



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-ЖА J. КОКОТТ
представено на 15 декември 2011 година¹

Дело C-489/10

Łukasz Marcin Bonda

(Преюдициално запитване, отправено от Sąd Najwyższy (Република Полша))

„Селско стопанство — Регламент (ЕО) № 1973/2004 — Изключване и намаляване на помощите при посочване на неверни данни за площите — Наказателноправен характер на административна санкция — Забрана за двойно наказване — Принцип *ne bis in idem*“

I – Въведение

1. Поради неверни данни в заявлението за отпускане на селскостопански помощи от Съюза националната администрация е наложила на земеделски производител предвидените в регламент на Съюза намаления на исканите помощи. Впоследствие за същите неверни данни земеделският производител е подведен под наказателна отговорност за измама със субсидии. Следователно основният въпрос в настоящото производство е дали административното производство има наказателноправен характер, в резултат на което от забраната за двойно наказване (принципът *ne bis in idem*) би следвало, че срещу получателя на помощта същевременно не може да бъде образувано и наказателно производство.

II – Правна уредба

2. Член 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз² предвижда:

„Никой не може да бъде подложен на наказателно преследване или наказван за престъпление, за което вече е бил оправдан или осъден на територията на Съюза с окончателно съдебно решение в съответствие със закона“.

¹ — Език на оригиналния текст: немски.

² — Хартата на основните права на Европейския съюз е прогласена тържествено за първи път на 7 декември 2000 г. в Ница (ОВ С 364, стр. 1) и впоследствие отново на 12 декември 2007 г. в Страсбург (ОВ С 303, стр. 1 и ОВ С 83, стр. 389).

3. Член 138, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1973/2004³, в действащата му към момента на подаване на спорното заявление за подпомагане (16 май 2005 г.) и на административното решение (25 юни 2006 г.) редакция⁴, гласи:

„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“.

III – Фактическа обстановка и главно производство

4. Според преюдициалното запитване на 16 май 2005 г. г-н Łukasz Marcin Bonda подава до районната служба на Агенцията за реструктуриране и модернизиране на селското стопанство (наричана по-нататък „районната служба“) заявление за отпускане на селскостопанска помощ от Съюза⁵ за 2005 г. В това заявление г-н Bonda дава неверни данни за размера на площите, използвани от него за селскостопански цели, и за отглежданите на тези площи култури⁶.

5. Според преюдициалното запитване поради тези неверни данни районната служба, позовавайки се на член 138 от Регламент № 1973/2004, отказва да изплати помощта за 2005 г. и освен това го лишава от право на селскостопански помощи за следващите три години.

6. На 14 юли 2009 г. заради споменатите неверни данни в заявлението му за подпомагане г-н Bonda е осъден от Sąd Rejonowy w Goleniowie⁷ съгласно член 297, параграф 1 от полския наказателен кодекс за извършено престъпление „измама със субсидии“ на осем месеца лишаване от свобода условно с изпитателен срок от две години и му е наложена глоба в размер на 80 дневни надници от по 20 злоти.

3 — Регламент 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 утар за целите на производството на сурови материали (ОВ L 345, стр. 1; Специално издание на български език, 2009 г., глава 3, том 60, стр. 190 (наричан по-нататък „Регламент № 1973/2004“ или „Регламентът“).

4 — Впрочем по-късните незначителни изменения на този член са ирелевантни за настоящия случай. Зачищането с Регламент (ЕО) № 316/2009 (ОВ L 100, стр. 3) на член 138 действа по отношение на заявленията за подпомагане едва от 2009 г. нататък. Междувременно Регламент № 1973/2004 е отменен изцяло с Регламент (ЕО) № 1121/2009 (ОВ L 316, стр. 27). Съгласно член 96, параграф 1 от него въпреки това Регламент № 1973/2004 продължава да се прилага за заявленията за подпомагане, отнасящи се за 2009 г. и предходните премиини години. Понастоящем сходна с член 138, параграф 1 разпоредба се съдържа в член 58 от Регламент (ЕО) № 1122/2009 (ОВ L 316, стр. 65).

5 — В преюдициалното запитване се говори за заявление за „директно плащане“, но доколкото се иска тълкуване на член 138 от Регламент № 1973/2004, по-скоро би трябвало да става въпрос за заявление за „единно плащане на площ“.

6 — При проверка след подаване на заявлението е установено, че вместо посочените 212,78 хектара реално използваните за селскостопански цели площи са едва 113,49 хектара.

7 — Районен съд Goleniów.

7. Г-н Bonda обжалва тази присъда пред Sąd Okręgowy w Szczecinie⁸. Посоченият съд уважава жалбата и прекратява наказателното производство срещу г-н Bonda, приемайки че доколкото на г-н Bonda вече е наложена санкция за същото деяние съгласно член 138 от Регламент № 1973/2004, наказателното производство срещу него е недопустимо. След касационния протест на Prokurator Generalny⁹ в момента производството е висящо пред запитващата юрисдикция, Sąd Najwyższy¹⁰.

IV – Преюдициално запитване и производство пред Съда

8. С акт от 27 септември 2010 г., постъпил в Съда на 12 октомври 2010 г., Sąd Najwyższy поставя на Съда следния преюдициален въпрос:

„Каква е правната природа на санкцията по член 138 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), която санкция 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 предоставят директните плащания?“.

9. В производството пред Съда писмени становища са представили г-н Bonda, Австрия, Полша и Европейската комисия. В съдебното заседание на 4 октомври 2011 г. участие са взели Полша и Комисията.

V – От правна страна

A – Предварителни бележки

10. За да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, преюдициалният въпрос трябва да бъде допълнен и прецизиран¹¹.

1. Обхват на проверката: забрана от правото на Съюза за двойно наказване

11. Запитващата юрисдикция поставя въпроса си с оглед на прилагането на забраната за двойно наказване съгласно полското право. В съдебното заседание полското правителство и Комисията също изтъкват, че забраната за двойно наказване съгласно полското право е отправна точка на проверката. По-нататък обаче ще поясня защо в настоящия случай приложение намира забраната за двойно наказване *съгласно правото на Съюза*¹².

12. В допълнение, ако предвиденият от националното право принцип на забрана за двойно наказване е приложим, за мен е съмнително дали Съдът изобщо би следвало да се произнася по наказателноправния характер на спорните административни санкции. Всъщност в такъв случай и въпросът за наказателноправния им характер би трябвало да се преценява от гледна

8 — Окръжен съд Szczecin.

9 — Окръжен прокурор.

10 — Върховен съд на Полша.

11 — Съгласно постоянната съдебна практика при неточно формулирани преюдициални въпроси Съдът може да изведе по своя преценка тези елементи от правото на Съюза, на които е необходимо да се направи тълкуване предвид предмета на спора, вж. Решение от 13 декември 1984 г. по дело Haug-Adrion (251/83, Recueil, стр. 4277, точка 9), както и да предостави на националната юрисдикция всички насоки, които могат да ѝ бъдат полезни за решаването на спора по главното производство, вж. напр. Решение от 22 декември 2010 г. по дело LECSON Elektromobile (C-12/10, Сборник, стр. I-14173, точка 15).

12 — По този въпрос вж. и висящото към момента дело Åkerberg Fransson, C-617/10, ОВ C 72, стр. 14.

точка на националното право. В това отношение хипотетично може да се мисли — но настоящият случай не е такъв, — че националната юрисдикция излага условията, при които съгласно нейните критерии за проверка забраната за двойно наказване става приложима, а Съдът впоследствие излага становище дали дадена административна санкция, предвидена от правото на Съюза, отговаря на тези условия; във връзка с това например може да става въпрос дали дадена административна санкция, предвидена от правото на Съюза, има репресивна цел, ако съгласно националното право споменатата цел трябва да е съставен елемент от наказателноправния характер на нормата.

а) Приложимост на забраната от правото на Съюза за двойно наказване

13. На равнището на Съюза забраната за двойно наказване и за водене на две отделни санкционни производства (принципът *ne bis in idem*) е признат като общ правен принцип¹³ и съгласно член 50 от Хартата на основните права междувременно вече има ранг на основно право на Съюза.

14. Съгласно член 51, параграф 1 от Хартата на основните права, същата се отнася „за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза“¹⁴. Съществуват спорове относно тълкуването на тази разпоредба. Така възниква въпросът дали приложното поле на Хартата на основните права трябва да бъде определено различно от това на общите правни принципи, развито в съдебната практика¹⁵. Съгласно тази практика последните намират приложение, когато националната мярка попада в приложното поле на правото на Съюза. Привържениците на по-тясното тълкуване на член 51, параграф 1 от Хартата обсъждат най-вече прилагането на основните права на Съюза спрямо мерки на държавите членки, които ограничават основни свободи, и мерки, които не служат пряко за транспониране на разпоредба от дадена директива, а само попадат в обхвата на уредената от директивата област.

15. Досега Съдът все още не е взел категорично отношение по прилагането на Хартата *ratione materiae*¹⁶. В две определения той тълкува член 51, параграф 1 в смисъл, че Хартата се прилага спрямо положения, които имат връзка с правото на Съюза¹⁷. В Решение по дело *Dereci* Съдът вече е установил, че Хартата намира приложение спрямо положения, които попадат в приложното поле на правото на Съюза, като по този начин е дал основа за формулировка на прилагането на общите правни принципи¹⁸.

16. С това със сигурност не се дава отговор на всички въпроси. Според мен обаче настоящият случай дори при по-тясно тълкуване на член 51, параграф 1 попада в приложното поле на Хартата.

17. Що се отнася до административната санкция, тя е наложена на г-н Bonda в непосредствено изпълнение на член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004. Втората санкция, наложена от националната юрисдикция за извършено престъпление „измама със субсидии“, наистина се основава на национална наказателноправна разпоредба, но последната също произтича от

13 — Срв. Решение от 15 октомври 2002 г. по дела *Limburgse Vinyl Maatschappij* и др./Комисия („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 и C-254/99 P, Recueil, стр. I-8375, точка 59) и Решение от 29 юни 2006 г. по дело *Showa Denko*/Комисия („Showa Denko“, C-289/04 P, Recueil, стр. I-5859, точка 50).

14 — Относно текстовете на тази разпоредба на други езици вж. *Kokott J./Sobotta Ch.* Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon. — *Europäische Grundrechte Zeitschrift* (2010), 265—271.

15 — Във връзка с това вж. и заключението на генералния адвокат г-н Bot от 5 април 2011 г. по дело *Scattolon* (C-108/10, Сборник, стр. I-7491, точки 116—119), както и заключението на генералния адвокат г-жа Trstenjak от 22 септември 2011 г. по дело *M. E. и др.* (C-411/10 и C-493/10, точки 71—81).

16 — За първоначални доводи в този смисъл вж. Решение от 5 октомври 2010 г. по дело *McB.* (C-400/10 PPU, Сборник, стр. I-8965, точка 52) и Решение от 15 септември 2011 г. по дело *Gueye* (C-483/09 и C-1/10, Сборник, стр. I-8263, точка 55).

17 — Във връзка с това вж. Определение от 12 ноември 2010 г. по дело *Аспарухов Естов и др.* (C-339/10, Сборник, стр. I-11465, точка 14) и Определение от 1 март 2011 г. по дело *Chartry* (C-457/09, Сборник, стр. I-819, точка 25).

18 — Решение от 15 ноември 2011 г. по дело *Dereci* и др. (C-256/11, Сборник, стр. I-11315, точка 72), в което Съдът е избрал формулировката „се урежда от правото на Съюза“ и „попада в приложното поле на правото на Съюза“. Учудващо е обаче, че той оставя на запитващата юрисдикция да реши въпроса дали спорното положение попада в приложното поле на правото на Съюза.

правото на Съюза, тъй като в конкретния случай полската наказателноправна норма служи за санкциониране на нарушение на разпоредбите на правото на Съюза в областта на селското стопанство. Следователно тя цели да приведе в действие наложеното от първичното право задължение на държавите членки за ефективно и целесъобразно санкциониране на нарушенията, засягащи финансовите интереси на Съюза.

18. Член 325, параграф 1 ДФЕС задължава държавите членки да се борят с всяка незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на Съюза, като приемат възпиращи и ефективни мерки. Тези мерки могат да включват и наказателноправни санкции, ако това е необходимо, за да се осигури спазването на правото на Съюза¹⁹. Член 325, параграф 2 ДФЕС предвижда, че държавите членки приемат същите мерки за борба с измамата, засягаща финансовите интереси на Съюза, каквито предприемат за борба с измамата, засягаща собствените им финансови интереси. Когато действат в изпълнение на това задължение за санкциониране на нередностите, предвидено от правото на Съюза, съгласно практиката на Съда държавите членки са длъжни да спазват общностното право и неговите общи принципи, сред които са основните права на Съюза и принципът на пропорционалност²⁰.

19. След като правото на Съюза може да налага на държавите членки задължението да предвидят наказателноправни санкции за застрашаване на финансовите интереси на Съюза във връзка със селскостопански помощи, от друга страна, правото на Съюза, и по-специално основните права на Съюза, следва да очертава евентуалните граници на това задължение. Предвиденото от правото на Съюза задължение за налагане на наказателноправни санкции при нарушение на неговите разпоредби може да съществува само доколкото с него не се засягат гарантираните на равнището на Съюза основни права на съответните лица. Впрочем само така може да се гарантира, че пределите на задълженията за защита на финансовите интереси на Съюза, които произтичат от правото на Съюза, са еднакви на цялата му територия.

20. Що се отнася до задължението при санкционирането на нарушения на правото на Съюза да се спазват основните права на Съюза, според мен няма особена разлика дали държавите членки са взели санкционните мерки изрично с оглед на транспониране на правото на Съюза, или такива мерки вече са били налице. И в двата случая целта на тези мерки е да се спазва правото на Съюза. В крайна сметка прилагането на основните права на Съюза не може да зависи от случайността, т.е. от това дали вече е била налице наказателноправна норма или такава е била въведена едва при привеждането в действие на задължението, предвидено от правото на Съюза.

б) Протокол № 30 към Договора от Лисабон

21. Протоколът относно прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз към Полша и към Обединеното кралство²¹ също не поставя под въпрос приложимостта на Хартата на основните права спрямо настоящия случай. Този протокол е включен в Договорите с Договора от Лисабон. Съгласно член 51 ДЕС той е неразделна част от Договорите и поражда същите правни последици.

22. Съгласно член 1, параграф 1 от този протокол Хартата не разширява възможността на Съда на Европейския съюз или на всеки правораздавателен орган на Полша или Обединеното кралство да прецени дали законовите, подзаконови и административни разпоредби, практики или действия на Полша или на Обединеното кралство са несъвместими с основните права, свободи и принципи, които се потвърждават в нея.

19 — Вж. Решение от 21 септември 1989 г. по дело Комисия/Гърция (68/88, Recueil, стр. 2965, точка 23 и сл.).

20 — За съдебната практика във връзка с произтичащото от член 4, параграф 2 ДЕС общо задължение на държавите членки да санкционират нарушенията на правото на Съюза вж. Решение от 12 юли 2001 г. по дело Louloudakis (C-262/99, Recueil, стр. I-5547, точка 67) и Решение от 5 юли 2007 г. по дело Ntounik и Pikoulas (C-430/05, Сборник, стр. I-5835, точка 53).

21 — Протокол от 17.12.2007 г., ОВ С 306, стр. 157.

23. Тази разпоредба не е особено ясна. Във всеки случай Протокол № 30 не означава неучастие на Обединеното кралство и на Република Полша в Хартата на основните права²². Осмо и девето съображение от преамбюла на този протокол по-скоро сочат, че той не съдържа дерогация на разпоредбите на Хартата за двете споменати държави, а има само изясняващ характер и следва да е от помощ при тълкуването ѝ²³. Член 51, параграф 2 от Хартата съдържа констатацията, че тя не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза, не създава никакви нови компетенции или задачи за Съюза и не променя компетенциите и задачите, определени в Договорите. Тъй като обаче предвидената в член 50 от Хартата забрана за двойно наказване още преди това е призната за общ правен принцип в правото на Съюза и съгласно досегашната съдебна практика може да бъде приложена към настоящия случай, а и както бе пояснено по-горе, приложното поле на Хартата е открито дори и при тясно тълкуване на член 51 от нея, не може да става дума за разширяване на правомощията на Съда по смисъла на протокола.

в) Междинно заключение

24. Следователно въпросът дали санкциите по член 138 от Регламент № 1973/2004 изключват последващото наказателно преследване за измама със субсидии се решава с оглед на принципа на правото на Съюза *ne bis in idem*. Преюдициалният въпрос следва да бъде съответно преформулиран.

2. Прецизиране на преюдициалния въпрос — предмет на проверката

25. Във въпроса си *Sąd Najwyższy* не се позовава на конкретен параграф от член 138 от Регламент № 1973/2004. За разлика от първия параграф вторият урежда специалния случай на непозволені действия, които са били извършени умишлено. В писменото си становище обаче Република Полша прави уточнение, което не е оспорено, че решението на ръководителя на районната служба се основава на член 138, първи параграф от Регламент № 1973/2004. Ето защо предмет на тълкуване е член 138, параграф 1 от Регламента.

26. В допълнение, във въпроса си запитващата юрисдикция не споменава, че освен намаленията съгласно член 138, параграф 1, трета алинея за 2006—2008 г. на г-н Bonda съгласно член 138, параграф 1, втора алинея е било отнето и правото на помощи за 2005 г. — годината, в която е подал съдържащото неверни данни заявление. За да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, преценката относно характера на предвидената в член 138, параграф 1 санкция трябва да обхваща налаганите в съответствие с него санкции в тяхната цялост. Ето защо е необходимо да се отчете не само намалението на помощта, произвело действие през 2006—2008 г., но и изключването за годината на подаване на заявлението.

27. Освен това отговорът на преюдициалния въпрос следва да бъде по-тясно обвързан с текста на мерките, налагани съгласно член 138, параграф 1. Това се налага и по посочената по-долу причина.

28. Настоящата формулировка на преюдициалния въпрос повдига и друг въпрос. Всъщност от преюдициалния въпрос и от данните в преюдициалното запитване е видно, че г-н Bonda е бил изцяло лишен от право на плащания за трите години, следващи посочването на неверни данни. Член 138, параграф 1, трета алинея от Регламента обаче предвижда, че след изключването за годината, в която е подадено заявлението, получателят на помощта следва „отново“ да бъде изключен от възможността да получава помощта до определен размер, който съответства на разликата между декларираните площи и действително установените площи, и че тази сума се удържа от плащанията за следващите три години.

22 — В този смисъл и заключението на генералния адвокат г-жа Trstenjak от по дело M. E. и др. (посочено в бележка под линия 15, точка 167).

23 — Британското правителство също подчертава, че протоколът служи само за изясняване и помощ при тълкуването. Във връзка с това вж. House of Lords, *Tenth Report of the European Union Select Committee* от 26 февруари 2008 г., точка 5.86 на: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldselect/62/6209.htm>.

29. От текста на нормата не става еднозначно ясно дали размерът на разликата се удържа *еднократно* от плащанията за следващите години или през *всяка от следващите три* години (според преюдициалния въпрос). По мое мнение по-специално текстът на нормата на английски и на френски език²⁴ подкрепя становището, че разликата се удържа само еднократно, а не три пъти, но че тази еднократна сума може да бъде прихваната от помощите, дължими за период от три години²⁵. Допълнителните въпроси към участниците в производството в хода на съдебното заседание доведоха до противоречиви резултати. Тъй като запитващата юрисдикция не е включила този въпрос за тълкуването на член 138 от Регламента в предмета на запитването си, а и участниците в производството не са взели отношение по него в писмените си становища, настоящото производство по естеството си не позволява да се изясни окончателно въпросът за тълкуването на тази разпоредба. Конкретните параметри на намаленията са ирелевантни за по-нататъшното разглеждане на въпроса²⁶.

30. На последно място, Комисията и Полша призовават в отговора на преюдициалния въпрос да се включи и тълкуването на член 51, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 796/2004²⁷, тъй като районната служба е наложила и административна санкция на основание на тази разпоредба. Тъй като все пак в акта за преюдициално запитване става дума само за член 138 от Регламент № 1973/2004, ще се ограничи само до неговото разглеждане.

3. Преформулиране на преюдициалния въпрос

31. Ето защо преюдициалният въпрос следва да се преформулира по следния начин:

Налагането на предвидените в член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004 санкции — изразяващи се в неизплащане на земеделския производител на помощ за годината, в която той е посочил неверни данни за размера на площта, за която се отнася заявлението му за отпускане на помощи, и в удържане на сумата, която съответства на разликата между декларираните и действително установените площи, от плащанията под формата на помощи, които земеделският производител има право да получава през следващите три години — представлява ли наказателно преследване по смисъла на принципа на правото на Съюза *ne bis in idem*, заложен в член 50 от Хартата на основните права?

Б – Забраната за двойно наказване съгласно правото на Съюза: кога е налице производство с наказателноправен или сходен характер?

32. Принципът *ne bis in idem* в редакцията му, кодифицирана с член 50 от Хартата на основните права, предвижда, че никой не може да бъде подложен на наказателно преследване или наказван за престъпление, за което вече е бил оправдан или осъден на територията на Съюза с окончателно съдебно решение в съответствие със закона.

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 [...]“ и „[...] 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 [...]“.

25 — При такова тълкуване до пълно изключване от получаването на помощи за три години може да се стигне само в случаите, когато размерът на разликата е толкова висок, че покрива плащанията под формата на помощи за тези три години. Затова според застъпването от мен тълкуване на тази разпоредба с оглед на площите и стойностите, за които става въпрос в случая по главното производство, е необяснимо защо г-н Bonda е напълно лишен от правото да получава помощи за три години.

26 — Те обаче са релевантни във връзка с въпроса за пропорционалността на санкцията.

27 — Регламент на Комисията от 21 април 2004 година за определяне на подробни правила за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол, кръстосано спазване и модулация, предвидени в Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета 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 (ОВ L 141, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 210). Там се съдържа разпоредба, сходна с член 138 от Регламент № 1973/2004.

33. Досега принципът *ne bis in idem*, като общ принцип на правото на Съюза, е разглеждан най-вече в картелното право²⁸. Освен това Съдът нееднократно е тълкувал този принцип във връзка с Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение²⁹. Предмет на всички тези производства по същество обаче е аспектът „*idem*“, т.е. въпросът дали е наложена повторна санкция за *същото деяние*³⁰. От друга страна, в центъра на настоящия случай е въпросът дали г-н Bonda е санкциониран два пъти в рамките на *наказателно* преследване за неверните данни, посочени от него, в нарушение на принципа *ne bis in idem*. Т.е. трябва да се определи аспектът „*bis*“. До момента Съдът не е изразявал задълбочено становище по въпроса при какви обстоятелства е налице производство с наказателноправен или сходен характер, което води до прилагане на принципа *ne bis in idem*³¹.

34. Макар Съдът все още да не е изразил становище относно квалифицирането на производства като това по член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004 като наказателноправни или сходни с наказателноправни по смисъла на принципа *ne bis in idem*, той все пак е изразил отношение по приложимостта на други наказателноправни принципи към сходни производства.

1. Практика на Съда във връзка с наказателноправния характер на санкции в областта на селското стопанство

35. Още в Решение по дело Германия/Комисия по повод на жалба за отмяна на разпореда на правото в областта на селското стопанство, която предвижда при нарушения на заявителя пълното му изключване от подпомагане за една година, Съдът е постановил, че временното изключване на икономически оператор от схема за помощи не представлява наказателноправна санкция³².

36. По дело *Käserei Champignon Hofmeister*³³ Съдът отново разглежда въпроса дали дадена санкция, предвидена от правото в областта на селското стопанство, има наказателноправен характер. Предмет на това дело е разпореда, която предвижда плащането на глоба като санкция за излагане на неверни данни в заявлението за възстановяване при износ. Повдигнат е въпросът дали тази санкция следва да се преценява с оглед на принципа *nulla poena sine culpa*. Съдът е дал отрицателен отговор на този въпрос, с мотива че спорната санкция е съставна част от разпореда за възстановяване при износ и няма наказателноправен характер³⁴.

37. Съдът е разгледал въпроса за наказателноправния характер на санкциите въз основа на два критерия.

38. От една страна, той е изходил от *вида на вменените нарушения*. Той е установил, че адресат на нарушения разпореда са единствено икономически оператори, които по своя воля са решили да се възползват от схема за помощи в областта на селското стопанство. В този случай е прието, че производството няма наказателноправен характер³⁵.

28 — Вж. Решение по дело LVM (посочено в бележка под линия 13, точка 59) и Решение от 7 януари 2004 г. по дело Aalborg Portland и др./Комисия (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P и C-219/00 P, Recueil, стр. I-123, точки 338—340).

29 — Конвенция за прилагане на споразумението от Шенген, подписано в Шенген на 19 юни 1990 г. (ОВ L 239, 2000 г., стр. 19; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 1, стр. 183).

30 — Във връзка с това вж. моето заключение от 8 септември 2011 г. по дело Toshiba и др. (C-17/10, висящо пред Съда).

31 — Независимо от това вж. заключението на генералния адвокат г-жа Sharpston от 10 февруари 2011 г. по дело КМЕ (C-272/09 P, Сборник, стр. I-12789, точка 61 и сл.) и заключенията на генералния адвокат г-н Bot от 26 октомври 2010 г. по дело ThyssenKrupp Nirosta (по-рано ThyssenKrupp Stainless)/Комисия (C-352/09 P, Сборник, стр. I-2359, точка 48 и сл.) и от 26 октомври 2010 г. по дело ArcelorMittal Luxemburg/Комисия (C-201/09 P и C-216/09 P, Сборник, стр. I-2239, точка 40 и сл.), в които генералните адвокати прибягват до критериите на ЕСПЧ, за да установят характера на производство за картелни споразумения в правото на Съюза като сходен с наказателноправен. Относно наказателноправния характер на производствата за картелни споразумения вж. и Решение на ЕСПЧ от 27 септември 2011 г. по дело Menarini/Италия (жалба № 43509/08, все още непубликувано в Recueil des arrêts et décisions).

32 — Решение от 27 октомври 1992 г. по дело Германия/Комисия (C-240/90, Recueil, стр. I-5383, точка 25).

33 — Решение от 11 юли 2002 г. по дело *Käserei Champignon Hofmeister* (C-210/00, Recueil, стр. I-6453).

34 — Решение по дело *Käserei Champignon Hofmeister* (посочено в бележка под линия 33, точка 44).

35 — Решение по дело *Käserei Champignon Hofmeister* (посочено в бележка под линия 33, точка 41), с позоваване на Решение от 18 ноември 1987 г. по дело Maizena и др. (137/85, Recueil, стр. 4587, точка 13) и на Решение по дело Германия/Комисия (посочено в бележка под линия 32, точка 26).

39. От друга страна, Съдът е разгледал *целта на наложената санкция*. При разглеждането той подчертава, че целта на временното изключване от схема за помощи е да се премахнат многобройните нередности, извършвани в рамките на отпускането на селскостопански помощи, които поради предизвикването от тях сериозно натоварване на бюджета на Съюза могат да попречат на мерките, предприемани от институциите на Съюза в областта на селското стопанство с цел стабилизиране на пазарите, подобряване на жизнения стандарт на земеделските производители и задоволяване на потребителското търсене на разумни цени³⁶. Тъй като в контекста на схемата за помощи, предвидена от правото на Съюза, предоставянето на помощта се поставя задължително в зависимост от условието нейният получател да е представил всички гаранции за честност и благонадеждност, 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.

40. Тези критерии, изведени от Съда, следва да важат и при преценката за наказателноправния характер на дадено производство с оглед на принципа на наказателното право *ne bis in idem*. Според тях в настоящия случай нито изключването за текущата година съгласно член 138, параграф 1, втора алинея от Регламента, нито намалението за следващите три години съгласно член 138, параграф 1, трета алинея от Регламента имат наказателноправен характер. Следователно принципът *ne bis in idem* не намира приложение, защото подобно на санкцията в основата на дело *Käserei Champignon Hofmeister* адресат на нарушения в настоящия случай разпоредби от схема за помощи също са единствено икономически оператори, които по своя воля са решили да се възползват от схема за помощи. Освен това разглежданите санкции съгласно член 138, параграф 1 от Регламента също представляват специален административен инструмент, който е неразделна част от затворената система на схема за помощи и е предназначен да осигури доброто финансово управление на публичните средства на Съюза.

41. Ето защо като междинно заключение следва да се приеме, че досегашната практика на Съда във връзка с наказателноправния характер на сходни административни санкции в областта на селското стопанство подкрепя тезата, че предвидените в член 138, параграф 1 от Регламент 1973/2004 санкции нямат наказателноправен характер.

2. Отчитане на практиката на ЕСПЧ при преценката на наказателноправния характер

42. По-нататък ще разгледам въпроса дали от практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) относно паралелната разпоредба на принципа *ne bis in idem*, съдържаща се в ЕКПЧ³⁷, следват други критерии, които трябва да бъдат отчетени при преценката на наказателноправния характер, и дали тези критерии водят до квалифицирането на санкции като разглежданите в случая по начин, различен от установения в досегашната практика на Съда.

43. При тълкуването на залегналия в правото на Съюза принцип *ne bis in idem* трябва да се отчете съдебната практика на ЕСПЧ³⁸. Това следва от изискването за хомогенност³⁹, според което смисълът и обхватът на правата според Хартата са същите като на съответните разпоредби на ЕКПЧ в тълкуването им съгласно практиката на ЕСПЧ⁴⁰.

36 — Решение по дело Германия/Комисия (посочено в бележка под линия 32, точка 19) и Решение по дело *Käserei Champignon Hofmeister* (посочено в бележка под линия 33, точка 38).

37 — Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи („ЕКПЧ“, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.).

38 — Във връзка с това вж. и заключението ми по дело *Toshiba* и др. (посочено в бележка под линия 30, точка 120).

39 — Член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС и член 52, параграф 3, първо изречение от Хартата на основните права.

40 — Вж. Решение по дело *McB*. (посочено в бележка под линия 16, точка 53), Решение по дело *Dereci* (посочено в бележка под линия 18, точка 70) и моето заключение по дело *Toshiba* и др. (посочено в бележка под линия 30, точка 120). Трябва да се отбележи, че член 52, параграф 3, второ изречение от Хартата на основните права допуска надхвърляне на стандарта, зададен с ЕКПЧ.

44. Забраната за двойно наказване в правото на Съюза се опира на член 4, параграф 1 от Протокол № 7 към ЕКПЧ, независимо че този протокол до момента не е ратифициран от всички държави — членки на Съюза⁴¹. За голямата близост с ЕКПЧ свидетелстват не само разясненията по член 50 от Хартата на основните права, но и досегашната практика на Съда във връзка с общия принцип на правото на Съюза *ne bis in idem*⁴².

а) Практика на ЕСПЧ

45. ЕСПЧ тълкува понятието „наказателна процедура“ по член 4, параграф 1 от Протокол № 7 към ЕКПЧ в светлината на общите принципи, разработени от него за съответните понятия „наказателно обвинение“ и „наказание“ по членове 6 и 7 ЕКПЧ⁴³.

46. В рамките на член 6 ЕСПЧ взема предвид трите критерия „Engel“, наречени така по съдебното решение, в което са формулирани за първи път⁴⁴.

47. *Първият критерий „Engel“* засяга квалификацията на разпоредбата като наказателноправна според националното право. Тя обаче не се приема за водеща от ЕСПЧ, а само като отправна точка за разглеждане⁴⁵.

48. В рамките на *втория критерий „Engel“* ЕСПЧ най-напред разглежда кръга от адресати на разпоредбата, която предвижда санкция за определено нарушение. Ако разпоредбата е адресирана до всички граждани, а не до група със специален статут, както например при дисциплинарните санкции, това говори за наказателноправния характер на санкцията⁴⁶. Наред с това ЕСПЧ изхожда от целта на санкцията, предвидена в наказателноправната разпоредба. Наказателноправният характер на санкцията се отхвърля, ако с нея се цели само обезщетяване на имуществени вреди⁴⁷. Ако обаче с нея се цели наказание и превенция, тя е наказателноправна⁴⁸. Освен това в новата си практика ЕСПЧ отчита дали санкционирането на нарушението служи за защита на правни интереси, каквато обичайно се осигурява с наказателноправни норми⁴⁹. Тези елементи подлежат на обща преценка⁵⁰.

41 — Четири държави — членки на Европейския съюз (Белгия, Германия, Нидерландия и Обединеното кралство), до момента не са ратифицирали Протокол № 7 към ЕКПЧ.

42 — Решение по дело LVM (посочено в бележка под линия 13, точка 59) и Решение по дело Showa Denko (посочено в бележка под линия 13, точка 50).

43 — Решение на ЕСПЧ по дело Maresti c/y Хърватия от 25 юни 2009 г. (жалба № 55759/07, все още непубликувано в Recueil des arrêts et décisions, § 56 с допълнителни позовавания).

44 — Решение на ЕСПЧ (голямо отделение) от 8 юни 1976 г. по дело Engel и др. c/y Нидерландия (жалби № 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, серия А 22, § 82).

45 — Решение на ЕСПЧ по дело Engel и др./Нидерландия (посочено в бележка под линия 44, § 82).

46 — Решение на ЕСПЧ по дело Öztürk c/y Германия от 21 февруари 1984 г. (жалба № 8544/79, серия А 73, § 53) и Решение по дело Lauko/Словакия от 2 септември 1998 г. (жалба № 26138/95, Recueil des arrêts et décisions 1998-VI, § 58).

47 — Решение на ЕСПЧ по дело Jussila/Финландия от 23 ноември 2006 г. (жалба № 73053/01, Recueil des arrêts et décisions 2006-XIII, § 38).

48 — Вж. напр. Решение на ЕСПЧ (голямо отделение) от 10 февруари 2009 г. по дело Золотухин/Русия (жалба № 14939/03, все още непубликувано в Recueil des arrêts et décisions, § 55) с позоваване на дело Ezei и Connors c/y Обединено кралство от 9 октомври 2003 г. (жалби № 39665/98 и № 40086/98, Recueil des arrêts et décisions 2003-X, § 102 и § 105) и на Решение по дело Maresti c/y Хърватия (посочено в бележка под линия 43, § 59).

49 — Решение на ЕСПЧ по дело Золотухин c/y Русия (посочено в бележка под линия 48, § 55) и Решение по дело Maresti (посочено в бележка под линия 43, § 59).

50 — Решение на ЕСПЧ по дело Ezei и Connors c/y Обединено кралство (посочено в бележка под линия 48, § 103) и Решение по дело Bendenoun c/y Франция от 24 февруари 1994 г. (жалба № 12547/86, серия А 284, § 47).

49. Третият критерий „Engel“ се отнася до вида и тежестта на предвиденото наказание⁵¹. При наказание лишаване от свобода като цяло важи презумпцията за наказателноправен характер на санкцията, която може да бъде оборена само по изключение⁵². Глоби, за чието неплащане се предвижда лишаване от свобода като алтернативна санкция⁵³ или които са свързани с вписване в регистъра за съдимост, също по правило са индикация за наличие на наказателно производство⁵⁴.

50. ЕСПЧ разглежда втория и третия критерий алтернативно, но ако отделното разглеждане на двата критерия не доведе до ясен резултат, той ги разглежда и кумулативно⁵⁵.

б) Прилагане на критериите „Engel“ към настоящия случай: противоречие с досегашната съдебна практика на Съда във връзка с правото в областта на селското стопанство?

i) По прилагането на първия критерий „Engel“

51. Първият критерий „Engel“ в настоящия случай би засягал самостоятелното съгласно правото на Съюза квалифициране на производството по член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004, каквото Съдът е направил в Решение по дело *Käserei Champignon Hofmeister*, без изрично да провери критериите „Engel“.

ii) По прилагането на втория критерий „Engel“

52. По същество в рамките на втория критерий „Engel“ ЕСПЧ разглежда същите елементи, с които се занимава Съдът в Решение по дело *Käserei Champignon Hofmeister*.

– Кръг от адресати

53. Предвидените в член 138, параграф 1 от Регламента санкции не са адресирани до всички, а целта им по-скоро е да се гарантира, че членовете на специфична група, а именно получателите на съответните земеделски субсидии, спазват предвидените за тях правила⁵⁶. Така в Решение по дело *Käserei Champignon Hofmeister* Съдът също подчертава, че адресат на нарушените разпоредби са единствено икономическите оператори, които по своя воля са решили да се възползват от схема за помощи в областта на селското стопанство⁵⁷.

54. От решението на ЕСПЧ по дело *Jussila*⁵⁸ не следва друго. В него става дума за завишения поради невнесен данък върху добавената стойност. ЕСПЧ разглежда обстоятелството, че засегнатото лице е решило да се регистрира по ДДС, като ирелевантно и отрича наличието на ограничен кръг адресати. Според мен това е неотносимо към настоящия случай, понеже за разлика от ДДС, който потенциално се начислява на всеки, системата на селскостопански помощи, както Съдът вече е постановил, е затворена система, за участие в която получателят трябва да отговаря на редица условия.

51 — Решение на ЕСПЧ по дело *Золотухин с/у Русия* (посочено в бележка под линия 48, § 56).

52 — Решение на ЕСПЧ по дело *Engel* и др. с/у Нидерландия (посочено в бележка под линия 44, § 82) и Решение по дело *Ezeh и Connors с/у Обединено кралство* (посочено в бележка под линия 48, § 126).

53 — Решение на ЕСПЧ по дело *Žugić с/у Хърватия* от 31 май 2011 г. (жалба № 3699/08, все още непубликувано в *Recueil des arrêts et décisions*, § 68).

54 — Решение на ЕСПЧ по дело *Žugić с/у Хърватия* (посочено в бележка под линия 53, § 68).

55 — Решение на ЕСПЧ по дело *Золотухин с/у Русия* (посочено в бележка под линия 48, § 53).

56 — Вж. в този смисъл Решение на ЕСПЧ по дело *Weber с/у Швейцария* от 22 май 1990 г. (жалба № 11034/84, серия A 177, § 33).

57 — Решение по дело *Käserei Champignon Hofmeister* (посочено в бележка под линия 33, точка 41).

58 — Решение на ЕСПЧ по дело *Jussila с/у Финландия* (посочено в бележка под линия 47, § 38).

55. Ето защо специфично очертаният кръг адресати е индикация за липсата на наказателноправен характер на нарушението, санкционирано с член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004.

– Правни интереси, които обикновено са защитени с наказателноправни норми

56. Защищаваният в настоящия случай правен интерес — финансовите интереси на Съюза — може да бъде защитен както с наказателноправни, така и с административноправни норми, поради което вторият критерий „Engel“ не е от полза за квалификацията на санкцията.

– Цел и задача на санкцията

57. Въпросът кои са характерните цели на наказателноправната санкция е предмет на отдавнашна дискусия. Тук не е нужно да се спираме подробно на нея. Ще спомена само следното: съвременната теория за целта на наказанието акцентира най-вече върху преследването на една двойна цел — за репресия и превенция⁵⁹, като в някои от тези смесени или „обединяващи“ теории се отхвърля самостоятелното значение на репресивната функция⁶⁰.

58. От практиката на ЕСПЧ обаче правя извод, че той разглежда репресивната цел като конститутивен елемент на наказателноправната санкция. В този смисъл остава неизяснен и въпросът какво следва да се разбира под репресия. Най-общо под това се разбира (за разлика от възстановяването, при което целта е да се върне положението, преди да е причинена вредата) причиняването на неблагоприятна последица, която да компенсира виновно извършеното деяние⁶¹. В заключението си по дело Германия/Комисия генералният адвокат Jacobs също подчертава, че целта на наказателната санкция надхвърля обикновената възпираща и превантивна функция и включва морално осъждане⁶².

59. Разглежданите санкции служат не само за обезщетяване на настъпилите вреди. Ето защо по-нататък трябва да се провери дали те имат превантивен и репресивен характер.

60. Безусловно не е наказателноправен характерът на норма, по силата на която на заявителя не се предоставя само сумата, която е заявил без основание, но все пак се отпуска помощта, обоснована с верни данни.

61. По-трудно е да се установи дали санкцията има репресивен характер с оглед на предвидените в член 138, параграф 1 от Регламента намаления за годината, в която е подадено заявлението (в настоящия случай съгласно втора алинея: изключването за годината, в която е подадено заявлението) и за следващите години.

62. При анализа на целта на административна санкция в областта на селското стопанство Съдът вече е постановил в Решение по дело *Käserer Champignon Hofmeister*, че целта на подобна санкция е да се премахнат многобройните нередности в тази система и предизвикването от тях сериозно натоварване на бюджета на Съюза⁶³. В този случай Съдът се опира и на девето съображение от Регламента относно защитата на финансовите интереси на Европейските

59 — Вж. напр. *Boulloc* B. *Droit pénal général*. 19. ed. (2005), 22—23 и *Ashworth* A. *Principles of Criminal Law*. 6. ed. (2009), 16—18.

60 — Вж. застъпването от Claus Roxin обединяваща теория за превенцията, която приема като изходна точка, че „целта на наказанието може да бъде само от превантивно естество“; *Roxin* C. *Strafrecht Allgemeiner Teil*. Bd. I, 4. ed. (2006), 85—96.

61 — В този смисъл Решение на ЕСПЧ по дело *Jussila* с/у Финландия (посочено в бележка под линия 47, § 38), в което се разглежда въпросът дали финансовата тежест е замислена като обезщетение за причинени вреди или като наказание с цел предотвратяване на повторно деяние.

62 — Заключение от 3 юни 1992 г. (посочено в бележка под линия 32, точка 11).

63 — Решение по дело *Käserer Champignon Hofmeister* (посочено в бележка под линия 33, точка 38).

общности⁶⁴, съгласно което общностните мерки и санкции, предприети в рамките на преследването на целите на общата селскостопанска политика, са неразделна част от схемите за помощи и имат своя собствена цел. Това, както посочва и Комисията, говори за чисто превантивния характер на разпоредбата.

63. Неминуемо обхватът на проверките за предотвратяване на нередности е ограничен от капацитета на администрацията. Получателят на помощи, който веднъж е посочил неверни данни в заявлението си, предлага по-слаби гаранции за честност, благонадеждност и грижливост. Ето защо възможно най-добрата защита за бюджета би било пълното изключване на подобен получател от схемата за помощи. Това не е замислено като наказание, а би послужило като защита на бюджета от евентуални бъдещи заявления с невярно съдържание. Може да се приведе доводът, че надлежно подаденото заявление, поне доколкото става дума за незначителни неточности в него, също е условие за изплащането на помощта, каквото е например подаването на заявлението в срок или което и да е друго условие за изплащане на помощта.

64. Ако обаче поради последиците за отделния заявител законодателят реши, отчитайки принципа на пропорционалност, да предвиди не пълно, а само частично изключване от схемата за подпомагане под формата на намаления, това не променя характера на санкцията. Тогава тя няма за цел да изрази последващо неодобрение на поведението на заявителя. Чрез намалението също така се свежда до минимум рискът за бюджета, създаден от заявител, който не внушава доверие, и следователно въпросните разпоредби имат превантивен характер.

65. Довод срещу наличието на репресивен характер е и обстоятелството, че намалението ще бъде приложено само ако получателят на помощта подаде заявление през следващите три години. Ако получателят не подаде заявление през следващите години, тъй като преустановява дейността си, продава активите си или не отговаря на останалите условия за отпускане на помощта, санкцията остава безпредметна. Ако през следващите години получателят на помощта има по-ограничено право на помощи, което не покрива стойността на намалението, санкцията в този смисъл отново остава безпредметна. Ако ставаше дума за репресия, т.е. за морално осъждане и понасяне на вината, то санкцията би била налагана независимо от действията на получателя на помощта, в случая от подаването на ново заявление, и сумата не би могла да стане несъбираема.

66. По това разглежданата санкция се отличава и от завишаването на размера на данъците, разгледано в практиката на ЕСПЧ, който приема, че то има наказателноправен характер, тъй като не цели финансово обезщетение, а е замислено като наказание с цел да не се допусне повторно извършване⁶⁵.

– Междинно заключение

67. Прилагането на втория критерий „Engel“ спрямо разглежданите санкции показва, че резултатът от тълкуването по същество съвпада с резултата, до който Съдът е стигнал в досегашната си практика във връзка с наказателноправния характер на санкциите в областта на селското стопанство. Ето защо и вторият критерий „Engel“ не дава основание да се счита, че производството по член 138, параграф 1 от Регламента има наказателноправен характер.

64 — Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година, ОВ L 312, стр. 1; Специално издание на български език, глава 1, том 1, стр. 166.

65 — Решение на ЕСПЧ по дело Jussila с/у Финландия (посочено в бележка под линия 47, § 38), в което той разглежда и различията в практиката му относно квалифицирането на завишаването на размера на данъците. Вж. и Решение на ЕСПЧ по дело Ruotsalainen с/у Финландия от 16 юни 2009 г. (жалба № 13079/03, все още непубликувано в Recueil des arrêts et décisions, § 46), относно такса поради използване на неподходящо гориво.

iii) По прилагането на третия критерий „Engel“

68. От друга страна, досега Съдът не е разглеждал изрично тежестта на санкцията, когато преценява сходни санкции в областта на селското стопанство⁶⁶. Така с оглед на изискването за хомогенност с ЕКПЧ⁶⁷ настоящият случай предлага възможност и този елемент да бъде включен в разглеждането.

69. При разглеждане на вида и тежестта на наложените в случая санкции от пръв поглед се забелязва, че те не са свързани с лишаването от свобода като субсидиарна санкция. По отношение на критерия за тежестта на наказанието ЕСПЧ изхожда от размера на предвиденото по принцип, а не от конкретно наложеното наказание. При прилагането на тази постановка към настоящия случай най-напред възникват трудности от практически характер, понеже при нея ЕСПЧ изхожда от норми, които очертават пределите на наказанието, а следователно и максималния му размер. Доколкото санкцията в настоящия случай зависи от променливи критерии, а именно от разликата между декларираната и установената площ, няма как да се определи абстрактният максимален размер на наказанието. В случая най-много като ориентир би могъл да се използва размерът на санкцията, който трябва да бъде конкретно изчислен.

70. Ако се разглеждат само икономическите последици от изключването от схемата за подпомагане или от намалението на помощта и ако се приеме, че ЕСПЧ разглежда втория и третия критерий „Engel“ като алтернативни, е възможно да се направи извод, че намалението на помощта съгласно член 138, параграф 1 от Регламента има наказателноправен характер. Това е така, защото, ако помощта бъде предоставена, земеделският производител ще се намира в икономически по-добро положение, отколкото ако същата му бъде отказана и сумите, с които са намалени заявленията за подпомагане, не са незначителни.

71. Според мен обаче при преценката на тежестта на предвидената санкция не бива да се изхожда само от това дали резултатът от мярката ще бъде отрицателен. Напротив, трябва да се направи оценка, в рамките на която да се провери дали санкцията изобщо засяга интерес на заинтересованото лице, подлежащ на защита. Ако случаят не е такъв, не е налице тежка санкция по смисъла на третия критерий „Engel“. Във връзка с настоящия случай тази проверка показва, че санкцията не засяга наличното имущество на заинтересованото лице, какъвто би бил случаят, ако ставаше въпрос за глоба. Не са накарънени и оправдани правни очаквания. С намалението заинтересованото лице губи само перспективата за подпомагане. Що се отнася до тази перспектива за подпомагане, получателят на помощта, който умишлено е представил неверни данни, не може да има оправдани правни очаквания във връзка с посочената помощ. Той още отначало е знаел, че няма да получи помощ в пълен размер, ако представи неверни данни⁶⁸.

3. Последици от евентуално решение в противоположен смисъл

72. Накрая трябва да се огледат и практическите последици, които биха възникнали, ако при обстоятелства като разглежданите се стигне до прилагане на принципа *ne bis in idem*. Предварително трябва да се отбележи, че конкретните последици естествено не могат да предопределят тълкуването на принципа *ne bis in idem*, но все пак разглеждането им представлява известен интерес и подчертава разбирането за цялостната система на селскостопанските помощи. Те показват, че законодателят не е изхождал от идеята, че сравнимите административноправни санкции в областта на селското стопанство представляват „bis“ по смисъла на принципа *ne bis in idem*.

66 — В областта на правото на конкуренция с оглед на прилагането на принципа на невиновност обаче вж. Решение от 8 юли 1999 г. по дело Hüls/Комисия (C-199/92 P, Recueil, стр. I-4287, точка 150).

67 — Вж. точка 43 от настоящото заключение.

68 — Именно с тези съображения Съдът се обосновава в Решение по дело Käserei Champignon Hofmeister, в което за определящ критерий той приема свободата за участие в схемата за помощи.

73. В това отношение, първо, е любопитно, че има регламенти, които изрично постановяват, че предвидените от правото на Съюза административни санкции се прилагат, без да се засягат допълнителните санкции, предвидени на национално равнище⁶⁹.

74. Член 6 от Регламент № 2988/95 относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности⁷⁰ не съдържа насоки в смисъл, че законодателят изхожда от това, че кумулирането на административни санкции и на национални наказателноправни санкции трябва да се преценява с оглед на принципа *ne bis in idem*. Член 6, параграф 1 предвижда, че производството по налагане на административни санкции *може* да бъде спряно, ако в държава членка е образувано наказателно производство срещу същото лице, и по принцип може да бъде възобновено по-късно⁷¹. Действително, в параграф 3 подновяването е обвързано с условието това да не противоречи на общите правни принципи, но ако принципът *ne bis in idem* намираще приложение, административното производство изобщо нямаше да може да бъде подновено.

75. Съгласно десето съображение от Регламент № 2988/95 кумулирането на санкции действително следва да се избягва, но воденето на второ производство не е забранено. При все че там се споменава и понятието *ne bis in idem*, девето съображение същевременно предвижда, че санкциите на правото на Съюза преследват свои собствени цели, които не засягат оценката на поведението на съответните икономически оператори от държавите членки от гледна точка на наказателното право.

76. Накрая, трябва пак да се разгледа посоченото по-горе задължение на държавите членки да налагат ефективни, съразмерни и възпиращи наказания за измамите, които засягат финансовите интереси на Съюза, като тези наказания, поне в тежки случаи на измама, могат да включват и наказание лишаване от свобода⁷².

77. Ако в настоящия случай се приложи принципът *ne bis in idem*, налагането на наказание лишаване от свобода по принцип би било невъзможно дори при особено тежък случай на измама в условията на повторност, тъй като административната санкция съгласно Регламента се налага задължително, а това би изключило възможността за наказателно преследване.

4. Приспадане на санкцията

78. Неприлагането на принципа *ne bis in idem* обаче не бива да води до непропорционална тежест с оглед на размера на националната наказателноправна санкция за засегнатото лице⁷³. От принципа на пропорционалност следва, че административната санкция трябва да бъде взета предвид при определяне на размера на предвидената наказателна санкция⁷⁴. В същата насока е и споменатото по-горе десето съображение от Регламент № 2988/95⁷⁵, според което следва да се избягва кумулирането на имуществени санкции, налагани от правото на Съюза, и национални наказателноправни санкции.

69 — Вж. член 48, параграф 9 от Регламент № 612/2009 на Комисията от 7 юли 2009 година за установяване на общи подробни правила за прилагане на режима на възстановяванията при износ на земеделски продукти, ОВ L 186, стр. 1, както и съображение 98 от Регламент № 1122/2009 (посочен в бележка под линия 4).

70 — Посочен в бележка под линия 64.

71 — Във връзка с това вж. и девето съображение от Регламента.

72 — Точка 18 и сл. от настоящото заключение; по този въпрос вж. и член 2, параграф 1 от Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности, ОВ C 316, стр. 49; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 12, стр. 51.

73 — Вж. в този смисъл Решение по дело *Käserei Champignon Hofmeister* (посочено в бележка под линия 33, точка 52), в което Съдът подчертава, че засегнатото лице не е оставено без правна защита въпреки приетата неприложимост на принципа *nulla poena sine culpa*.

74 — Относно приложимостта на принципа на пропорционалност към националната наказателноправна санкция вж. точка 18 от настоящото заключение.

75 — Споменат в бележка под линия 64.

5. Разглеждане на останалите критерии на принципа *ne bis in idem*

79. На последно място, бих желала да разгледам и изявленията на Република Полша и на Комисията, изложени при условията на евентуалност, във връзка с останалите критерии на принципа *ne bis in idem*. И двете страни посочват, че прилагането на този принцип в настоящия случай е изключено и поради липсата на условието „*idem*“, тъй като административната санкция съгласно член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004 и наказанието съгласно националното право не защитават един и същ правен интерес.

80. Междувременно обаче ЕСПЧ в практиката си във връзка със забраната за двойно наказване съгласно Допълнителен протокол № 7 към ЕКПЧ изхожда единствено от идентичността на обстоятелствата, а не от идентичността на защитавания правен интерес⁷⁶. Както поясних в заключението си по дело Toshiba и др., понятието „*idem*“ в рамките на забраната за двойно наказване съгласно правото на Съюза трябва да бъде съобразено с практиката на ЕСПЧ, според която определящо значение има това дали обстоятелствата са идентични⁷⁷. Съгласно цитираната съдебна практика правният интерес, защитен с член 138, параграф 1 от Регламент № 1973/2004, е ирелевантен за проверката на понятието „*idem*“.

VI – Заключение

81. С оглед на предходните съображения предлагам на Съда да даде следния отговор на преюдициалния въпрос:

„Производството по член 138, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1973/2004 — което води до налагането на санкция, изразяваща се в неизплащането на земеделския производител на помощ за годината, в която той е посочил неверни данни за размера на площта, за която се отнася заявлението му за отпускане на помощи, и в изключването на възможността той да получава помощта до определен размер, който съответства на разликата между декларираните и действително установените площи, като тази сума бъде удържана от плащанията под формата на помощи, които земеделският производител има право да получава по силата на заявленията, подавани от него за период от три календарни години след календарната година, в която е открито несъответствието — не представлява наказателно производство по смисъла на принципа *ne bis in idem* на правото на Съюза“.

⁷⁶ — Решение на ЕСПЧ по дело Золотухин с/у Русия (посочено в бележка под линия 48, § 82).

⁷⁷ — Посочено в бележка под линия 30, точки 111—124.