Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 5. junija 2012*

„Skupna kmetijska politika — Shema enotnega plačila na površino — Uredba (ES) št. 1973/2004 — Člen 138(1) — Izključitev od pomoči, če podatki o prijavljeni površini niso resnični — Upravna ali kazenska narava te sankcije — Prepoved dvojnega kaznovanja — Načelo ne bis in idem“

V zadevi C-489/10,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Sąd Najwyższy (Poljska) z odločbo z dne 27. septembra 2010, ki je prispela na Sodišče 12. oktobra 2010, v kazenskem postopku proti

Łukaszu Marcinu Bondi,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, predsedniki senata, in A. Prechal, predsednica senata, A. Rosas, sodnik, R. Silva de Lapuerta, sodnica, K. Schiemann, A. Borg Barthet (poročevalec), L. Bay Larsen, sodniki, M. Berger, sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodna tajnica: K. Sztranc-Sławiczek, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 4. oktobra 2011,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Ł. M. Bondo J. Markowicz, odvetnik,

— za poljsko vlado M. Szpunar, D. Krawczyk in B. Majczyna, zastopniki,

— za avstrijsko vlado C. Pesendorfer, zastopnica,

— za Evropsko komisijo A. Bouquet in A. Szmytkowska, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 15. decembra 2011

izreka naslednjo

* Jezik postopka: poljščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 138(1) Uredbe Komisije (ES) št. 1973/2004 z dne 29. oktobra 2004 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1782/2003 v zvezi s shemami podpor, iz naslova IV in IVa navedene uredbe, glede uporabe zemljišč v prahi za proizvodnjo surovin (UL L 345, str. 1).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru kazenskega postopka proti Ł. M. Bondi zaradi goljufije pri izjavi o kmetijskih površinah, upravičenih do enotnega plačila na površino.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

3 Člen 4(1) Protokola št. 7 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki je bil podpisan v Strasbourgu 22. novembra 1984 (v nadaljevanju: Protokol št. 7), določa:

„Pravosodni organi iste države ne smejo nikogar ne kazensko preganjati ne kaznovati za kaznivo dejanje, za katero je bil na podlagi zakona in v skladu s kazenskim postopkom te države s pravnomočno sodbo že oproščen ali obsojen.“

Pravo Unije

Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95

4 V Uredbi Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 340) je v četrti, peti, deveti, deseti in dvanajsti uvodni izjavi navedeno:

„ker je za učinkovit boj proti goljufijam, ki škodujejo finančnim interesom Skupnosti, treba sprejeti skupne predpise za vsa področja, ki jih zajemajo politike Skupnosti;

ker so v skladu s to uredbo nepravilno ravnanje ter upravni ukrepi in kazni za takšno ravnanje zajeti v sektorskih predpisih;

[…]

ker so ukrepi in kazni Skupnosti, določeni za dosego ciljev skupne kmetijske politike, sestavni del programov pomoči; ker so namenjeni za dosego ciljev teh programov in ne vplivajo na oceno ravnanja zadevnih gospodarskih subjektov, ki jo dajo pristojni organi držav članic s stališča kazenskega prava; ker je treba njihovo učinkovitost zagotoviti tako, da se takoj v celoti uveljavijo predpisi Skupnosti in se začnejo v celoti uporabljati ukrepi Skupnosti, če tega cilja ni bilo mogoče doseči s sprejetjem preventivnih ukrepov;

ker je treba sprejeti ustrezne predpise ne samo v skladu s splošnim načelom pravičnosti in načelom sorazmernosti, ampak tudi v skladu z načelom *ne bis in idem*, ob upoštevanju acquis communautaire pravnega reda Skupnosti in določb posebnih predpisov Skupnosti, ki so obstajali ob začetku veljavnosti te uredbe, da bi preprečili podvajanje finančnih kazni Skupnosti in nacionalnih kazenskih sankcij, izrečenih istim osebam za ista dejanja;

[…]

ker uporaba te uredbe ne vpliva na uporabo kazenske zakonodaje države članice“.

5 Člen 1 navedene uredbe določa:

„1. Za zaščito finančnih interesov Evropskih skupnosti se sprejmejo splošna pravila za enotne preglede ter upravne ukrepe in kazni v zvezi z nepravilnostmi, ki se nanašajo na zakonodajo Skupnosti.

2. ‚Nepravilnost‘ pomeni vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki.“

6 Člen 2 iste uredbe določa:

„1. Upravni pregledi, ukrepi in kazni se uvedejo, če je to potrebno zaradi zagotovitve pravilne uporabe zakonodaje Skupnosti. Biti morajo učinkoviti, sorazmerni in odvračilni, da zagotovijo ustrezno zaščito finančnih interesov Skupnosti.

2. Za nepravilnost ni mogoče izreči upravne kazni, če kazen ni bila prej določena v aktu Skupnosti. Če so se določbe o upravnih kaznih v predpisih Skupnosti pozneje spremenile, se za nazaj uporabljajo milejše določbe.

3. Zakonodaja Skupnosti določi vrsto in obseg upravnih ukrepov in kazni, ki so potrebni za pravilno uporabo omenjenih predpisov, ob upoštevanju narave in teže nepravilnosti, podeljenih ali pridobljenih koristi in stopnje odgovornosti.

4. Postopke za uporabo pregledov, ukrepov in kazni Skupnosti ureja zakonodaja držav članic ob upoštevanju veljavne zakonodaje Skupnosti.“

7 Člen 4 Uredbe št. 2988/95 določa:

„1. Praviloma se za vsako nepravilnost odredi odvzem neupravičeno pridobljene koristi:

— z obveznostjo plačila ali vračila dolgovanega ali neupravičeno prejetega zneska,

— z izgubo celotne ali dela garancije, ki je bila dana za zavarovanje odobrene koristi ali ob prejemu predplačila.

2. Uporaba ukrepov iz odstavka 1 je omejena na odvzem pridobljene koristi in, če je tako predvideno, obresti, katerih višina se lahko določi pavšalno.

3. Če se ugotovi, da so bili v nasprotju s cilji veljavne zakonodaje Skupnosti zaradi pridobitve neke koristi zahtevani pogoji za pridobitev koristi ustvarjeni umetno, se zato korist ne odobri ali pa se odvzame.

4. Ukrepi iz tega člena se ne štejejo za kazen.“

8 Člen 5 navedene uredbe določa:

„1. Za namerno nepravilnost ali nepravilnost iz malomarnosti so predvidene naslednje upravne kazni:

a) plačilo upravne denarne kazni,

b) plačilo večjega zneska od neupravičeno prejetega ali utajenega zneska in, kjer je primerno, obresti; znesek se določi v skladu z odstotkom, ki se določi s posebnimi predpisi, in ne sme presegati nujno potrebne ravni, ki še ima odvračilni učinek;

c) odvzem celotne ali dela koristi, prejete po predpisih Skupnosti, tudi če se je subjekt neupravičeno okoristil samo iz dela te koristi;

d) izključitev iz ali odvzem koristi za obdobje, ki sledi obdobju, v katerem je nepravilnost nastala;

e) začasni odvzem dovoljenja ali priznanja, ki je potrebno za udeležbo v programu pomoči Skupnosti;

f) izguba garancije ali pologa, predloženega za izpolnitev pogojev določenih s predpisi, ali povračilo zneska izplačanega za neupravičeno sproščeno garancijo;

g) druge kazni, ki so po vrsti in obsegu enakovredne ter izključno gospodarske narave, predvidene v sektorskih predpisih, ki jih je sprejel Svet v skladu s posebnimi zahtevami zadevnih sektorjev in v skladu z izvedbenimi pristojnostmi, ki jih na Komisijo prenese Svet.

2. Ne glede na določbe sektorskih predpisov, ki obstajajo ob začetku veljavnosti te uredbe, se lahko za druge nepravilnosti določi samo kazni, ki niso enakovredne kazenskim sankcijam iz odstavka 1, če so takšne kazni nujno potrebne za zagotovitev pravilne uporabe pravil.“

9 Člen 6 Uredbe št. 2988/95 določa:

„1. Brez vpliva na upravne ukrepe in kazni Skupnosti, ki so bili sprejeti na podlagi sektorskih predpisov, ki obstajajo ob začetku veljavnosti te uredbe, lahko pristojni organ ob uvedbi kazenskega postopka proti zadevni osebi za ista dejanja z odločbo zadrži izrek finančne sankcije, kakršna je upravna denarna kazen. Zastaralni rok iz člena 3 ne teče v času, ko je upravni postopek prekinjen.

2. Če se kazenski postopek ne nadaljuje, se prekinjeni upravni postopek nadaljuje.

3. Po končanem kazenskem postopku se prekinjeni upravni postopek nadaljuje, če to ni v nasprotju s splošnimi pravnimi načeli.

4. Če se upravni postopek nadaljuje, upravni organ zagotovi, da je izrečena kazen najmanj enakovredna kazni, določeni v predpisih Skupnosti, pri čemer se lahko upošteva vsako kazen, ki jo je isti osebi za isto dejanje izrekel sodni organ.

5. Odstavki 1 do 4 ne veljajo za finančne kazni, ki so sestavni del sistema finančne pomoči in ki se lahko uporabijo neodvisno od katerih koli kazenskih sankcij, če in kolikor niso enakovredne takšnim sankcijam.“

Uredba (ES) št. 1782/2003

10 V Uredbi Sveta (ES) št. 1782/2003 z dne 29. septembra 2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete ter o spremembi uredb (EGS) št. 2019/93, (ES) št. 1452/2001, (ES) št. 1453/2001, (ES) št. 1454/2001, (ES) 1868/94, (ES) št. 1251/1999, (ES) št. 1254/1999, (ES) št. 1673/2000, (EGS) št. 2358/71 in (ES)

št. 2529/2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 40, str. 269), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (ES) št. 118/2005 z dne 26. januarja 2005 (UL L 24, str. 15, v nadaljevanju: Uredba št. 1782/2003), je v uvodni izjavi 21 navedeno:

„Sheme podpore v okviru skupne kmetijske politike predvidevajo neposredno dohodkovno podporo, zlasti z namenom, da se kmetijski skupnosti zagotovi primeren življenjski standard. Ta cilj je tesno povezan z ohranitvijo podeželja. Da bi se izognili neprimernim dodelitvam sredstev Skupnosti se podpora ne bi smela izplačati kmetom, ki so umetno ustvarili pogoje, potrebne za pridobitev takih plačil."

11 Člen 24 Uredbe št. 1782/2003 določa:

„1. Kadar se ugotovi, da kmet ne izpolnjuje pogojev za upravičenost, ki se nanašajo na odobritev pomoči, predvidene v tej uredbi ali v členu 2a Uredbe (ES) št. 1259/1999, se brez vpliva na znižanja in izključitve, predvidene v členu 6 te uredbe, za plačilo ali del plačila, ki je odobreno ali se bo odobrilo in za katero so izpolnjeni pogoji za upravičenost, opravijo znižanja in izključitve, ki se določijo v skladu s postopkom iz člena 144(2) te uredbe.

2. Odstotek znižanja se postopoma dviguje glede na resnost, obseg, trajnost in ponavljanje ugotovljenega neskladja do popolne izključitve iz ene ali več shem pomoči za eno ali več koledarskih let."

Uredba št. 1973/2004

12 V uvodni izjavi 69 Uredbe št. 1973/2004 je navedeno:

„Člen 143b Uredbe […] št. 1782/2003 dovoljuje Češki, Estoniji, Cipru, Latviji, Litvi, Madžarski, Malti, Poljski, Slovaški in Sloveniji (novim državam članicam), da neposredna plačila nadomestijo z enotnim plačilom (‚shema enotnega plačila na površino'). Češka, Estonija, Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Poljska in Slovaška so se tako tudi odločile. Zato je treba določiti podrobna pravila za uporabo sheme enotnega plačila na površino."

13 Člen 138 navedene uredbe določa:

„1. Razen v primerih višje sile ali izjemnih okoliščinah – tako kot je določeno v členu 72 Uredbe (ES) št. 796/2004 [– če] se namreč z administrativnimi pregledi ali s pregledi na kraju samem ugotovi, da je nastala razlika med prijavljeno površino in določeno površino, po točki (22) člena 2 Uredbe (ES) št. 796/2004, večja od 3 %, a hkrati manjša od 30 % določene površine, bo znesek, odobren v shemi enotnega plačila na površino, znižan za zadevno leto, in sicer za dvakraten znesek odkrite razlike.

V primeru, da je razlika večja od 30 % določene površine, se za zadevno leto pomoč ne dodeli.

V primeru, da je razlika večja od 50 % določene površine, kmet prav tako ne bo prejel pomoči v znesku, ki ustreza razliki med prijavljeno in določeno površino. Znesek bo določen glede na plačila pomoči, do katerih je kmet upravičen v okviru zahtevkov, ki jih vloži v obdobju treh koledarskih let po koledarskem letu rezultatov.

2. Kadar so razlike med prijavljeno in določeno površino posledica namenoma povzročenih nepravilnosti, se pomoč, do katere je kmet upravičen, za zadevno koledarsko leto ne odobri.

Poleg tega kmet, kadar je razlika večja od 20 % določene površine, ponovno ne bo prejel pomoči v znesku, ki ustreza razliki med prijavljeno in določeno površino. Znesek bo določen glede na plačila pomoči, do katerih je kmet upravičen v okviru zahtevkov, ki jih vloži v obdobju treh koledarskih let po koledarskem letu rezultatov.

3. Za določitev določene površine iz točke (22) člena 2 Uredbe (ES) št. 796/2004 se začnejo uporabljati člen 143b(5) in prvi pododstavek člena 143b(6) Uredbe […] št. 1782/2003 ter člen 137 te uredbe.“

Poljska ureditev

14 Člen 297(1) zakona z dne 6. junija 1997 – kazenskega zakonika (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U iz leta 1997, št. 88, postavka 553) določa:

„Kdor zase ali za kogar koli drugega, zato da bi od banke ali druge organizacijske enote, ki opravlja podobno gospodarsko dejavnost na podlagi zakona, ali organa ali institucije, ki razpolaga z javnimi sredstvi, pridobil kredit, posojilo, poroštvo, garancijo, akreditiv, dotacijo, subvencijo, potrdilo banke o obveznosti na podlagi poroštva, garancije ali podobne finančne storitve z določenim ekonomskim ciljem, elektronski plačilni instrument ali javno naročilo, predloži ponarejen ali spremenjen dokument ali dokument z neresničnimi ali potvorjenimi podatki ali goljufivo pisno izjavo glede okoliščin, ki so pomembne za pridobitev navedene finančne pomoči, plačilnega instrumenta ali naročila, se kaznuje z zaporom od treh mesecev do petih let.“

15 Člen 17(1), točki 7 in 11, zakona z dne 6. junija 1997 – zakonika o kazenskem postopku (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. iz leta 1997, št. 89, postavka 555, v nadaljevanju: zakonik o kazenskem postopku) določa:

„Postopek se ne uvede ali se ustavi, če se je že začel, kadar:

[…]

je bil kazenski postopek zaradi istega dejanja in zoper isto osebo pravnomočno ustavljen ali že poteka,

[…]

druge okoliščine izključujejo pregon.

[…]“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

16 Ł. M. Bonda je 16. maja 2005 pri Biuro Powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (regionalni urad agencije za prestrukturiranje in modernizacijo kmetijstva, v nadaljevanju: urad) vložil zahtevek za odobritev enotnega plačila na površino za leto 2005.

17 V tem zahtevku je predložil neresnično izjavo o velikosti obdelanih kmetijskih površin in poljščin, ki jih na teh površinah prideluje, saj je v njej precenil površino, namenjeno kmetijstvu, in namesto 113,49 hektarja navedel 212,78 hektarja.

18 Direktor urada je 25. junija 2006 na podlagi člena 138(1) Uredbe št. 1973/2004 sprejel odločbo, s katero je Ł. M. Bondi zavrnil enotno plačilo na površino za leto 2005 in mu naložil sankcijo v obliki izgube pravic do enotnega plačila na površino v višini zneska razlike med dejansko in prijavljeno površino za tri koledarska leta po letu, v katerem je predložil neresnično izjavo.

19 Sąd Rejonowy w Goleniowie (okrajno sodišče v Goleniówu) je s sodbo z dne 14. julija 2009 Ł. M. Bondo na podlagi člena 297(1) zakona z dne 6. junija 1997 – kazenskega zakonika obsodilo zaradi goljufije pri pridobitvi subvencije, ker je zato, da pridobi subvencijo, podal lažno izjavo o dejstvih, ki so bistvena za odobritev enotnega plačila na površino. Ł. M. Bondi je bila zato izrečena pogojna obsodba z določeno kaznijo osem mesecev zapora s preizkusno dobo dveh let in denarna kazen v višini 80 dnevnih zneskov po 20 PLN.

20 Ł. M. Bonda se je zoper to sodbo pritožil pri Sąd Okręgowy w Szczecinie (okrožno sodišče v Szczecinu), to pa je sodbo razveljavilo in odločilo, da kazenski postopek ni dopusten, ker je bila Ł. M. Bondi že izrečena upravna sankcija za isto dejanje. Zato je to sodišče na podlagi člena 17(1), točka 11, zakonika o kazenskem postopku z odločbo z dne 19. marca 2010 kazenski postopek ustavilo.

21 Prokurator Generalny (generalni državni tožilec) je zoper to sodbo vložil kasacijsko pritožbo pri Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), v kateri je zatrjeval očitno kršitev postopkovnega pravila iz navedenega člena 17(1), točka 11.

22 Čeprav ni nobenega dvoma, da je dejanje, za katero je bil Ł. M. Bondi izrečen ukrep iz člena 138(1) Uredbe št. 1973/2004, enako dejanju, za katero je bil kazensko obsojen, Sąd Najwyższy meni, da je odločba o ustavitvi kazenskega postopka proti Ł. M. Bondi napačna, ker temelji na členu 17(1), točka 11, zakonika o kazenskem postopku.

23 Sąd Najwyższy namreč meni, da bi le člen 17(1), točka 7, zakonika o kazenskem postopku lahko bil pravilna pravna podlaga za ustavitev tega postopka. Zato bi bilo treba za odločitev o sporu o glavni stvari ugotoviti, ali je mogoče postopek, ki ga je uvedel urad, šteti za kazenski postopek v smislu te določbe. Predložitveno sodišče glede tega pojasnjuje, da je to vprašanje, čeprav dobesedna razlaga navedene določbe nalaga zavrnilni odgovor nanj, vseeno treba razlagati ob upoštevanju člena 4(1) Protokola št. 7.

24 V teh okoliščinah Sąd Najwyższy meni, da je nujna presoja pravne narave sankcije, ki je bila kmetu naložena na podlagi člena 138(1) Uredbe št. 1973/2004.

25 Ker je Sąd Najwyższy menilo, da je odločitev o sporu, ki mu je predložen, odvisna od razlage navedenega člena 138, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Kakšna je pravna narava sankcije iz člena 138 [Uredbe št. 1973/2004], v skladu s katero se kmetu v letih, ki sledijo letu, v katerem je predložil neresnično izjavo o […] površin[i], ki je podlaga za [enotno plačilo na površino], odrečejo neposredna plačila?“

Vprašanje za predhodno odločanje

26 Predložitveno sodišče z vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 138(1) Uredbe št. 1973/2004 razlagati tako, da ukrepi, določeni v drugem in tretjem pododstavku te določbe, s katerimi je kmet izključen od pomoči za leto, za katero je predložil neresnično izjavo o upravičeni površini, in s katerimi se pomoč, ki bi jo lahko zahteval za naslednja tri koledarska leta, zniža za znesek, ki ustreza razliki med prijavljeno in ugotovljeno površino, pomenijo kazenske sankcije.

27 Najprej je treba ugotoviti, da Sąd Najwyższy prosi Sodišče za razlago člena 138(1) Uredbe št. 1973/2004, ker se načelo *ne bis in idem*, kakor ga določa člen 17(1), točka 7, zakonika o kazenskem postopku, lahko uporabi v postopku v glavni stvari le, če je ukrepe iz tega člena 138(1) mogoče opredeliti za kazenske sankcije.

28 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče že presodilo, da sankcije, določene v predpisih skupne kmetijske politike, kot je začasna izključitev gospodarskega subjekta iz sistema pomoči, niso kazenske (glej sodbe z dne 18. novembra 1987 v zadevi Maizena in drugi, 137/85, Recueil, str. 4587, točka 13; z dne 27. oktobra 1992 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-240/90, Recueil, str. I-5383, točka 25, in z dne 11. julija 2002 v zadevi Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Recueil, str. I-6453, točka 43).

29 Sodišče je namreč menilo, da so take izključitve namenjene boju proti številnim nepravilnostim, ki so storjene pri pomočeh v kmetijstvu in ki lahko z velikimi obremenitvami proračuna Unije ogrožajo ukrepe, ki jih institucije Skupnosti sprejmejo na tem področju za stabilizacijo trgov, podporo življenjske ravni kmetov in zagotovitev primernih cen pri dobavah potrošnikom (glej zgoraj navedeno sodbo Käserei Champignon Hofmeister, točka 38).

30 Sodišče je v utemeljitvi svoje analize še navedlo, da so kršena pravila naslovljena samo na gospodarske subjekte, ki so se svobodno odločili za to, da bodo uporabili sistem pomoči na področju kmetijstva (glej zgoraj navedene sodbe Maizena in drugi, točka 13; Nemčija proti Komisiji, točka 26, in Käserei Champignon Hofmeister, točka 41). Dodalo je, da je v sistemu pomoči Unije, v katerem je nujen pogoj za odobritev pomoči to, da upravičenec jamči za poštenost in zanesljivost, sankcija, sprejeta pri neupoštevanju teh zahtev, poseben upravni instrument, ki je sestavni del sistema pomoči in je namenjen zagotavljanju dobrega finančnega upravljanja javnih sredstev Unije (zgoraj navedena sodba Käserei Champignon Hofmeister, točka 41).

31 Ni razlogov za drugačen odgovor glede ukrepov iz člena 138(1), drugi in tretji pododstavek, Uredbe št. 1973/2004.

32 Ni namreč sporno, da se lahko le za subjekte, ki so zaprosili za pomoč iz sistema pomoči, uvedenega z Uredbo št. 1973/2004, uporabijo ukrepi iz njenega člena 138(1), drugi in tretji pododstavek, kadar se izkaže, da podatki, ki so jih ti subjekti predložili v utemeljitev svojega zahtevka, niso resnični. Poleg tega so tudi ti ukrepi poseben upravni instrument, ki je sestavni del specifičnega sistema pomoči in je namenjen zagotavljanju dobrega finančnega upravljanja javnih sredstev Unije.

33 V zvezi s tem je treba dodati, da iz člena 1 Uredbe št. 2988/95, ki določa skupni pravni okvir za vsa področja, ki jih zajemajo politike Skupnosti, najprej izhaja, da je vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih te upravljajo, opredeljeno kot „nepravilnost“ in pripelje do izreka „upravnih ukrepov in kazni“.

34 Poleg tega iz člena 5(1)(c) in (d) Uredbe št. 2988/95 izhaja, da odvzem celotne ali dela koristi, prejete po predpisih Skupnosti, tudi če se je subjekt neupravičeno okoristil samo iz dela te koristi, in izključitev iz ali odvzem koristi za obdobje, ki sledi obdobju, v katerem je nepravilnost nastala, pomenita upravno kazen. Člen 138(1) Uredbe št. 1973/2004 se nanaša na ta primera.

35 Nazadnje, medtem ko člen 6, od (1) do (4), Uredbe št. 2988/95 vsebuje pravila o upoštevanju nacionalnega kazenskega postopka v upravnem postopku po pravu Unije, iz devete uvodne izjave in člena 6(5) te uredbe izhaja, da so upravne sankcije, določene za dosego ciljev skupne kmetijske politike, sestavni del sistemov pomoči, da imajo lasten namen in da se lahko uporabijo neodvisno od katerih koli kazenskih sankcij, če in kolikor niso enakovredne takšnim sankcijam.

36 Upravne narave ukrepov iz člena 138(1), drugi in tretji pododstavek, Uredbe št. 1973/2004 ne omaja sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice glede pojma „kazenski postopek“ v smislu člena 4(1) Protokola št. 7, na katerega se sklicuje predložitveno sodišče.

37 V skladu s to sodno prakso so v zvezi s tem upoštevna tri merila. Prvo merilo je pravna opredelitev kršitve v nacionalnem pravu, drugo je narava kršitve in tretje je vrsta in teža sankcije, ki se lahko izreče kršitelju (glej zlasti sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 8. junija 1976 v zadevi Engel in drugi proti Nizozemski, série A št. 22, točke od 80 do 82, in z dne 10. februarja 2009 v zadevi Zolotoukhine proti Rusiji, pritožba št. 14939/03, točki 52 in 53).

38 Glede prvega merila je treba navesti, da se v pravu Unije, ki ga je v tem primeru treba enačiti z „nacionalnim pravom“ v smislu sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice, ukrepi iz člena 138(1) Uredbe št. 1973/2004 ne štejejo za kazenske.

39 Glede drugega merila je treba preveriti, ali sankcija, ki se naloži subjektu, sledi predvsem represivnemu cilju.

40 V obravnavanem primeru analiza, opravljena v točkah od 28 do 32 te sodbe, kaže, da je mogoče ukrepe iz člena 138(1), drugi in tretji pododstavek, Uredbe št. 1973/2004 uporabiti le za gospodarske subjekte, ki uporabijo sistem pomoči, uveden s to uredbo, in da cilj teh ukrepov ni represiven, ampak gre v bistvu za to, da se upravljanje sredstev Unije zaščiti z začasno izključitvijo upravičenca, ki je v zahtevku za pomoč podal neresnične izjave.

41 Kot je navedla generalna pravobranilka v točki 65 sklepnih predlogov, nerepresivnost teh ukrepov potrjuje tudi dejstvo, da je pogoj za zmanjšanje zneska pomoči, ki ga je mogoče kmetu izplačati v letih, ki sledijo letu, v katerem je bila ugotovljena nepravilnost, predložitev zahtevka za ta leta. Tako je za kmeta, če ne vloži zahtevka za naslednja leta, sankcija, ki bi se mu naložila na podlagi člena 138(1) Uredbe št. 1973/2004, brez učinka. Tako je tudi, če ta kmet ne izpolnjuje več pogojev, ki se zahtevajo za dodelitev pomoči. Nazadnje kazen prav tako delno izgubi učinek, kadar je znesek pomoči, za katero lahko kmet zaprosi v naslednjih letih, manjši od zneska odbitka, ki se izvede na podlagi ukrepa znižanja neupravičeno prejete pomoči.

42 Torej drugo merilo, omenjeno v točki 37 te sodbe, ne zadošča, da bi se ukrepi iz člena 138(1) Uredbe št. 1973/2004 šteli za kazenske.

43 Glede tretjega merila je poleg tega, kar je poudarjeno v točki 41 te sodbe, treba navesti, da je edini učinek sankcij, določenih v členu 138(1), drugi in tretji pododstavek, Uredbe št. 1973/2004, to, da se zadevnemu kmetu odvzame možnost, da pridobi pomoč.

44 Zato navedenih sankcij ni mogoče enačiti s kazenskimi sankcijami na podlagi tretjega merila, omenjenega v točki 37 te sodbe.

45 Iz vseh preudarkov izhaja, da značilnosti sankcij iz člena 138(1) Uredbe št. 1973/2004 niso take, da bi jih bilo treba opredeliti za kazenske.

46 Zato je na zastavljeno vprašanje treba odgovoriti, da se mora člen 138(1) Uredbe št. 1973/2004 razlagati tako, da ukrepi, določeni v drugem in tretjem pododstavku te določbe, s katerimi je kmet izključen od pomoči za leto, za katero je predložil neresnično izjavo o upravičeni površini, in s katerimi se pomoč, ki bi jo lahko zahteval za naslednja tri koledarska leta, zniža za znesek, ki ustreza razliki med prijavljeno in ugotovljeno površino, niso kazenske sankcije.

Stroški

47 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Člen 138(1) Uredbe Komisije (ES) št. 1973/2004 z dne 29. oktobra 2004 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1782/2003 v zvezi s shemami podpor, iz naslova IV in IVa navedene uredbe, glede uporabe zemljišč v prahi za proizvodnjo surovin je treba razlagati tako, da ukrepi, določeni v drugem in tretjem pododstavku te določbe, s katerimi je kmet izključen od pomoči za leto, za katero je predložil neresnično izjavo o upravičeni površini, in s katerimi se pomoč, ki bi jo lahko zahteval za naslednja tri koledarska leta, zniža za znesek, ki ustreza razliki med prijavljeno in ugotovljeno površino, niso kazenske sankcije.

Podpisi