerts, г-н J.-C. Bonichot и г-жа A. Prechal, председатели на състави, г-н A. Rosas, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-н K. Schiemann, г-н A. Borg Barthet (докладчик), г-н L. Bay Larsen, г-жа M. Berger и г-н E. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: г-жа J. Kokott,

секретар: г-жа K. Sztranc-Sławiczek, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 4 октомври 2011 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за г-н Bonda, от J. Markowicz, avocat,
- за полското правителство, от г-н M. Szpunar, г-н D. Krawczyk и г-н B. Majczyna, в качеството на представители,
- за австрийското правителство, от г-жа C. Pesendorfer, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от г-н A. Vouquet и г-жа A. Szmytkowska, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 декември 2011 г.,

\* Език на производството: полски.

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 138, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1973/2004 на Комисията от 29 октомври 2004 година за създаване на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета по отношение на схемите за подпомагане, посочени в дял IV и в дял IVa от посочения регламент и по отношение на използването на земята, която е била оставена под угар за целите на производството на сурови материали (ОВ L 345, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 60, стр. 190).
- 2 Запитването е отправено в рамките на наказателно производство срещу г-н Bonda, образувано поради неверните данни, представени от това лице в декларацията му във връзка със земеделските площи, за които може да се приложи схемата на единно плащане на площ.

### Правна уредба

#### *Международно право*

- 3 Съгласно член 4, параграф 1 от Протокол № 7 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписан в Страсбург на 22 ноември 1984 г. (наричан по-нататък „Протокол № 7“):

„Никой не може да бъде съден или наказан от съда на една и съща държава за престъпление, за което вече е бил оправдан или окончателно осъден съгласно закона и наказателната процедура на тази държава“.

#### *Право на Съюза*

Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95

- 4 Четвърто, пето, девето, десето и дванадесето съображение от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, стр. 1; Специално издание на български език, глава 1, том 1, стр. 166) гласят:

„като има предвид, че ефективността на борбата с измамите срещу финансовите интереси на [О]бщността изисква създаването на общ набор от правни средства във всички области, попадащи в обхвата на политиките на Общността;

като има предвид, че нередностите, и административните мерки и санкции, свързани с тях, се предвиждат в секторните правила в съответствие с настоящия регламент;

[...]

като има предвид, че [общностните] мерки[...] и санкции[...], предвидени в преследването на целите на общата селскостопанска политика, представляват неразделна част от системите на помощта; като има предвид, че те преследват свои собствени цели, които не засягат оценката на поведението на икономическите оператори, от компетентните органи на държавите членки от гледна точка на наказателното право; като има предвид, че тяхната ефективност трябва да се

осигури от незабавното действие на правилата на Общността и посредством пълното прилагане на мерките на [О]бщността като цяло, [ако] приемането на превантивни мерки не е довело до постигането на тази цел;

като има предвид, че не само по силата на общия принцип на равенството и на принципа на пропорционалността, но също и в светлината на принципа *ne bis in idem*, трябва да се приемат подходящи разпоредби, които да зачитат постиженията на правото на ЕС и правилата, предвидени от специалните правила на Общността, които съществуват към момента на влизането в сила на настоящия регламент, за избягване припокриването на [общностните] имуществени[...] санкции [...] и националните наказателноправни санкции, налагани на [едно и също лице за едни и същи деяния];

[...]

като има предвид, че настоящият регламент ще се прилага, без да се нарушава прилагането на наказателното право на държавите членки“.

5 Член 1 от посочения регламент гласи:

„1. За целите на защитата на финансовите интереси на Европейските общности, с настоящото се приемат общи правила, отнасящи се до единните проверки и до административните мерки и санкции, касаещи нередностите [от гледна точка] на правото на Общността.

2. „Нередност“ означава всяко нарушение на разпоредба на правото на Общността, в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Общностите или на бюджетите, управлявани от тях, или посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират направо [за сметка] на Общностите[,] или посредством извършването на неоправдан разход“.

6 Съгласно член 2 от същия регламент:

„1. Административните проверки, мерки и санкции се въвеждат дотолкова, доколкото са необходими за осигуряването на правилното прилагане на правото на Общността. Те ще бъдат ефективни, пропорционални и с възпиращ ефект, така че да осигуряват адекватна защита на финансовите интереси на Общността.

2. Не може да се налага административна санкция, освен ако тя не е предвидена [...] в акт на Общността [преди извършването на нередността]. В случай на последващо изменение на разпоредбите, които налагат административни санкции и се съдържат в правила на Общността, по-леката разпоредба ще се приложи с обратно действие.

3. Правото на Общността определя характера и обхвата на административните мерки и санкции, които са необходими за правилното прилагане на [съответните] правила, като се отчита видът и тежестта на нередността, предоставената или получената облага и степента на отговорност.

4. При [спазване на] условията на приложимото право на Общността, процедурите за извършването на проверките [...], мерките и санкциите [на Общността] се уреждат от правото на държавите членки“.

7 Член 4 от Регламент № 2988/95 предвижда:

„1. Общото правило е, че всяк[а] нередност включва отнемане на незаконно придобитата облага:

— посредством задължението да се плати или възстанови размерът на сумата, която се дължи или е [получена] незаконно,

— посредством частичн[ата] или пълн[ата] [загуба] на обезпечението, което е предоставено в подкрепа на искането за [получаване на облага] или по времето на получаването на [авансово плащане].

2. Прилагането на мерките по смисъла на параграф 1 се ограничава до отнемането на получената облага плюс — където това е предвидено — лихвите, които [могат да] се определят въз основа на фиксиран лихвен процент.

3. Действия, [за които е доказано, че са] предприети с цел придобиване на облага, насочен[а] против целите на приложимото [в случая] право на Общността, [...] посредством изкуственото създаване на условията, които се изискват за получаването на такава облага, ще имат за резултат, в зависимост от случая, или невъзможността за получаването на облагата, или нейното отнемане.

4. Мерките, предвидени в настоящия член, не се разглеждат като санкции“.

8 Член 5 от посочения регламент има следното съдържание:

„1. [Умишлено] извършените или причинените по небрежност нередности могат да доведат до следните административни санкции:

- а) заплащане на административна глоба;
- б) заплащане на сума, по-голяма от незаконно [получената] или избегнатата, плюс лихва, когато [е необходимо]; тази допълнителна сума се определя в съответствие с процентното отношение, което се урежда от особените правила, и не може да надхвърля нивото, което е строго необходимо, за да представлява възпиращо средство;
- в) частичното или пълното [отнемане] на облагата, отпусната по правилата на Общността, дори ако операторът се е възползвал [незаконно] само от част от облагата;
- г) изключване от или оттегляне на облагата за период[...], следващ нередността;
- д) временно оттегляне на необходимото одобрение или призна[ване с оглед на] участие в схема на подпомагане на Общността;
- е) загуба на обезпечението или на депозита, учредени с оглед съобразяването с правилата[,] или [повторно учредяване] на обезпечението, което е било освободено по грешка;
- ж) други санкции от чисто имуществен характер, еквивалентни по характер и обхват, предвиден[и] в секторните правила, приети от Съвета в светлината на особените изисквания на въпросните сектори и в съответствие с [изпълнителните] правомощия[...], предоставени на Комисията от Съвета.

2. Без да се засягат разпоредбите, предвидени от секторните правила, съществуващи към момента на влизането в сила на този регламент, другите нередности могат да бъдат санкционирани само посредством тези санкции, които не са еквивалентни на наказателно[правна санкция], предвидени в параграф 1, при условие че тези санкции са особено важни за гарантиране на правилното прилагане на правилата“.

9 Член 6 от Регламент № 2988/95 гласи:

„1. Без да се засягат административните мерки и санкции на Общността, приети въз основа на секторните правила, съществуващи към момента на влизането в сила на настоящия регламент, [производството по] налагането на имуществени санкции като административни глоби може да

се [спре] по силата на решение на компетентните власти, ако е образувано наказателно производство срещу въпросното лице във връзка със същите [деяния]. Спирането на административното производство спира давностния срок, предвиден в член 3.

2. Ако наказателното производство не продължи, спряното административно производство се възобновява.

3. Ако наказателното производство завърши, спряното административно производство се [възоб]новява, освен ако това не противоречи на общите правни принципи.

4. Когато административното производство се възобнови, административният орган следи за налагането на санкция, която е най-малкото еквивалентна на предвидената от Общностните правила, [и] може да отчита всяка санкция, наложена от съдебната власт на същото лице по отношение на същите [деяния].

5. Параграфи 1 до 4 не се прилагат към имуществените санкции, които представляват неразделна част от системите за финансово подпомагане и мо[гат] да се прилож[ат] независимо от какв[и]то и да е наказателн[оправн]и санкции, ако и доколкото [...] не [са] еквивалентн[и] на тези санкции“.

Регламент (ЕО) № 1782/2003

- 10 Съображение 21 от Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) № 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001 (ОВ L 270, стр. 1 и поправка ОВ L 94, 2004 г., стр. 70; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177), изменен с Регламент (ЕО) № 118/2005 на Комисията от 26 януари 2005 г. (ОВ L 24, стр. 15; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 62, стр. 115, наричан по-нататък „Регламент № 1782/2003“), гласи:

„Схемите за подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика предоставят директно подпомагане на доходите, в частност с цел да се осигури добър стандарт на живот на населението в земеделските райони. Тази цел е в тясна връзка с поддържането на селските райони. С цел да се предотврати погрешното разпределение на средствата на Общността, няма да се полагат никакви плащания на земеделските производители, които изкуствено са създали условия, за да получат такива плащания“.

- 11 Съгласно член 24 от Регламент № 1782/2003:

„1. Без да се засягат намаленията и изключването от помощи, посочени в член 6 на настоящия регламент, когато се установи, че земеделският производител не спазва условията [з]а допустимост на [помощите], предвиден[и] в настоящия регламент или в член 2а от Регламент (ЕО) № 1259/1999, плащането или част от плащането, което е било предоставено или следва да бъде предоставено и за което [...] са спазени условията за допустимост, подлежи на намаления или изключване от помощи, които се определят в съответствие с процедурата, определена в член 144, параграф 2 на настоящия регламент.

2. Процентът на намалението следва да градира в зависимост от сериозността, [обхвата], [честотата] и повторяемостта на установените неспазвания и може да достигне до пълно изключване на земеделския производител от една или повече схеми за подпомагане за една или повече календарни години“.

Регламент № 1973/2004

12 Съображение 69 от Регламент № 1973/2004 гласи:

„Член 143б от Регламент [...] № 1782/2003 позволява на Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Словения и Словакия (новите държави членки) да заменят директните плащания с единно плащане („схема на единното плащане на площ“). Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Полша и Словакия вече направиха именно този избор. Следователно трябва да се заложат специфични правила за приложението на схемата на единното плащане на площ“.

13 Член 138 от посочения регламент предвижда:

„1. Освен в случаите на форсмажорни обстоятелства или изключителни обстоятелства, както са дефинирани в член 72 от Регламент (ЕО) № 796/2004, когато в резултат от административните проверки или на проверка на място се установи, че разликата между декларираните площи, и тези, които са били установени на място, по смисъла на точка 22 от член 2 от Регламент (ЕО) № 796/2004, е повече от 3 %, но не повече от 30 % от действително установената площ, сумата която следва да бъде изплатена по силата на схемата на единното плащане на площ по отношение на въпросната година, следва да бъде намалена с двойния размер на установената разлика.

Ако се установи, че разликата е повече от 30 % от действително установената площ, за въпросната година няма да се отпуска никакво плащане.

Ако разликата е повече от 50 %, земеделският производител следва отново да бъде изключен от възможността да получава помощта, до определен размер, който съответства на разликата между декларираните площи и действително установените площи. Тази сума следва да бъде удържана от плащанията [под формата на помощи], които земеделският производител има право да получава по силата на заявленията, които подава, за период от три календарни години, след календарната година, в която е било открито несъответствието.

2. Когато разликите между декларираните площи и действително установените площи са в резултат на непозволені действия, които са били извършени умишлено, то тогава помощта, за получаването на която земеделският производител би имал право, няма да му бъде отпускана за въпросната календарна година.

Нещо повече, ако разликата е повече от 20 % [от действително установената площ], земеделският производител следва отново да бъде изключен от възможността да получава помощта, до определен размер, който съответства на разликата между декларираните площи и действително установените площи. Тази сума следва да бъде удържана от плащанията [под формата на помощи], които земеделският производител има право да получава по силата на заявленията, които подава, за период от три календарни години, след календарната година, в която е било открито несъответствието.

3. За целите на [определянето] на действително установената площ, по смисъла на точка 22 от член 2 от Регламент (ЕО) № 796/2004, следва да се прилагат член 143б, параграф 5 и първа алинея от член 143б, параграф 6 от Регламент [...] № 1782/2003, както и член 137 от настоящия регламент“.

*Полско законодателство*

14 Член 297, параграф 1 от Закона от 6 юни 1997 г. — Наказателен кодекс (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny, Dz. U. от 1997 г., № 88, позиция 553) предвижда:

„Който с цел да получи за себе си или за друго, от банка или организация, осъществяваща по закон сходна икономическа дейност, или от орган или институция, който или която управлява обществени средства — кредит, заем, поръчителство, гаранция, кредитно писмо, дотация,

субсидия, потвърждение от банка на задължението, което произтича от поръчителство, гаранция или сходна финансова престация с определена икономическа цел, електронен платежен инструмент или обществена поръчка, — представи неистински, преправен документ или документ с невярно съдържание, или писмена декларация с невярно съдържание, във връзка с обстоятелства от съществено значение за получаването на финансовата помощ, платежния инструмент или поръчката, се наказва с лишаване от свобода от три месеца до пет години“.

- 15 Съгласно член 17, параграф 1, точки 7 и 11 от Закона от 6 юни 1997 г. — Наказателно-процесуален кодекс (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego, Dz. U. от 1997 г., № 89, позиция 555, наричан по-нататък „Наказателно-процесуалният кодекс“):

„Не се образува наказателно производство, а образуваното се прекратява, когато:

[...]

спрямо същото лице за същото престъпление има окончателно приключено или незавършено наказателно производство,

[...]

други обстоятелства изключват наказателното преследване.

[...]“.

### **Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос**

- 16 На 16 май 2005 г. г-н Bonda подава до Biuro Powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (районната служба на Агенцията за реструктуриране и модернизирание на селското стопанство, наричана по-нататък „районната служба“) заявление за единно плащане на площ за 2005 г.
- 17 Към това заявление той прилага декларация с невярно съдържание за размера на обработваните земеделски земи и за отглежданите на тях култури, завишавайки използваните за земеделски цели площи — в декларацията си посочва 212,78 ha вместо 113,49 ha.
- 18 На 25 юни 2006 г. директорът на районната служба приема решение на основание член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004, с което, от една страна, отказва да предостави на г-н Bonda възможността да получи единно плащане на площ за 2005 г., и от друга — му налага санкция, която се изразява в загубването на правото на единно плащане на площ, а размерът ѝ съответства на разликата между действителната площ и декларираната площ, за трите години, следващи годината, през която е подадена декларацията с невярно съдържание.
- 19 С присъда от 14 юли 2009 г. Sąd Rejonowy w Goleniowie (Районен съд Goleniów) осъжда г-н Bonda за измама със субсидии съгласно член 297, параграф 1 от Закона от 6 юни 1997 г. — Наказателен кодекс, тъй като с цел да получи субсидии същият декларира невярни обстоятелства от съществено значение за получаването на единно плащане на площ. Поради това г-н Bonda е осъден на лишаване от свобода за срок от осем месеца, като изтърпяването на наложеното наказание се отлага за срок от две години, и на глоба в размер на 80 дневни надници, всяка в размер на 20 PLN.
- 20 Г-н Bonda обжалва присъдата пред Sąd Okręgowy w Szczecinie (Окръжен съд Szczecin), който я отменя и приема, че наказателното производство е недопустимо, понеже на г-н Bonda вече е наложена административна санкция за същото деяние. Ето защо с акт от 19 март 2010 г. посочената юрисдикция прекратява производството на основание член 17, параграф 1, точка 11 от Наказателно-процесуалния кодекс.

- 21 Prokurator Generalny (главният прокурор) подава касационен протест срещу този акт пред Sąd Najwyższy (Върховния съд), като изтъква, че е допуснато грубо нарушение на процесуалното правило в член 17, параграф 1, точка 11.
- 22 Според Sąd Najwyższy, макар да няма никакво съмнение, че деянието, заради което на г-н Bonda е наложена посочената в член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004 мярка, е същото като деянието, за което е постановена осъдителната присъда, все пак, доколкото се основава на член 17, параграф 1, точка 11 от Наказателно-процесуалния кодекс, актът за прекратяване на наказателното производство срещу г-н Bonda е неправилно постановен.
- 23 Sąd Najwyższy счита, че само член 17, параграф 1, точка 7 от Наказателно-процесуалния кодекс може да е надлежно правно основание за прекратяването на посоченото производство. Ето защо, за да се разреши спорът по главното производство, според Sąd Najwyższy трябва да се определи дали за образуването от районната служба производство може да се приеме, че има наказателноправен характер по смисъла на тази норма. В това отношение запитващата юрисдикция уточнява, че макар граматическото тълкуване на посочената норма да води до отрицателен отговор на този въпрос, тя все пак трябва да се тълкува в светлината на член 4, параграф 1 от Протокол № 7.
- 24 При това положение Sąd Najwyższy счита, че е необходимо да се прецени правната природа на санкцията, наложена на земеделския производител съгласно член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004.
- 25 Като приема, че изходът на спора, с който е сезиран, зависи от тълкуването на член 138, Sąd Najwyższy решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Каква е правната природа на санкцията по член 138 от [Регламент № 1973/2004], която се състои в лишаване на земеделския производител от директни плащания за годините след годината, в която е подал декларация с невярно съдържание относно размера на площта, въз основа на която се предоставя [единното плащане на площ]?“.

### **По преюдициалния въпрос**

- 26 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че предвидените във втора и трета алинея от тази норма мерки — състоящи се както в изключването на възможността за земеделския производител да получава помощта за годината, за която е подал декларация с невярно съдържание относно допустимата площ, така и в намаляването на помощта, на която този производител би имал право през следващите три календарни години, с размер, съответстващ на разликата между декларираните площи и действително установените площи — са наказателноправни санкции.
- 27 Като начало се налага изводът, че Sąd Najwyższy иска от Съда да тълкува член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004, тъй като принципът *ne bis in idem*, във вида му в член 17, параграф 1, точка 7 от Наказателно-процесуалния кодекс, би се приложил в главното производство само ако предвидените в член 138, параграф 1 мерки могат да бъдат квалифицирани като наказателноправни санкции.
- 28 В това отношение следва да се напомни, че Съдът вече е постановил, че санкциите в нормативни актове от областта на общата селскостопанска политика, като временното изключване на правото на икономически оператор да се ползва от схема за помощи, нямат наказателноправен характер (вж. Решение от 18 ноември 1987 г. по дело *Maizena и др.*, 137/85, *Recueil*, стр. 4587, точка 13, Решение от 27 октомври 1992 г. по дело *Германия/Комисия*, C-240/90, *Recueil*, стр. I-5383, точка 25 и Решение от 11 юли 2002 г. по дело *Käserei Champignon Hofmeister*, C-210/00, *Recueil*, стр. I-6453, точка 43).



- 29 Според Съда с такива случаи на изключване се цели да се предотвратят многобройните нередности, които са извършвани при отпускането на селскостопански помощи и които поради предизвикването от тях сериозно натоварване на бюджета на Съюза могат да попречат на действията, предприемани от институциите в тази област с цел стабилизиране на пазарите, поддържане на жизнения стандарт на земеделските производители и задоволяване на потребителското търсене на разумни цени (вж. Решение по дело *Käserei Champignon Hofmeister*, посочено по-горе, точка 38).
- 30 В подкрепа на анализа си Съдът също така отбелязва, че адресат на нарушените разпоредби са единствено икономически оператори, които по своя воля са решили да се възползват от схема за помощи в областта на селското стопанство (вж. Решение по дело *Maizena* и др., посочено по-горе, точка 13, Решение по дело *Германия/Комисия*, посочено по-горе, точка 26 и Решение по дело *Käserei Champignon Hofmeister*, посочено по-горе, точка 41). Той добавя, че щом в контекста на схема за помощи, предвидена от правото на Съюза, предоставянето на помощта се поставя задължително в зависимост от условието нейният получател да представи всички гаранции за почтеност и надеждност, налаганата при неспазване на тези изисквания санкция представлява специален административен инструмент, който е неразделна част от схемата за помощи и е предназначен да осигури доброто финансово управление на публичните средства на Съюза (Решение по дело *Käserei Champignon Hofmeister*, посочено по-горе, точка 41).
- 31 Няма основание да се даде различен отговор относно мерките, предвидени в член 138, параграф 1, втора и трета алинея от Регламент № 1973/2004.
- 32 Безспорно е, че последните мерки всъщност могат да бъдат наложени само на операторите, които са поискали да се ползват от създадената с Регламент № 1973/2004 схема за помощи, ако се окаже, че информацията, представена от тези оператори в подкрепа на заявлението им, е невярна. В допълнение, и посочените мерки представляват специален административен инструмент, който е неразделна част от специална схема за помощи и е предназначен да осигури доброто финансово управление на публичните средства на Съюза.
- 33 В това отношение е уместно да се добави, че най-напред от член 1 от Регламент № 2988/95, с който се създава обща правна рамка за всички области, обхванати от общностните политики, следва, че всяко нарушение на разпоредба на правото на Съюза, в резултат от действие или бездействие на икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Съюза или на бюджетите, управлявани от него, се квалифицира като „нередност“ и води до прилагането на „административни мерки и санкции“.
- 34 На следващо място, от член 5, параграф 1, букви в) и г) от Регламент № 2988/95 следва, че и частичното или пълното отнемане на облагата, отпусната по правилата на Общността, дори ако операторът се е възползвал незаконно само от част от тази облага, и изключването от или оттеглянето на облагата за период, следващ нередността, са административни санкции. Член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004 визира тези два случая.
- 35 Накрая, докато член 6, параграфи 1—4 от Регламент № 2988/95 съдържа норми във връзка с отчитането в административното производство, основано на правото на Съюза, на наличието на национално наказателно производство, от девето съображение и от член 6, параграф 5 от същия регламент следва както че административните санкции, наложени при преследването на целите на общата селскостопанска политика, са неразделна част от схемите за помощи, така и че тези санкции имат своя собствена цел и могат да се приложат независимо от каквито и да е наказателноправни санкции, ако и доколкото не са еквивалентни на тези санкции.
- 36 Анализът на практиката на Европейския съд по правата на човека относно понятието „наказателна процедура“ по смисъла на член 4, параграф 1 от Протокол № 7 — разпоредба, на която се позовава запитващата юрисдикция — не поставя под въпрос административния характер на мерките, предвидени в член 138, параграф 1, втора и трета алинея от Регламент № 1973/2004.

- 37 Съгласно посочената съдебна практика в това отношение са релевантни три критерия. Първият критерий е правната квалификация на нарушението във вътрешното право, вторият — самото естество на нарушението, а третият — естеството и тежестта на санкцията, която може да бъде наложена на съответното лице (вж. по-специално Решение на ЕСПЧ от 8 юни 1976 г. по дело Engel и др. с/у Нидерландия, серия А № 22, § 80—82 и Решение от 10 февруари 2009 г. по дело Золотухин с/у Русия, жалба № 14939/03, § 52 и 53).
- 38 По отношение на първия критерий следва да се отбележи, че предвидените в член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004 мерки не се разглеждат като наказателноправни мерки от правото на Съюза, което в настоящия случай трябва да бъде приравнено на „вътрешното право“ по смисъла на практиката на Европейския съд по правата на човека.
- 39 Що се отнася до втория критерий, необходимо е да се провери дали санкцията, наложена на икономическия оператор, има репресивна цел.
- 40 В случая анализът в точки 28—32 от настоящото решение показва както че предвидените в член 138, параграф 1, втора и трета алинея от Регламент № 1973/2004 мерки следва да се прилагат само към икономическите оператори, които използват създадената с този регламент схема за помощи, така и че посочените мерки нямат репресивна цел, а по същество с тях трябва да се защити управлението на средствата на Съюза, като временно се изключат получателите, представили неверни данни в заявлението си за помощ.
- 41 Както отбеляза генералният адвокат в точка 65 от своето заключение, довод срещу репресивния характер на посочените мерки е и обстоятелството, че за да се намали размерът на помощта, която може да бъде преведена на земеделския производител за годините след тази, през която е установена нередността, трябва да бъде подадено заявление за съответните години. Ето защо, ако земеделският производител не подаде заявление за следващите години, наложената му съгласно член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004 санкция става безпредметна. Такъв ще е случаят и ако този земеделски производител повече не отговаря на изискванията за отпускане на помощта. На последно място, санкцията ще стане частично безпредметна и ако размерът на помощите, на които земеделският производител има право през следващите години, е по-малък от сумата, която трябва да се удържи от тях съгласно мярката за намаляване на незаконно получената помощ.
- 42 Следователно вторият критерий, споменат в точка 37 от настоящото решение, не е достатъчен, за да придаде наказателноправен характер на мерките, предвидени в член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004.
- 43 По отношение на третия критерий следва да се отбележи, наред с подчертаното в точка 41 от настоящото решение, че предвидените в член 138, параграф 1, втора и трета алинея от Регламент № 1973/2004 санкции водят единствено до лишаване на съответния земеделски производител от перспективата да получи помощ.
- 44 Поради това тези санкции няма как да се приравнят на наказателноправни санкции въз основа на третия критерий, споменат в точка 37 от настоящото решение.
- 45 От всички изложени дотук съображения следва, че характеристиките на предвидените в член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004 санкции не допускат да се приеме, че същите трябва да се квалифицират като наказателноправни санкции.
- 46 Ето защо на поставения въпрос следва да се отговори, че член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че предвидените във втора и трета алинея от тази норма мерки — състоящи се както в изключването на възможността за земеделския производител да получава помощта за годината, за която е подал декларация с невярно

съдържание относно допустимата площ, така и в намаляването на помощта, на която този производител би имал право през следващите три календарни години, с размер, съответстващ на разликата между декларираните площи и действително установените площи — не са наказателноправни санкции.

### **По съдебните разноси**

- 47 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

**Член 138, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1973/2004 на Комисията от 29 октомври 2004 година за създаване на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета по отношение на схемите за подпомагане, посочени в дял IV и в дял IVa от посочения регламент и по отношение на използването на земята, която е била оставена под угар за целите на производството на сурови материали, трябва да се тълкува в смисъл, че предвидените във втора и трета алинея от тази норма мерки — състоящи се както в изключването на възможността за земеделския производител да получава помощта за годината, за която е подал декларация с невярно съдържание относно допустимата площ, така и в намаляването на помощта, на която този производител би имал право през следващите три календарни години, с размер, съответстващ на разликата между декларираните площи и действително установените площи — не са наказателноправни санкции.**

Подписи