



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
JULIANE KOKOTT
prezentate la 15 decembrie 2011¹

Cauza C-489/10

Łukasz Marcin Bonda

[cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de

Sąd Najwyższy (Republica Polonă)]

„Agricultură — Regulamentul (CE) nr. 1973/2004 — Excludere de la plata ajutorului în cazul efectuării unor declarații incorecte cu privire la suprafață — Caracterul penal al unei sancțiuni administrative — Interdicția aplicării a două sancțiuni penale pentru aceeași faptă — Principiul *ne bis in idem*”

I — Introducere

1. Ca urmare a existenței unor declarații incorecte într-o cerere formulată în vederea primirii de ajutoare agricole din partea Uniunii, administrația națională a dispus în privința unui agricultor reducerea ajutoarelor solicitate, prevăzută într-un regulament al Uniunii. Ulterior, agricultorul a fost acuzat în fața unei instanțe penale, ca urmare a acelorași declarații incorecte, de înșelăciune în ceea ce privește obținerea de subvenții. Astfel, esența prezentei cauze este problema dacă procedura administrativă are caracter penal, ceea ce ar avea drept urmare faptul că, datorită interdicției aplicării a două sancțiuni penale pentru aceeași faptă (principiul *non bis in idem*), nu poate fi declanșată în plus acțiunea penală împotriva beneficiarului ajutorului.

II — Cadrul juridic

2. Articolul 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene² prevede:

„Nimeni nu poate fi judecat sau condamnat pentru o infracțiune pentru care a fost deja achitat sau condamnat în cadrul Uniunii, prin hotărâre judecătorească definitivă, în conformitate cu legea.”

¹ — Limba originală: germana.

² — Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene a fost proclamată solemn prima dată la 7 decembrie 2000 la Nisa (JO 2000, C 364, p. 1) și apoi a doua oară la 12 decembrie 2007 la Strasbourg (JO 2007, C 303, p. 1, și JO 2010, C 83, p. 389).

3. Articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1973/2004³, în versiunea⁴ în vigoare la momentul depunerii cererii de obținere a ajutorului în litigiu (16 mai 2005) și al deciziei administrative (25 iunie 2006), prevedea următoarele:

„(1) Cu excepția cazurilor de forță majoră sau a circumstanțelor excepționale astfel cum au fost definite la articolul 72 din Regulamentul (CE) nr. 796/2004, atunci când, în urma unui control administrativ sau a unui control la fața locului, s-a constatat că diferența stabilită între suprafața declarată și suprafața determinată în conformitate cu articolul 2 punctul 22 din Regulamentul (CE) nr. 796/2004 este mai mare de 3 %, dar mai mică sau egală cu 30 % din suprafața stabilită, din cuantumul care trebuie acordat pentru schema de plată unică pe suprafață se deduce, pentru anul în cauză, de două ori diferența constatată.

În cazul în care diferența este mai mare de 30 % din suprafața stabilită, pentru anul în cauză nu se acordă niciun ajutor.

În cazul în care diferența este mai mare de 50 %, agricultorul este exclus încă o dată de la ajutor cu un cuantum corespunzător diferenței dintre suprafața declarată și suprafața determinată. Cuantumul corespunzător se deduce din plățile pentru ajutoare de care agricultorul poate beneficia pentru cererile pe care le depune în decursul celor trei ani calendaristici ulteriori anului în care s-a făcut constatarea.”

III — Situația de fapt și acțiunea principală

4. Conform cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare, domnul Łukasz Marcin Bonda a înregistrat la 16 mai 2005 la biroul teritorial al Agenției pentru Restructurarea și Modernizarea Agriculturii (denumit în continuare „biroul teritorial”) o cerere pentru acordarea de ajutoare pentru agricultură din partea Uniunii⁵ pentru anul 2005. În această cerere, domnul Bonda a furnizat informații incorecte cu privire la mărimea suprafeței sale agricole și a culturilor produse pe această suprafață⁶.

5. Potrivit cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare, din cauza acestor declarații incorecte, biroul teritorial a respins cererea de acordare a ajutorului pentru anul 2005 în temeiul articolului 138 din Regulamentul nr. 1973/2004 și, în plus, a declarat că agricultorul a pierdut dreptul de a primi ajutorul agricol pentru următorii trei ani.

6. La 14 iulie 2009, domnul Bonda a fost condamnat de Sąd Rejonowy w Goleniowie⁷, ca urmare a acestor declarații incorecte făcute în cererea sa de ajutoare, pentru săvârșirea infracțiunii de înșelăciune în ceea ce privește obținerea de subvenții, în conformitate cu articolul 297 alineatul (1) din Codul penal polonez, la o pedeapsă privativă de libertate de opt luni cu suspendarea condiționată a executării, termenul de încercare fiind de doi ani, și la 80 de zile-amendă, cu un cuantum de 20 PLN/zi.

3 — Regulamentul Comisiei din 29 octombrie 2004 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului în ceea ce privește schemele de ajutor prevăzute în titlurile IV și IVa din respectivul regulament și utilizarea terenurilor retrase din circuitul agricol pentru producția de materii prime, JO L 345, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 60, p. 190 (denumit în continuare „Regulamentul nr. 1782/2003” sau „regulamentul”).

4 — Modificările ulterioare de importanță minoră ale acestui articol nu sunt, de altfel, relevante pentru prezenta cauză. Eliminarea articolului 138 prin Regulamentul (CE) nr. 316/2009 (JO L 100, p. 3) nu se aplică decât cererilor de ajutoare depuse începând cu anul 2009. Între timp, întregul Regulament nr. 1973/2004 a fost abrogat prin Regulamentul (CE) nr. 1121/2009 (JO L 316, p. 27). Conform articolului 96 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1121/2009, Regulamentul nr. 1973/2004 continuă însă să se aplice cererilor de ajutoare pentru anul 2009 și pentru anii de primă anteriori. O dispoziție comparabilă cu cea de la articolul 138 alineatul (1) se regăsește în prezent la articolul 58 din Regulamentul (CE) nr. 1122/2009 (JO L 316, p. 65).

5 — În cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare este menționată o cerere pentru acordarea unei „plăți directe”, însă, întrucât se solicită interpretarea articolului 138 din Regulamentul nr. 1973/2004, ar fi trebuit să fie vorba mai degrabă despre o cerere pentru acordarea unei „plăți unice pe suprafață”.

6 — Cu ocazia controlului care a urmat cererii s-a constatat că suprafața agricolă utilizată cuprindea, în loc de cele 212,78 hectare declarate, numai 113,49 hectare.

7 — Tribunalul Districtual din Goleniów.

7. Domnul Bonda a formulat apel la Sąd Okręgowy w Szczecinie⁸ împotriva acestei sentințe. Această instanță a admis apelul și a dispus încetarea procesului penal împotriva domnului Bonda. Instanța a considerat că, având în vedere că împotriva domnului Bonda a fost dispusă deja o sancțiune pentru același comportament conform articolului 138 din Regulamentul nr. 1973/2004, procedura penală împotriva sa ar fi inadmisibilă. În urma recursului formulat de Prokurator Generalny⁹, acțiunea este acum pendinte la Sąd Najwyższy¹⁰, instanța de trimitere.

IV — Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare și procedura în fața Curții

8. Prin ordonanța din 27 septembrie 2010, primită de Curte la 12 octombrie 2010, Sąd Najwyższy a adresat Curții următoarea întrebare preliminară:

„Ce natură juridică are sancțiunea prevăzută la articolul 138 din Regulamentul (CE) nr. 1973/2004 al Comisiei din 29 octombrie 2004 de stabilire a normelor de aplicare ale Regulamentului (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului în ceea ce privește schemele de ajutor prevăzute în titlurile IV și IVa din respectivul regulament și utilizarea terenurilor retrase din circuitul agricol pentru producția de materii prime (JO L 345, p. 1), care constă în faptul că agricultorului i se refuză plățile directe pentru anii care urmează anului în care a depus o declarație incorectă cu privire la mărimea suprafeței care constituie temeiul acordării plăților directe?”

9. În cadrul procedurii în fața Curții au formulat observații scrise domnul Bonda, Austria, Polonia și Comisia Europeană. La ședința din 4 octombrie 2011 au formulat observații orale Polonia și Comisia.

V — Aprecieri

A — Observații preliminare

10. Pentru a da un răspuns util instanței de trimitere, este necesară completarea și clarificarea întrebării preliminare¹¹.

1. Sfera examinării: principiul *ne bis in idem* din dreptul Uniunii

11. Instanța de trimitere adresează întrebarea preliminară cu privire la aplicarea principiului *ne bis in idem* din dreptul polonez. Atât guvernul polonez, cât și Comisia au argumentat în cadrul ședinței că principiul *ne bis in idem* din dreptul polonez este criteriul de examinare. Cu toate acestea, vom arăta în continuare că în prezenta cauză este aplicabil principiul *ne bis in idem* din dreptul Uniunii¹².

12. În plus, în cazul în care ar fi aplicabil principiul *ne bis in idem* din dreptul național, avem îndoieli cu privire la competența Curții de a se pronunța cu privire la caracterul penal al sancțiunilor administrative în litigiu. Astfel, în acest caz, caracterul penal ar trebui de asemenea apreciat din perspectiva dreptului național. În această privință, s-ar putea concepe situația, care nu se regăsește însă în speță, în care instanța națională prezintă condițiile care, în opinia sa, atrag aplicabilitatea principiului *ne bis in idem* și în care Curtea se pronunță apoi cu privire la aspectul dacă o sancțiune

8 — Tribunalul Regional din Szczecin.

9 — Procurorul general.

10 — Curtea Supremă din Polonia.

11 — Conform unei jurisprudențe constante, în cazul întrebărilor preliminare formulate imprecis, Curtea poate extrage elementele de drept al Uniunii care necesită o interpretare, având în vedere obiectul litigiului (a se vedea Hotărârea din 13 decembrie 1984, Haug-Adrion, 251/83, Rec., p. 4277, punctul 9), și poate furniza toate elementele utile care pot ajuta instanța națională să soluționeze acțiunea principală (a se vedea Hotărârea din 22 decembrie 2010, LECSOON Elektromobile, C-12/10, Rep., p. I-14173, punctul 15).

12 — A se vedea de asemenea, în această privință, cauza aflată pe rolul Curții Åkerberg Fransson, C-617/10, JO C 72, p. 14.

administrativă din dreptul Uniunii îndeplinește aceste condiții. Ar putea fi vorba astfel, de exemplu, de a stabili dacă o sancțiune administrativă din dreptul Uniunii are un scop represiv, în cazul în care un astfel de scop ar fi determinant, potrivit dreptului național, pentru stabilirea caracterului penal al unei norme.

a) Aplicabilitatea principiului *ne bis in idem* din dreptul Uniunii

13. Interdicția aplicării a două sancțiuni penale, respectiv a declanșării din nou a urmăririi penale (principiul *ne bis in idem*) este recunoscută drept principiu general de drept la nivelul Uniunii¹³ și a dobândit între timp statutul de drept fundamental al Uniunii, conform articolului 50 din Carta drepturilor fundamentale.

14. Potrivit articolului 51 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale, dispozițiile acesteia se adresează „statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii”¹⁴. Interpretarea acestei prevederi nu este scutită de controverse. Astfel, se pune problema dacă domeniul de aplicare al Cartei drepturilor fundamentale trebuie definit altfel decât cel al principiilor fundamentale generale, astfel cum a fost dezvoltat acesta în jurisprudență¹⁵. Conform acestei jurisprudențe, respectivele principii fundamentale se aplică atunci când o măsură națională intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Adepții unei interpretări mai restrânse a articolului 51 alineatul (1) din cartă discută în special aplicarea drepturilor fundamentale ale Uniunii în privința măsurilor statelor membre care îngăduiesc libertățile fundamentale și în privința măsurilor care nu urmăresc în mod direct transpunerea unei dispoziții a unei directive, ci sunt doar cuprinse în domeniul reglementat de directivă.

15. Curtea nu și-a exprimat până acum în mod expres poziția cu privire la aplicarea *ratione materiae* a cartei¹⁶. În două ordonanțe, aceasta a interpretat articolul 51 alineatul (1) în sensul că este aplicabilă cartea atunci când situația de fapt prezintă o legătură cu dreptul Uniunii¹⁷. În hotărârea pronunțată în cauza Dereci, Curtea a stabilit că este aplicabilă cartea atunci când situația de fapt intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, preluând astfel formularea pe care o folosisese în ceea ce privește aplicarea principiilor fundamentale generale¹⁸.

16. Este cert că nici astfel nu sunt soluționate toate problemele. În opinia noastră însă, chiar și în cazul unei interpretări mai restrânse a articolului 51 alineatul (1), cazul în speță intră în domeniul de aplicare al cartei.

17. În ceea ce privește sancțiunea administrativă aplicată domnului Bonda, aceasta a fost dispusă în aplicarea directă a articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1973/2004. A doua sancțiune, dispusă de instanța națională pentru săvârșirea infracțiunii de înșelăciune în ceea ce privește obținerea de subvenții, se întemeiază pe o prevedere penală națională, însă și aceasta are la bază dreptul Uniunii. Aceasta deoarece norma penală poloneză urmărește în speță sancționarea unei încălcări a dispozițiilor Uniunii privind agricultura. Aceasta urmărește, așadar, punerea în aplicare a obligației statelor, prevăzută în dreptul primar, de a sancționa efectiv și corespunzător încălcarea intereselor financiare ale Uniunii.

13 — A se vedea Hotărârea din 15 octombrie 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia (cunoscută sub numele „LVM”, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, Rec., p. I-8375, punctul 59), și Hotărârea din 29 iunie 2006, Showa Denko/Comisia (cunoscută sub numele „Showa Denko”, C-289/04 P, Rec., p. I-5859, punctul 50).

14 — A se vedea, în ceea ce privește alte versiuni lingvistice ale acestei dispoziții, Kokott, J., Sobotta, C., „Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon”, în *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2010, p. 265-271.

15 — A se vedea Concluziile avocatului general Bot prezentate la 5 aprilie 2011 în cauza Scattolon (C-108/10, Rep., p. I-7491, punctele 116-119) și Concluziile avocatului general Trstenjak prezentate la 22 septembrie 2011 în cauza N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10), pendinte în fața Curții, punctele 71-81.

16 — A se vedea, drept prime indicii, Hotărârea din 5 octombrie 2010, MCB. (C-400/10 PPU, Rep., p. I-8965, punctul 52), și Hotărârea din 15 septembrie 2011, Gueye (C-483/09 și C-1/10, Rep., p. I-8263, punctul 55).

17 — A se vedea Ordonanța din 12 noiembrie 2010, Asparuhov Estov și alții (C-339/10, Rep., p. I-11465, punctul 14), și Ordonanța din 1 martie 2011, Chartry (C-457/09, Rep., p. I-819, punctul 25).

18 — Hotărârea din 15 noiembrie 2011, Dereci și alții (C-256/11, Rep., p. I-11315, punctul 72), în care Curtea a optat pentru formularea „intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii”. Cu toate acestea, în mod surprinzător, Curtea a lăsat în sarcina instanței de trimitere soluționarea problemei dacă situația de fapt în litigiu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

18. Articolul 325 alineatul (1) TFUE obligă statele membre să combată activitățile ilicite care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii prin măsuri disuasive și eficiente. În cazul în care acest lucru este necesar pentru a asigura respectarea dreptului Uniunii, aceste măsuri pot include și sancțiuni penale¹⁹. Articolul 325 alineatul (2) prevede că, pentru a combate fraudă care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii, statele membre adoptă aceleași măsuri pe care le adoptă pentru a combate fraudă care aduce atingere propriilor lor interese financiare. Atunci când acționează în cadrul executării obligației prevăzute de dreptul Uniunii de a sancționa neregulile, statele membre sunt obligate, conform jurisprudenței Curții, să respecte dreptul comunitar și principiile generale ale acestuia, printre care se numără drepturile fundamentale recunoscute în cadrul Uniunii și principiul proporționalității²⁰.

19. Astfel, în cazul în care din dreptul Uniunii poate reieși obligația statelor membre de a prevedea sancțiuni de drept penal pentru periclitatea intereselor financiare ale Uniunii în raport cu ajutoarele pentru agricultură, trebuie în mod corespunzător să reiasă din dreptul Uniunii și în special din drepturile fundamentale recunoscute la nivelul Uniunii și care sunt eventualele limite ale acestei obligații. Obligația care decurge din dreptul Uniunii de a sancționa penal încălcările acestuia poate exista numai în măsura în care nu se aduce atingere drepturilor fundamentale ale persoanei în cauză, garantate la nivelul Uniunii. Doar astfel se poate asigura, de altfel, că obligațiile care rezultă din dreptul Uniunii privind protecția intereselor financiare ale Uniunii sunt supuse unor limite unitare pe întreg teritoriul Uniunii.

20. În ceea ce privește obligația de a respecta drepturile fundamentale recunoscute la nivelul Uniunii în cadrul sancționării încălcărilor dreptului Uniunii, nu este important, în opinia noastră, dacă măsurile sancționatorii prevăzute de statele membre au fost adoptate în mod expres în vederea punerii în aplicare a dreptului Uniunii sau dacă acestea existau deja anterior. În ambele cazuri, aceste măsuri urmăresc asigurarea respectării dreptului Uniunii. Astfel, aplicarea drepturilor fundamentale recunoscute la nivelul Uniunii nu poate depinde de hazard, și anume de împrejurarea dacă o normă penală exista deja sau a fost adoptată doar cu ocazia punerii în aplicare a obligațiilor rezultate din dreptul Uniunii.

b) Protocolul nr. 30 la Tratatul de la Lisabona

21. Aplicabilitatea Cartei drepturilor fundamentale în speță nu este pusă în discuție nici de Protocolul privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în Polonia și în Regatul Unit²¹. Acest protocol a fost anexat la tratate prin Tratatul de la Lisabona. Conform articolului 51 TUE, acesta face parte integrantă din tratate și produce aceleași efecte juridice.

22. Articolul 1 alineatul (1) din acest protocol prevede că cartă nu extinde capacitatea Curții de Justiție a Uniunii Europene și a niciunei alte instanțe a Poloniei sau a Regatului Unit de a considera că actele cu putere de lege și actele administrative, practicile sau acțiunile administrative ale Poloniei sau ale Regatului Unit sunt incompatibile cu drepturile, libertățile și principiile fundamentale pe care aceasta le reafirmă.

23. Această dispoziție nu este foarte clară. În orice caz, Protocolul nr. 30 nu reprezintă o prevedere de tip „opt-out” referitoare la Regatul Unit și la Republica Polonă în ceea ce privește Carta drepturilor fundamentale²². Al optulea și al nouălea considerent ale protocolului reprezintă un argument în sensul că protocolul nu prevede derogări de la cartă în ceea ce privește cele două țări în cauză, ci are doar caracter explicativ și constituie un ajutor pentru interpretare²³. Articolul 51 alineatul (2) din cartă

19 — A se vedea Hotărârea din 21 septembrie 1989, Comisia/Grecia (68/88, Rec., p. 2965, punctul 23 și următoarele).

20 — A se vedea, în ceea ce privește jurisprudența referitoare la obligația generală a statelor membre de a sancționa încălcările dreptului Uniunii, care decurge din articolul 4 alineatul (2) TUE, Hotărârea din 12 iulie 2001, Louloudakis (C-262/99, Rec., p. I-5547, punctul 67), și Hotărârea din 5 iulie 2007, Ntounik și Pikoulas (C-430/05, Rep., p. I-5835, punctul 53).

21 — Protocolul din 17 decembrie 2007, JO C 306, p. 157.

22 — A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Trstenjak prezentate în cauza M. E. și alții (citate la nota de subsol 15, punctul 167).

23 — Faptul că protocolul constituie un ajutor pentru interpretare a fost subliniat și de guvernul Regatului Unit. A se vedea în acest sens House of Lords, *Tenth Report of the European Union Select Committee* din 26 februarie 2008, punctul 5.86, disponibil la adresa <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldselect/62/6209.htm>

stabilește că aceasta nu extinde domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în afara competențelor Uniunii, nu creează nicio competență sau sarcină nouă pentru Uniune și nu modifică competențele și sarcinile stabilite de tratate. Întrucât principiul *ne bis in idem* prevăzut la articolul 50 din cartă era deja recunoscut anterior drept principiu general al dreptului Uniunii, întrucât ar fi fost aplicabil în speță conform jurisprudenței de la acel moment și întrucât, astfel cum am arătat mai sus, domeniul său de aplicare ar fi deschis chiar și în cazul în care s-ar realiza o interpretare restrictivă a articolului 51 din cartă, nu se poate vorbi despre o extindere a competenței Curții în sensul protocolului.

c) Concluzie intermediară

24. Problema dacă sancțiunile întemeiate pe articolul 138 din Regulamentul nr. 1973/2004 nu permit exercitarea unei urmăririi penale ulterioare pentru înșelăciune în ceea ce privește obținerea de subvenții trebuie, așadar, să fie soluționată în temeiul principiului *ne bis in idem* din dreptul Uniunii. Întrebarea preliminară trebuie reformulată în mod corespunzător.

2. Clarificarea întrebării preliminare – obiectul examinării

25. Sąd Najwyższy nu a făcut referire în întrebarea sa la un alineat concret al articolului 138 din Regulamentul nr. 1973/2004. Contrar alineatului (1), alineatul (2) reglementează cazul special al declarației incorecte intenționate. Republica Polonă a precizat însă în observațiile sale scrise, fără ca această afirmație să fie contestată, că directorul biroului teritorial și-a întemeiat decizia pe alineatul (1) al articolului 138 din Regulamentul nr. 1973/2004. Prin urmare, obiectul interpretării îl constituie articolul 138 alineatul (1) din regulament.

26. În plus, instanța de trimitere nu menționează în întrebarea sa că domnul Bonda, pe lângă reducerile aplicate în temeiul articolului 138 alineatul (1) al treilea paragraf pentru anii 2006-2008, a pierdut, în conformitate cu articolul 138 alineatul (1) al doilea paragraf, și dreptul la ajutoare pentru anul 2005 – anul în care a depus declarația incorectă. Pentru a da instanței de trimitere un răspuns util, aprecierea caracterului sancțiunii prevăzute la articolul 138 alineatul (1) trebuie să cuprindă toate măsurile care pot fi adoptate în temeiul respectivei dispoziții. De aceea, este necesar să se ia în considerare în cadrul aprecierii nu numai reducerea ajutoarelor aplicată pentru anii 2006-2008, ci și excluderea de la acestea în anul depunerii cererii.

27. În plus, răspunsul la întrebarea preliminară ar trebui să se orienteze într-un mod mai strict după conținutul măsurilor dispuse în temeiul articolului 138 alineatul (1). Acest lucru este necesar pentru următorul motiv.

28. Formularea actuală a întrebării preliminare ridică o altă întrebare. Conform întrebării preliminare și elementelor cuprinse în decizia de trimitere, domnului Bonda i s-a refuzat în întregime plata ajutoarelor pentru cei trei ani care urmează anului în care a fost făcută declarația incorectă. Articolul 138 alineatul (1) al treilea paragraf din regulament prevede însă că, după excluderea în anul depunerii cererii, beneficiarul ajutoarelor este exclus „încă o dată” de la acordarea ajutorului cu un quantum corespunzător diferenței dintre suprafața declarată și cea determinată, iar acest quantum se deduce din plățile pentru ajutoare aferente următorilor trei ani.

29. Din textul acestei dispoziții nu reiese în mod clar dacă quantumul corespunzător diferenței este dedus în anii ulteriori *o dată* sau *în fiecare dintre cei trei ani ulteriori* din plățile pentru ajutoare (astfel cum reiese din întrebarea preliminară). În opinia noastră, în special versiunile în limbile engleză și franceză ale acestei dispoziții²⁴ reprezintă un argument în sensul că diferența nu este dedusă decât o

24 — „[...] 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 [...]” și „[...] 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 [...]”.

dată, iar nu de trei ori, însă acest quantum unic poate fi dedus din ajutoarele pentru cei trei ani²⁵. Întrebările adresate părților la procedură în cursul ședinței au condus la afirmații contradictorii. Întrucât instanța de trimitere nu a inclus în obiectul cererii sale această problemă privind interpretarea articolului 138 din regulament și întrucât nici părțile nu s-au referit la aceasta în observațiile lor scrise, prezenta acțiune nu reprezintă cadrul adecvat pentru a soluționa în mod definitiv problema interpretării acestei norme. Pentru examinarea ulterioară nu este relevantă organizarea concretă a reducerilor²⁶.

30. În sfârșit, Comisia și Polonia au propus și includerea interpretării articolului 51 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 796/2004²⁷ în răspunsul la întrebarea preliminară, întrucât biroul teritorial a dispus și o sancțiune administrativă în temeiul acestei dispoziții. Cu toate acestea, întrucât în decizia de trimitere se ridică numai întrebarea cu privire la articolul 138 din Regulamentul nr. 1973/2004, ne vom limita doar la examinarea acestuia.

3. Reformularea întrebării preliminare

31. În consecință, întrebarea preliminară trebuie reformulată după cum urmează:

Disponerea sancțiunilor prevăzute la articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1973/2004 care constau în excluderea agricultorului de la plata ajutoarelor în anul în care a prezentat o declarație incorectă cu privire la mărimea suprafeței care constituie temeiul cererii de ajutoare și în deducerea quantumului care corespunde diferenței dintre suprafața declarată și cea determinată din suma plăților pentru ajutoare la care are dreptul agricultorul în următorii trei ani reprezintă o procedură penală în sensul principiului *ne bis in idem* din dreptul Uniunii, astfel cum este afirmat la articolul 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii?

B — *Principiul ne bis in idem în dreptul Uniunii: când există o procedură cu caracter penal sau cvasipenal?*

32. Principiul *ne bis in idem*, în versiunea codificată la articolul 50 din Carta drepturilor fundamentale, prevede că nimeni nu poate fi judecat sau condamnat pentru o infracțiune pentru care a fost deja achitat sau condamnat în cadrul Uniunii, prin hotărâre judecătorească definitivă, în conformitate cu legea.

33. Până în prezent, principiul *ne bis in idem* a fost interpretat ca principiu general al dreptului Uniunii în special în materia înțelegerilor²⁸. În plus, Curtea a abordat în repetate rânduri interpretarea acestui principiu în raport cu Convenția Schengen²⁹. Obiectul tuturor acestor proceduri a fost însă în esență aspectul „*idem*”, așadar problema dacă *aceeași faptă* a fost sancționată de mai multe ori³⁰. În schimb, esența prezentei cauze este dacă declarația incorectă a domnului Bonda a fost sancționată de

25 — În cazul acestei interpretări, se poate ajunge la o excludere completă de la ajutoare pentru trei ani numai atunci când diferența este atât de mare încât acoperă ajutoarele aferente celor trei ani. Luând în considerare suprafețele și quantumurile despre care este vorba în acțiunea principală, nu este de înțeles, conform interpretării noastre a normei, cum de a fost dispusă în cazul domnului Bonda o excludere totală pentru trei ani.

26 — Aceasta ar avea relevanță însă în ceea ce privește aspectul privind proporționalitatea sancțiunii.

27 — Regulamentul (CE) nr. 796/2004 al Comisiei din 21 aprilie 2004 de stabilire a normelor de aplicare a eco-condiționării, a modulării și a sistemului integrat de gestionare și control, prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 1782/2003 al Consiliului din 29 septembrie 2003 de stabilire a normelor comune pentru schemele de sprijin direct în cadrul politicii agricole comune și de stabilire a anumitor scheme de sprijin pentru agricultori (JO L 141, p. 18, Ediție specială, 03/vol. 56, p. 210). Acest regulament conține o reglementare comparabilă cu cea de la articolul 138 din Regulamentul nr. 1973/2004.

28 — A se vedea Hotărârea LVM (citată la nota de subsol 13, punctul 59) și Hotărârea din 7 ianuarie 2004, Aalborg Portland și alții/Comisia (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P și C-219/00 P, Rec., p. I-123, punctele 338-340).

29 — Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen, semnată la Schengen la 19 iunie 1990 (JO 2000, L 239, p. 19).

30 — A se vedea, în ultimă instanță, Concluziile noastre prezentate la 8 septembrie 2011 în cauza Toshiba și alții (C-17/10, nepublicate încă în Repertoriu).

două ori printr-o procedură *penală* prin încălcarea principiului *ne bis in idem*. Așadar, este vorba despre stabilirea elementului „bis”. În ceea ce privește problema privind condițiile în care o procedură are un caracter penal sau cvasipenal care duce la aplicarea principiului *ne bis in idem*, Curtea nu s-a pronunțat încă clar în această privință³¹.

34. Chiar dacă Curtea nu s-a pronunțat încă asupra calificării procedurilor precum cea prevăzută la articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1973/2004 drept proceduri penale sau cvasipenale în sensul principiului *ne bis in idem*, aceasta a luat totuși poziție cu privire la aplicarea altor principii de drept penal unor proceduri comparabile.

1. Jurisprudența Curții cu privire la caracterul penal al sancțiunilor din domeniul agricol

35. Deja în hotărârea pronunțată în cauza Germania/Comisia, în contextul unei acțiuni în anulare formulate împotriva unei dispoziții din legislația referitoare la agricultură care prevedea, în cazul neregulilor comise de solicitant, o excludere totală de la acordarea prestațiilor pe o perioadă de un an, Curtea a hotărât că excluderea temporară a unui operator economic de la o schemă de ajutor nu reprezintă o sancțiune penală³².

36. În cauza Kăserei Champignon Hofmeister³³, Curtea a abordat din nou problema dacă o sancțiune prevăzută de legislația privind agricultura are caracter penal. Această cauză avea ca obiect o dispoziție care prevedea plata unei amenzi drept sancțiune pentru declarațiile incorecte dintr-o cerere de restituiri la export. S-a pus problema dacă această sancțiune trebuie apreciată în raport cu principiul *nulla poena sine culpa*. Curtea a dat un răspuns negativ la această întrebare, argumentând că sancțiunea în litigiu este parte integrantă a regimului restituirilor la export și nu are caracter penal³⁴.

37. Curtea a examinat caracterul penal al sancțiunilor în funcție de două criterii.

38. Pe de o parte, aceasta a analizat *natura încălcărilor imputate*. Curtea a stabilit că prevederile încălcate se adresau numai operatorilor economici care au ales din proprie inițiativă să beneficieze de schemele de ajutor din domeniul agricol. În acest caz, procedura nu are un caracter penal³⁵.

39. Pe de altă parte, Curtea a examinat *scopul sancțiunii aplicate*. În cadrul acestei examinări, aceasta a subliniat faptul că excluderea temporară de la schemele de ajutor, la fel ca majorările calculate în ceea ce privește cuantumul unui ajutor plătit în mod necuvenit, are drept obiectiv combaterea numeroaselor nereguli săvârșite în sfera ajutoarelor agricole și care, prin împovărarea considerabilă a bugetului Uniunii cauzată de acestea, pot prejudicia măsurile adoptate de organele Uniunii în domeniul agricol în scopul de a stabili piața, de a susține nivelul de trai al agricultorilor și de a asigura prețuri rezonabile de livrare către consumatori³⁶. În contextul unei scheme de ajutoare comunitare, în care ajutorul poate fi acordat numai atunci când beneficiarul oferă garanții deplin de bună-credință și de încredere, sancțiunea dispusă în cazul nerespectării acestor cerințe reprezintă pentru administrație un instrument specific care este parte integrantă a schemelor de ajutor și care are scopul de a asigura o bună gestionare a resurselor publice ale Uniunii.

31 — A se vedea totuși Concluziile avocatului general Sharpston prezentate la 10 februarie 2011 în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea KME (C-272/09 P, Rep., p. I-12789, punctul 61 și urm.), precum și Concluziile avocatului general Bot prezentate la 26 octombrie 2010 în cauza ThyssenKrupp Nirosta (fostă ThyssenKrupp Stainless)/Comisia (C-352/09 P, Rep., p. I-2359, punctul 48 și urm.) și la 26 octombrie 2010 în cauza ArcelorMittal Luxembourg/Comisia (C-201/09 P și C-216/09 P, Rep., p. I-2239, punctul 40 și urm.), în care avocații generali menționează criteriile din CEDO pentru a demonstra caracterul cvasipenal al procedurilor privind înțelegerile. A se vedea, cu privire la caracterul penal al procedurilor privind înțelegerile, și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Menarini împotriva Italiei din 27 septembrie 2011 (cererea nr. 43509/08, nepublicată încă în *Recueil des arrêts et décisions*).

32 — Hotărârea din 27 octombrie 1992, Germania/Comisia (C-240/90, Rec., p. I-5383, punctul 25).

33 — Hotărârea din 11 iulie 2002, Kăserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Rec., p. I-6453).

34 — Hotărârea Kăserei Champignon Hofmeister (citată la nota de subsol 33, punctul 44).

35 — Hotărârea Kăserei Champignon Hofmeister (citată la nota de subsol 33, punctul 41), cu trimitere la Hotărârea din 18 noiembrie 1987, Maizena și alții (137/85, Rec., p. 4587, punctul 13), și la Hotărârea Germania/Comisia (citată la nota de subsol 32, punctul 26).

36 — Hotărârea Germania/Comisia (citată la nota de subsol 32, punctul 19) și Hotărârea Kăserei Champignon Hofmeister (citată la nota de subsol 33, punctul 38).

40. Aceste criterii stabilite de Curte trebuie să fie valabile în aceeași măsură pentru aprecierea caracterului penal al unei proceduri din perspectiva principiului de drept penal *ne bis in idem*. Conform acestor criterii, în prezenta cauză nici excluderea pentru anul în curs conform articolului 138 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1973/2004, nici reducerea aplicată pentru următorii trei ani conform articolului 138 alineatul (1) al treilea paragraf din regulamentul menționat nu ar avea caracter penal. Prin urmare, nu s-ar aplica principiul *ne bis in idem*. Aceasta deoarece, precum sancțiunile care au stat la baza cauzei Kăserei Champignon Hofmeister, prevederile cu privire la ajutoare încălcate în prezenta cauză se adresează numai operatorilor economici care au ales din proprie inițiativă să beneficieze de schema de ajutor. În plus, sancțiunile în cauză întemeiate pe articolul 138 alineatul (1) din regulament reprezintă un instrument specific pentru administrație care este parte integrantă a unui sistem închis al schemei de ajutor și care are scopul de a asigura o bună gestionare a resurselor publice ale Uniunii.

41. Astfel, cu titlu de concluzie intermediară, trebuie să se constate că jurisprudența existentă a Curții privind caracterul penal al sancțiunilor administrative comparabile din domeniul legislației privind agricultura constituie un argument împotriva caracterului penal al sancțiunilor prevăzute la articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1973/2004.

2. Luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului pentru stabilirea caracterului penal

42. În continuare vom examina aspectul dacă din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului privind dispoziția paralelă din CEDO³⁷ referitoare la principiul *ne bis in idem* reies alte criterii care trebuie luate în considerare pentru aprecierea caracterului penal și dacă acestea conduc la o calificare a sancțiunilor din speță diferită de cea care rezultă din jurisprudența Curții.

43. Pentru interpretarea principiului *ne bis in idem* din dreptul Uniunii trebuie luată în considerare jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului³⁸. Aceasta reiese din principiul omogenității³⁹ conform căruia drepturilor din cartă trebuie să li se atribuie același înțeles și aceeași întindere ca și prevederilor corespunzătoare din CEDO, astfel cum sunt interpretate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului⁴⁰.

44. Principiul *ne bis in idem* din dreptul Uniunii se întemeiază pe articolul 4 paragraful 1 din Protocolul nr. 7 la CEDO, chiar dacă acest protocol nu a fost ratificat până în prezent de toate statele membre ale Uniunii⁴¹. Această asemănare importantă cu CEDO este indicată nu numai de explicațiile privitoare la articolul 50 din Carta drepturilor fundamentale, ci și de jurisprudența Curții referitoare la principiul general *ne bis in idem* din dreptul Uniunii⁴².

a) Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului

45. Curtea Europeană a Drepturilor Omului interpretează noțiunea de procedură penală prevăzută la articolul 4 paragraful 1 din Protocolul nr. 7 în lumina principiilor generale pe care le-a dezvoltat în privința noțiunilor corespunzătoare „acuzăție în materie penală” și „pedeapsă” prevăzute la articolele 6 și 7 din CEDO⁴³.

37 — Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950).

38 — A se vedea și Concluziile noastre prezentate în cauza Toshiba și alții (citate la nota 30, punctul 120).

39 — Articolul 6 alineatul (1) al treilea paragraf TUE și articolul 52 alineatul (3) prima teză din Carta drepturilor fundamentale.

40 — A se vedea Hotărârea MCB. (citată la nota de subsol 16, punctul 53), Hotărârea Dereci (citată la nota de subsol 18, punctul 70), și Concluziile noastre prezentate în cauza Toshiba și alții (citate la nota de subsol 30, punctul 120). Trebuie subliniat că articolul 52 alineatul (3) a doua teză din Carta drepturilor fundamentale permite o depășire a standardelor de protecție prevăzute de CEDO.

41 — Patru state membre ale Uniunii Europene (Belgia, Germania, Țările de Jos și Regatul Unit) nu au ratificat până în prezent Protocolul nr. 7 la CEDO.

42 — Hotărârea LVM (citată la nota de subsol 13, punctul 59) și Hotărârea Showa Denko (citată la nota de subsol 13, punctul 50).

43 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Maresti împotriva Croației din 25 iunie 2009 (cererea nr. 55759/07, nepublicată încă în *Recueil des arrêts et décisions*, § 56 și jurisprudența citată).

46. În cadrul articolului 6, Curtea Europeană a Drepturilor Omului se bazează pe cele trei „criterii Engel”, denumite după hotărârea în care le-a formulat pentru prima dată⁴⁴.

47. *Primul criteriu Engel* se referă la calificarea prevederii drept dispoziție de drept penal conform dreptului național. Totuși, Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu interpretează această încadrare ca fiind determinantă, ci doar ca reprezentând un punct de plecare al examinării⁴⁵.

48. În cadrul celui de *al doilea criteriu Engel*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului examinează mai întâi sfera destinatarilor unei reglementări care prevede sancționarea unei anumite încălcări. În cazul în care o reglementare se adresează tuturor, iar nu – precum, de exemplu, în dreptul disciplinar – unui grup care are un anumit statut, acesta este un argument care poate fi invocat în favoarea caracterului penal al sancțiunii⁴⁶. În plus, Curtea Europeană a Drepturilor Omului se întemeiază pe finalitatea sancțiunii aplicabile în temeiul dispoziției penale. Sancțiunea nu are caracter penal atunci când are ca finalitate numai o reparare a daunelor materiale⁴⁷. În schimb, în cazul în care sancțiunea are ca scop pedepsirea și prevenirea, aceasta are caracter penal⁴⁸. În plus, Curtea Europeană a Drepturilor Omului ia în considerare în jurisprudența recentă aspectul dacă sancționarea încălcării are drept obiectiv apărarea unor valori și a unor interese a căror protecție este garantată în mod obișnuit de normele de drept penal⁴⁹. Aceste elemente trebuie apreciate în ansamblu⁵⁰.

49. Al treilea *criteriu Engel* se referă la natura și la gravitatea pedepsei aplicabile⁵¹. În cazul pedepselor privative de libertate, se prezumă în general caracterul penal al sancțiunii, această prezumție putând fi răsturnată numai în cazuri excepționale⁵². Și amenziile pentru a căror neplată este aplicabilă o pedeapsă privativă de libertate⁵³ sau care determină o înscriere în cazierul judiciar reprezintă, de regulă, elemente care indică existența unei proceduri penale⁵⁴.

50. Curtea Europeană a Drepturilor Omului consideră că cel de al doilea și cel de al treilea criteriu sunt alternative. În cazul în care o analiză separată a celor două criterii nu duce însă la soluționarea cauzei, acestea vor fi analizate și cumulativ⁵⁵.

44 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Engel și alții împotriva Țărilor de Jos (Marea Cameră) din 8 iunie 1976 (cererile nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, seria A, nr. 22, § 82).

45 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Engel și alții împotriva Țărilor de Jos (citată la nota de subsol 44, § 82).

46 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârile Öztürk împotriva Germaniei din 21 februarie 1984 (cererea nr. 8544/79, seria A, nr. 73, § 53) și Lauko împotriva Slovaciei din 2 septembrie 1998 (cererea nr. 26138/95, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI, § 58).

47 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Jussila împotriva Finlandei din 23 noiembrie 2006 (cererea nr. 73053/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XIII, § 38).

48 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Zolotukhin împotriva Rusiei (Marea Cameră) din 10 februarie 2009 (cererea nr. 14939/03, nepublicată încă în *Recueil des arrêts et décisions*, § 55, care face trimitere la Hotărârea Ezech și Connors împotriva Regatului Unit din 9 octombrie 2003 (cererile nr. 39665/98 și 40086/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2003-X, § 102 și 105) și la Hotărârea Marești împotriva Croației (citată la nota de subsol 43, § 59).

49 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârile Zolotukhin împotriva Rusiei (citată la nota de subsol 48, § 55) și Marești împotriva Croației (citată la nota de subsol 43, § 59).

50 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Ezech și Connors împotriva Regatului Unit (citată la nota de subsol 48, § 103) și Hotărârea Bendenoun împotriva Franței din 24 februarie 1994 (cererea nr. 12547/86, seria A, nr. 284, § 47).

51 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Zolotukhin împotriva Rusiei (citată la nota de subsol 48, § 56).

52 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârile Engel și alții împotriva Țărilor de Jos (citată la nota de subsol 44, § 82) și Ezech și Connors împotriva Regatului Unit (citată la nota de subsol 48, § 126).

53 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Žugić împotriva Croației din 31 mai 2011 (cererea nr. 3699/08, nepublicată încă în *Recueil des arrêts et décisions*, § 68).

54 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Žugić împotriva Croației (citată la nota de subsol 53, § 68).

55 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Zolotukhin împotriva Rusiei (citată la nota de subsol 48, § 53).

b) Aplicarea criteriilor Engel în speță: contradicție cu jurisprudența actuală a Curții în domeniul legislației referitoare la agricultură?

i) Cu privire la aplicarea primului criteriu Engel

51. Primul criteriu Engel ar privi în speță calificarea, care trebuie realizată în mod autonom potrivit dreptului Uniunii, a procedurii întemeiate pe articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1973/2004, astfel cum a făcut Curtea în Hotărârea Käserei Champignon Hofmeister fără a examina explicit criteriile Engel.

ii) Cu privire la aplicarea celui de al doilea criteriu Engel

52. În esență, Curtea Europeană a Drepturilor Omului verifică în cadrul examinării celui de al doilea criteriu Engel aceleași elemente care au fost analizate de Curte în Hotărârea Käserei Champignon Hofmeister.

— Sfera destinatarilor

53. Sancțiunile prevăzute la articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1973/2004 nu se adresează tuturor, ci trebuie să asigure mai degrabă faptul că membrii unui grup specific, și anume beneficiarii subvențiilor agricole în cauză, respectă normele care li se adresează⁵⁶. Tot astfel, Curtea a subliniat în Hotărârea Käserei Champignon Hofmeister că normele încălcate se adresează exclusiv operatorilor economici care au ales din proprie inițiativă să beneficieze de o schemă de ajutor din domeniul agricol⁵⁷.

54. Aceleași lucru reiese și din Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului pronunțată în cauza Jussila⁵⁸. Obiectul litigiului îl constituiau o serie de majorări ca urmare a neplății taxei pe valoarea adăugată. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a apreciat că este irelevantă împrejurarea că persoana în cauză a ales să se înregistreze în vederea plății taxei pe valoarea adăugată și a respins argumentul referitor la existența unei sfere restrânse de destinatari. În opinia noastră, această jurisprudență nu este aplicabilă în prezenta cauză. Aceasta deoarece, spre deosebire de taxa pe valoarea adăugată căreia îi este supus în principiu fiecare cetățean, o schemă de ajutoare agricole, astfel cum a stabilit deja Curtea, constituie *per se* un sistem închis în cadrul căruia beneficiarul trebuie să îndeplinească o serie de cerințe pentru a putea participa la aceasta.

55. Rezultă că modul specific în care este definită sfera destinatarilor reprezintă un argument împotriva naturii penale a încălcării sancționate prin articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1973/2004.

— Interes juridic protejat în mod obișnuit prin sancțiuni de drept penal

56. Întrucât interesul juridic protejat în cauză, și anume interesele financiare ale Uniunii, poate fi protejat atât de dreptul penal, cât și de dreptul administrativ, acest element al celui de al doilea criteriu Engel nu facilitează caracterizarea sancțiunii.

56 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Weber împotriva Elveției din 22 mai 1990 (cererea nr. 11034/84, seria A, nr. 177, § 33).

57 — Hotărârea Käserei Champignon Hofmeister (citată la nota de subsol 33, punctul 41).

58 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Jussila împotriva Finlandei (citată la nota de subsol 47, § 38).

— Finalitatea sancțiunii

57. Întrebarea care sunt scopurile caracteristice unei sancțiuni penale face obiectul unei discuții care datează de mult. Nu trebuie să o analizăm aici în mod detaliat. Trebuie subliniat numai că doctrina modernă privind finalitatea pedepsei accentuează de cele mai multe ori urmărirea unui scop dublu, cel privind pedepsirea și cel privind prevenția⁵⁹, în cazul unora dintre aceste teorii mixte sau „unificatoare” pedepsirea neavând o semnificație de sine stătătoare⁶⁰.

58. Cu toate acestea, considerăm că din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului reiese că aceasta consideră finalitatea represivă ca fiind elementul constitutiv al sancțiunii penale. Mai trebuie însă stabilit ce trebuie să se înțeleagă prin „represiv”. Pentru a o delimita de restituire, care urmărește să restabilească situația existentă înaintea producerii prejudiciului, prin represiune se înțelege în genere pedeapsa aplicată pentru a compensa nedreptatea săvârșită⁶¹. Și avocatul general Jacobs a subliniat în Concluziile prezentate în cauza Germania/Comisia că finalitatea unei sancțiuni penale depășește simpla descurajare sau prevenție, reprezentând în plus expresia unei condamnări morale⁶².

59. Sancțiunile din speță nu urmăresc doar repararea unui prejudiciu cauzat. De aceea, în continuare, trebuie examinat dacă au caracter preventiv și represiv.

60. Este cert că o normă care îi refuză solicitantului numai acordarea sumei pe care a solicitat-o în mod nejustificat, acordându-i însă ajutoarele care sunt justificate de declarații corecte, nu are o finalitate penală.

61. Mai dificilă se dovedește a fi constatarea dacă sancțiunea are caracter represiv în raport cu reducerile prevăzute la articolul 138 alineatul (1) din regulament pentru anul depunerii cererii (în speță, în conformitate cu al doilea paragraf, excluderea în anul depunerii cererii) și pentru anii ulteriori.

62. În cadrul analizei scopului unei sancțiuni administrative în domeniul agricol, Curtea a stabilit deja în Hotărârea Käserei Champignon Hofmeister că o sancțiune comparabilă urmărește combaterea numeroaselor nereguli săvârșite în sfera ajutoarelor agricole și care împovărează considerabil bugetul Uniunii⁶³. Hotărârea Curții a avut ca temei și al nouălea considerent al Regulamentului privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene⁶⁴, conform căruia măsurile și sancțiunile comunitare prevăzute pentru îndeplinirea obiectivelor politicii agricole comune formează o parte integrantă a sistemelor de ajutoare și își au propria lor finalitate. Aceasta reprezintă un element care – astfel cum argumentează și Comisia – susține ideea caracterului pur preventiv al reglementării.

63. Controalele în vederea împiedicării neregulilor sunt în mod necesar limitate ca urmare a capacităților administrative reduse. Un agricultor care a furnizat o dată informații incorecte în cererea sa prezintă mai puține garanții privind corectitudinea, fiabilitatea și diligența sa. Prin urmare, cea mai bună protecție posibilă a bugetului ar fi o excludere totală a unui astfel de beneficiar de la schema de ajutoare. Această excludere nu este concepută ca o pedeapsă, ci ar slui protecției bugetului împotriva eventualelor declarații false ulterioare. Se poate argumenta că o cerere corectă, în orice caz în măsura în care nu conține decât inexactități nesemnificative, reprezintă o condiție pentru plata ajutoarelor în aceeași măsură ca, de exemplu, depunerea în termen a cererii sau ca oricare altă condiție de care depinde plata ajutoarelor.

59 — A se vedea de exemplu B. Bouloc, *Droit pénal général*, ediția a nouăsprezecea (2005), p. 22-23, și A. Ashworth, *Principles of Criminal Law*, ediția a șasea (2009), p. 16-18.

60 — A se vedea teoria mixtă preventivă susținută de Claus Roxin, care consideră ca punct de plecare faptul că „finalitatea pedepsei poate fi numai de natură preventivă”; a se vedea C. Roxin, *Strafrecht Allgemeiner Teil*, volumul I, ediția a patra (2006), p. 85-96.

61 — Conform Curții Europene a Drepturilor Omului, Hotărârea Jussila (citată la nota de subsol 47, § 38), care ridică problema dacă sancțiunea pecuniară aplicată urmărește repararea unui prejudiciu cauzat sau pedepsirea pentru a preveni repetarea faptei.

62 — Concluziile din 3 iunie 1992 (citate la nota de subsol 32, punctul 11).

63 — Hotărârea Käserei Champignon Hofmeister (citată la nota de subsol 33, punctul 38).

64 — Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO L 312, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 1, p. 166).

64. Atunci când legiuitorul decide însă, având în vedere consecințele pentru fiecare solicitant și principiul proporționalității, să prevadă în locul unei excluderi totale de la ajutoare numai una parțială sub forma reducerilor, caracterul sancțiunii nu se modifică. Finalitatea nu este dezaprobară *a posteriori* a comportamentului solicitantului. Reducerea minimizează de asemenea riscul pe care îl reprezintă pentru buget un beneficiar care nu este fiabil, având drept urmare faptul că reglementările în cauză au un caracter preventiv.

65. Un argument împotriva caracterului represiv este faptul că reducerea se aplică numai atunci când beneficiarul ajutorului depune o cerere în următorii trei ani. În cazul în care beneficiarul ajutorului nu depune cereri în următorii trei ani – întrucât și-a închis exploatarea, a vândut-o sau nu îndeplinește celelalte cerințe pentru primirea ajutorului –, sancțiunea nu produce efecte. Dacă beneficiarul nu are dreptul în anii următori decât la ajutoare limitate și acestea nu sunt suficiente pentru a compensa cuantumul reducerii, sancțiunea rămâne de asemenea fără efecte. Dacă ar fi fost vorba despre un scop represiv, așadar despre efectuarea unei condamnări morale cu scopul de a pedepsi un act comis cu vinovăție, sancțiunea ar fi aplicată independent de actele beneficiarului, în speță depunerea unei noi cereri de către acesta, iar cuantumul său nu ar putea să nu fie aplicat.

66. Prin aceasta, sancțiunea în cauză se deosebește și de majorările de impozit, care au fost obiectul jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului și cărora aceasta le-a atribuit un caracter penal, întrucât aceste majorări nu aveau ca finalitate despăgubirile financiare, ci au fost concepute drept pedepse pentru a preveni repetarea faptelor⁶⁵.

— Concluzie intermediară

67. Aplicarea celui de al doilea criteriu Engel sancțiunii în cauză în speță arată că rezultatul interpretării corespunde în esență concluziei la care a ajuns Curtea în jurisprudența sa referitoare la caracterul penal al sancțiunilor din domeniul agricol. Prin urmare, cel de al doilea criteriu nu duce la stabilirea caracterului penal al procedurii prevăzute la articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1973/2004.

iii) Cu privire la aplicarea celui de al treilea criteriu Engel

68. Curtea nu a examinat însă explicit până în prezent gravitatea sancțiunii în cadrul aprecierii sancțiunilor comparabile din domeniul agricol⁶⁶. În ceea ce privește cerința de omogenitate prevăzută de CEDO⁶⁷, prezenta cauză oferă ocazia de a include în cadrul examinării și acest element.

69. Atunci când se analizează natura și gravitatea sancțiunii dispuse în speță, este evident încă de la început că aceasta nu este legată de o pedeapsă alternativă privativă de libertate. În ceea ce privește criteriul gravității pedepsei, Curtea Europeană a Drepturilor Omului ține seama de durata pedepsei care poate fi aplicată *in abstracto*, și nu de cea aplicată concret. Atunci când transpunem acest principiu în speță, ne confruntăm în primul rând cu dificultăți practice. Astfel, demersul Curții Europene a Drepturilor Omului este de a pleca de la normele care stabilesc o gradare a pedepselor și, așadar, o pedeapsă maximă. Or, întrucât sancțiunea în cauză în speță depinde de criterii variabile, și anume de diferența dintre suprafața solicitată și cea constatată, nu este posibilă stabilirea unei limite maxime abstracte a sancțiunii. În prezenta cauză, este posibil cel mult să ne referim la cuantumul sancțiunii care poate fi calculat în mod concret.

65 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Jussila împotriva Finlandei (citată la nota de subsol 47, § 38), în care Curtea analizează și divergențele existente în jurisprudența sa cu privire la caracterizarea majorărilor în materie fiscală. A se vedea de asemenea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Ruotsalainen împotriva Finlandei din 16 iunie 2009 (cererea nr. 13079/03, nepublicată încă în *Recueil des arrêts et décisions*, § 46, privind o taxă pentru utilizarea unui carburant nepotrivit).

66 — A se vedea totuși, în materia dreptului concurenței referitor la aplicarea principiului prezumției de nevinovăție, Hotărârea din 8 iulie 1999, Hüls/Comisia (C-199/92 P, Rec., p. I-4287, punctul 150).

67 — A se vedea punctul 43 din prezentele concluzii.

70. Dacă examinăm dintr-o perspectivă pur financiară numai consecințele economice ale excluderii de la acordarea ajutorului sau ale reducerilor sale și dacă pornim de la faptul că Curtea Europeană a Drepturilor Omului consideră că cel de al doilea și cel de al treilea criteriu Engel sunt alternative, s-ar putea ajunge la concluzia caracterului penal al reducerii ajutorului în temeiul articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1973/2004. Astfel, în cazul acordării ajutorului, agricultorul se găsește într-o situație economică mai avantajoasă decât în cazul refuzului și cuantumul reducerii ajutoarelor solicitate în speță nu este neglijabil.

71. Însă, în opinia noastră, în cadrul aprecierii gravității sancțiunii aplicabile nu trebuie să ne bazăm doar pe aspectul dacă o măsură va avea în final un efect dezavantajos din punct de vedere economic. Dimpotrivă, trebuie să se efectueze o evaluare în cadrul căreia să se verifice de asemenea dacă sancțiunea afectează un interes demn de protecție al persoanei în cauză. Dacă nu astfel stau lucrurile, nu suntem în prezența unei sancțiuni grave în sensul celui de al treilea criteriu Engel. Din această analiză reiese, în contextul din speță, că sancțiunea nu afectează patrimoniul actual al persoanei în cauză, astfel cum s-ar întâmpla dacă ar fi vorba despre o amendă. Nu sunt afectate nici anumite așteptări legitime. Ca urmare a reducerii, persoana în cauză este lipsită numai de posibilitatea de a primi un ajutor. Or, în ceea ce privește această posibilitate de a primi un ajutor, un beneficiar al ajutorului care a furnizat în mod intenționat informații incorecte nu are o speranță legitimă că va primi respectivul ajutor. Aceasta deoarece persoana în cauză a știut de la început că nu va primi ajutorul integral în cazul în care depune o declarație incorectă⁶⁸.

3. Consecințele pe care le-ar avea o decizie contrară

72. În sfârșit, mai trebuie să fie analizate consecințele practice pe care le-ar avea stabilirea faptului că principiul *ne bis in idem* este aplicabil într-o situație precum cea din speță. Ca primă observație, este de la sine înțeles că consecințele concrete nu trebuie să fie cele care determină interpretarea principiului *ne bis in idem*, însă nu este mai puțin adevărat că luarea lor în considerare nu este lipsită de interes și scoate în evidență modul în care trebuie înțeles în ansamblul său sistemul ajutoarelor agricole. Acestea arată că legiuitorul nu a plecat de la premisa că sancțiuni comparabile în domeniul agricol reprezintă acel *bis* în sensul principiului *ne bis in idem*.

73. În această privință este interesant în primul rând de constatat că există regulamente care afirmă în mod explicit că sancțiunile administrative prevăzute de dreptul Uniunii se aplică fără să aducă atingere sancțiunilor suplimentare prevăzute la nivel național⁶⁹.

74. Nici articolul 6 din Regulamentul nr. 2988/95 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene⁷⁰ nu indică faptul că legiuitorul a plecat de la premisa că cumulul sancțiunilor administrative și al sancțiunilor penale naționale trebuie apreciat în raport cu principiul *ne bis in idem*. Aceasta deoarece alineatul (1) al acestui articol prevede numai că procedura cu privire la sancțiunile administrative *poate* fi suspendată atunci când a fost inițiată o procedură penală împotriva aceleiași persoane într-un stat membru și că aceasta poate fi reluată în principiu mai târziu⁷¹. Este adevărat că alineatul (3) prevede că reluarea procedurii depinde de respectarea principiilor generale de drept. Nu este mai puțin adevărat însă că, în cazul în care principiul *ne bis in idem* s-ar aplica, procedura administrativă nu ar mai putea fi reluată niciodată.

68 — Tocmai pe aceste considerații s-a bazat Curtea în Hotărârea Käserei Champignon Hofmeister pentru a considera ca fiind decisiv criteriul libertății de a recurge la o schemă de ajutor.

69 — A se vedea articolul 48 alineatul (9) din Regulamentul nr. 612/2009 al Comisiei din 7 iulie 2009 de stabilire a normelor comune de aplicare a sistemului de restituiri la export pentru produsele agricole (JO L 186, p. 1) și considerentul (98) al Regulamentului nr. 1122/2009 (citat la nota de subsol 4).

70 — Citat la nota de subsol 64.

71 — A se vedea și al nouălea considerent al regulamentului.

75. Conform celui de al zecelea considerent al Regulamentului nr. 2988/95, trebuie să se evite cumulul sancțiunilor care pot fi impuse aceleiași persoane, dar nu este interzisă desfășurarea unei a doua proceduri. Astfel, deși principiul *ne bis in idem* este evocat și în cadrul celui de al zecelea considerent, al nouălea considerent prevede în același timp că sancțiunile prevăzute de dreptul Uniunii își au propria finalitate, care nu afectează nicidecum modul în care autoritățile competente din statele membre apreciază, prin prisma dreptului penal, conduita agenților economici în cauză.

76. În sfârșit, trebuie să revenim la obligația statelor membre, evocată mai sus, de a sancționa comportamentele frauduloase care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii prin intermediul unor sancțiuni efective, proporționale și disuasive, care pot include, cel puțin în cazurile unor fraude grave, și pedepse privative de libertate⁷².

77. În cazul în care în speță s-ar aplica principiul *ne bis in idem*, ar fi exclusă la modul general sancționarea printr-o pedeapsă cu închisoarea, chiar în cazuri grave și repetate de înșelăciune, întrucât sancțiunea administrativă trebuie dispusă în mod obligatoriu, conform regulamentului, iar aceasta ar exclude urmărirea penală.

4. Deducerea sancțiunii

78. Neaplicarea principiului *ne bis in idem* nu trebuie însă să aibă drept urmare sancționarea persoanei în cauză în mod disproporționat în raport cu gravitatea sancțiunii penale naționale⁷³. Din principiul proporționalității reiese că pentru aprecierea gravității sancțiunii penale aplicabile trebuie luată în considerare sancțiunea administrativă⁷⁴. Acest lucru este indicat și în al zecelea considerent al Regulamentului nr. 2988/95⁷⁵, citat mai sus, conform căruia trebuie evitat cumulul sancțiunilor financiare comunitare și sancțiunilor penale de drept intern.

5. Examinarea celorlalte criterii ale principiului *ne bis in idem*

79. În final, am dori să examinăm observațiile privind principiul *ne bis in idem* menționate de Republica Polonă și de Comisie. Ambele indică faptul că aplicarea acestui principiu în speță nu poate avea loc din cauza lipsei condiției referitoare la elementul *idem*, întrucât sancțiunea administrativă prevăzută la articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1973/2004 și pedeapsa națională nu protejează același interes juridic.

80. Totuși, Curtea Europeană a Drepturilor Omului se întemeiază în jurisprudența sa privind principiul *ne bis in idem* din Protocolul adițional nr. 7 la CEDO numai pe identitatea situației de fapt, iar nu pe identitatea interesului juridic protejat⁷⁶. Astfel cum am arătat în concluziile noastre prezentate în cauza Toshiba și alții, în contextul principiului *ne bis in idem* din dreptul Uniunii, termenul *idem* trebuie adaptat în raport cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului potrivit căreia ceea ce este determinant este identitatea situației de fapt⁷⁷. Potrivit acestei jurisprudențe, interesul juridic protejat de articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1973/2004 nu prezintă nicio importanță din punctul de vedere al examinării noțiunii *idem*.

72 — A se vedea punctul 18 și următoarele din prezentele concluzii; a se vedea de asemenea articolul 2 alineatul (1) din Convenția privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO C 316, p. 49).

73 — A se vedea Hotărârea Käserei Champignon Hofmeister (citată la nota de subsol 33, punctul 52), în care Curtea a subliniat că persoana în cauză nu este lipsită de protecție juridică, în pofida neaplicării principiului *nulla poena sine culpa*.

74 — Cu privire la aplicarea principiului proporționalității în ceea ce privește sancțiunea penală națională, a se vedea punctul 18 din prezentele concluzii.

75 — Citat la nota de subsol 64.

76 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Zolothukin împotriva Rusiei (citată la nota de subsol 48, § 82).

77 — Citată la nota de subsol 30, punctele 111-124.

VI — Concluzie

81. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară după cum urmează:

„Nu constituie o procedură penală în sensul principiului *ne bis in idem* din dreptul Uniunii procedura întemeiată pe articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1973/2004 care determină aplicarea unei sancțiuni constând în excluderea agricultorului de la plata ajutoarelor în anul în care a prezentat o declarație incorectă cu privire la mărimea suprafeței care constituie temeiul cererii de ajutoare și excluderea acestuia, pentru un quantum corespunzător diferenței dintre suprafața declarată și suprafața determinată, de la plata ajutoarelor la care agricultorul are dreptul în cursul celor trei ani calendaristici ulteriori anului în care s-a constatat neregula.”