



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 15 december 2011¹

Mål C-489/10

Łukasz Marcin Bonda

(begäran om förhandsavgörande från Sąd Najwyższy (Republiken Polen))

”Jordbruk — Förordning (EG) nr 1773/2004 — Uteslutning från och minskning av stöd vid felaktig angivelse av areal — En administrativ sanktions straffrättsliga karaktär — Förbud mot dubbla sanktioner — Principen *ne bis in idem*”

I – Inledning

1. En nationell myndighet har beslutat att en jordbrukare ska bli föremål för en sådan minskning av sökt stöd som föreskrivs i en unionsförordning med anledning av att personen i fråga har lämnat felaktiga uppgifter i sin ansökan om jordbruksstöd från unionen. Jordbrukaren har därefter, med anledning av samma felaktiga uppgifter, åtalats för subventionsbedrägeri vid en brottmålsdomstol. Den centrala frågan i förevarande mål är således huruvida det administrativa förfarandet har brottmålskaraktär, vilket skulle innebära att ett brottmålsförfarande inte härutöver kan inledas mot stödmottagaren till följd av förbudet mot dubbla sanktioner (principen *ne bis in idem*).

II – Tillämpliga bestämmelser

2. Artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna² har följande lydelse:

”Ingen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen.”

3. Artikel 138.1 i förordning (EG) nr 1773/2004³ hade vid tidpunkten för ingivandet av den aktuella ansökan om stöd (16 maj 2005) och det administrativa beslutet (25 juni 2006) följande lydelse:⁴

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna proklamerades högtidligt för första gången den 7 december 2000 i Nice (EGT C 364, 2000, s. 1) och därefter ytterligare en gång den 12 december 2007 i Strasbourg (EUT C 303, 2007 s. 1 och EUT C 83, 2010, s. 389).

3 — Kommissionens förordning av den 29 oktober 2004 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1782/2003 när det gäller de stödssystem som avses i avdelningarna IV och IVa i den förordningen och användningen av uttagen mark för produktion av råvaror (EUT L 345, s. 1) (nedan kallad förordning nr 1773/2004 eller förordningen).

4 — Senare smärre ändringar av dessa artiklar saknar för övrigt betydelse för förevarande mål. Den strykning av artikel 138 som gjordes genom förordning (EG) nr 316/2009 (EUT L 100, s. 3) gäller endast ansökan om bidrag som inkommit år 2009 eller senare. Därefter har förordning nr 1773/2004 upphört att gälla i sin helhet till följd av förordning (EG) nr 1121/2009 (EUT L 316, s. 27). Enligt artikel 96.1 i den sistnämnda förordningen ska förordning nr 1773/2004 emellertid fortsätta att gälla för stödsökningar för 2009 och tidigare bidragsår. En bestämmelse som är jämförbar med bestämmelsen i artikel 138.1 finns numera i artikel 58 i förordning (EG) nr 1122/2009 (EUT L 316, s. 65).

”Utom i fall av force majeure eller exceptionella omständigheter enligt artikel 72 i förordning (EG) nr 796/2004 skall det belopp som beviljas enligt systemet för enhetlig arealersättning minskas för det aktuella året med dubbla den skillnad som har konstaterats, om det vid en administrativ kontroll eller en kontroll på plats visar sig att den iakttaga skillnaden mellan de arealer som har deklarerats och den areal som fastställs enligt punkt 22 i artikel 2 i förordning (EG) nr 796/2004 är mellan 3 % och 30 % av den fastställda arealen.

Om skillnaden är större än 30 % av den fastställda arealen skall inget stöd beviljas för året i fråga.

Om skillnaden är större än 50 % skall jordbrukaren uteslutas ännu en gång från stöd, upp till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den deklarerade arealen och den fastställda arealen. Detta belopp skall räknas av mot stödutbetalningar i samband med stöd som jordbrukaren har rätt att få och lämnar in ansökningar om under de tre kalenderår som följer på konstaterandet.”

III – Bakgrund och målet vid den nationella domstolen

4. Enligt begäran om förhandsavgörande ingav Łukasz Marcin Bonda den 16 maj 2005 en ansökan om jordbruksstöd från unionen⁵ för år 2005, till distriktskontoret för agenturen för omstrukturering och modernisering av jordbruket (nedan kallat distriktskontoret). I nämnda ansökan lämnade Łukasz Marcin Bonda felaktiga uppgifter om storleken på den mark som han nyttjade för jordbruk och om odlingarna på denna mark.⁶

5. Enligt begäran om förhandsavgörande föranledde de felaktiga uppgifterna distriktskontoret att, med stöd av artikel 138 i förordning nr 1973/2004, avslå ansökan om utbetalning för år 2005. Distriktskontoret angav vidare att sökanden hade förverkat sin rätt till jordbruksstöd under de tre påföljande åren.

6. Den 14 juli 2009 dömde Sąd Rejonowy w Goleniowie⁷ Łukasz Marcin Bonda till åtta månaders fängelse och 80 dagsböter om 20 zloty, med anledning av de felaktiga uppgifterna i ansökan om stöd. Nämnda domstol bedömde att Łukasz Marcin Bonda hade gjort sig skyldig till brottet subventionsbedrägeri enligt 297 § 1 i den polska strafflagen. Verkställigheten av fängelsestraffet sköts upp med två år.

7. Łukasz Marcin Bonda överklagade denna dom till Sąd Okręgowy w Szczecinie⁸. Nämnda domstol biföll överklagandet och avbröt brottmålsförfarandet mot Łukasz Marcin Bonda. Domstolen bedömde att brottmålsförfarandet mot honom var otillåtet då han redan, med stöd av artikel 138 i förordning nr 1973/2004, hade påförts en sanktion med anledning av samma handlande. Prokurator Generalny⁹ överklagade den sistnämnda domen till Sąd Najwyższy¹⁰ (den hänskjutande domstolen).

IV – Begäran om förhandsavgörande och förfarandet vid domstolen

8. Genom beslut av den 27 september 2010, vilket inkom till domstolen den 12 oktober 2010, hänsköt Sąd Najwyższy följande fråga till domstolen för ett förhandsavgörande:

Vilken rättslig status har en påföljd som åläggs med stöd av artikel 138 i kommissionens förordning (EG) nr 1973/2004 av den 29 oktober 2004 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1782/2003 när det gäller de stödssystem som avses i avdelning IV och IV a i den

5 — I begäran om förhandsavgörande talas det om en ansökan om ”direktstöd”. Med beaktande av att domstolen har ombetts att tolka artikel 138 i förordning nr 1973/2004 rör det sig emellertid sannolikt snarare om en ansökan om ”enhetlig arealersättning”.

6 — Vid en kontroll som genomfördes efter ingivandet av ansökan fastställdes att den mark som faktiskt användes för jordbruk enbart omfattade 113,49 hektar, och inte 212,78 hektar såsom hade uppgetts i ansökan.

7 — Domstol i första instans i Goleniów.

8 — Lokal domstol i Szczecin.

9 — Allmän åklagare.

10 — Polens högsta domstol.

förordningen och användningen av uttagen mark för produktion av råvaror (EUT L 345, s. 1), och som består i att en näringsidkare utesluts från direktstöd under de år som följer på det år då han lämnade felaktiga uppgifter om storleken på den direktstödsgrundande arealen?

9. Łukasz Marcin Bonda, Österrike, Polen och Europeiska kommissionen yttrade sig skriftligt i förfarandet vid domstolen. Polen och kommissionen deltog i den muntliga förhandlingen den 4 oktober 2011.

V – Rättslig bedömning

A – Inledande anmärkningar

10. För att domstolen ska kunna ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar måste den ställda frågan avgränsas och preciseras.¹¹

1. Prövningens omfattning: Det unionsrättsliga förbudet mot dubbla sanktioner

11. Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga med utgångspunkt i att det är det polska lagstadgade förbudet mot dubbla sanktioner som ska tillämpas. Vid den muntliga förhandlingen anförde även den polska regeringen och kommissionen att nämnda förbud skulle utgöra utgångspunkt för prövningen. Nedan kommer jag emellertid att förklara varför det *unionsrättsliga* förbudet mot dubbla sanktioner är tillämpligt i förevarande fall.¹²

12. Det förefaller mig dessutom tveksamt huruvida domstolen överhuvud har anledning att ta ställning i frågan om de aktuella administrativa sanktionernas straffrättsliga karaktär, om det är det nationella förbudet mot dubbla sanktioner som är tillämpligt. Den frågan ska då bedömas enligt nationell rätt. Det skulle dock vara tänkbart att den nationella domstolen anger de kriterier som enligt den domstolens bedömning gäller för att förbudet mot dubbla sanktioner ska vara tillämpligt och att EU-domstolen prövar huruvida en viss unionsrättslig administrativ sanktion uppfyller dessa kriterier. Detta är emellertid inte fallet i förevarande mål. Det skulle exempelvis kunna röra sig som frågor såsom huruvida en viss unionsrättslig sanktion har ett repressivt syfte, om det enligt nationell rätt krävs ett sådant syfte för att en norm ska anses ha straffrättslig karaktär.

a) Tillämpligheten av det unionsrättsliga förbudet mot dubbla sanktioner

13. Förbudet mot dubbla sanktioner och påföljder (principen *ne bis in idem*) har erkänts såsom en allmän rättsprincip på unionsnivå¹³ och utgör numera, enligt artikel 50 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, en av unionens grundläggande rättigheter.

14. Stadgan om de grundläggande rättigheterna vänder sig enligt artikel 51.1 "till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten".¹⁴ Tolkningen av denna bestämmelse är omstridd. En fråga som aktualiserats är huruvida tillämpningsområdet för stadgan om de grundläggande rättigheterna ska definieras på ett annat sätt än tillämpningsområdet för allmänna rättsprinciper, såsom det har

11 — Enligt fast rättspraxis är domstolen fri att, vid otydligt formulerade tolkningsfrågor, fastställa vilka delar av unionsrätten som, med beaktande av föremålet för tvisten, behöver tolkas (se dom av den 13 december 1984 i mål 251/83, Haug-Adrion (REG 1984, s. 4277, punkt 9) samt att lämna alla användbara upplysningar till den nationella domstolen som kan underlätta lösandet av tvisten vid den sistnämnda domstolen (se dom av den 22 december 2010 i mål C-12/10, LECSO Elektromobile (REU 2010, s. I-14173), punkt 15).

12 — Se det pågående målet C-617/10, Åkerberg Fransson (EUT C 72, s. 14).

13 — Se dom av den 15 oktober 2002 i de förenade målen C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-252/99 P och C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mot kommissionen (LVM) (REG 2002, s. I-8375), punkt 59, och av den 29 juni 2006 i mål C-289/04 P, Showa Denko mot kommissionen (Showa Denko) (REG 2006, s. I-5859), punkt 50.

14 — Se, beträffande övriga språkversioner av denna bestämmelse, Kokott, J./Sobotta, Ch., "Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon", *Europäische Grundrechte Zeitschrift* (2010), s. 265–271.

utvecklats i praxis.¹⁵ För de sistnämnda principerna gäller att de är tillämpliga när en nationell åtgärd omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. De som förespråkar en snävare tolkning av artikel 51.1 i stadgan uppfattar framför allt tillämpningen av unionens grundläggande rättigheter på åtgärder som vidtas av medlemsstaterna, vilka inskränker grundläggande friheter, och på åtgärder som inte direkt syftar till att införliva direktivsbestämmelser, utan endast omfattas av det område som regleras i direktivet, som problematisk.

15. Domstolen har ännu inte slutgiltigt tagit ställning i frågan om stadgans sakliga tillämpningsområde (*ratione materiae*).¹⁶ I två beslut har den emellertid tolkat artikel 51.1 så, att stadgan är tillämplig när det föreligger faktiska omständigheter som har anknytning till unionsrätten.¹⁷ I domen i målet Dereci fastställde domstolen att stadgan hädanefter ska vara tillämplig när de faktiska omständigheterna omfattades av tillämpningsområdet för unionsrätten. Domstolen tog i sin formulering fasta på tillämpningen av de allmänna rättsprinciperna.¹⁸

16. Alla frågor besvaras emellertid inte i dessa avgöranden. Min uppfattning är likväl att förevarande fall omfattas av stadgans tillämpningsområde även vid en snävare tolkning av artikel 51.1.

17. Vad gäller den administrativa sanktion som Łukasz Marcin Bonda utgjort föremål för, påfördes denna genom direkt tillämpning av artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004. Den andra sanktionen, vilken den nationella domstolen påförde med anledning av brottet subventionsbedrägeri, baseras däremot på en nationell straffrättslig bestämmelse. Det ska emellertid noteras att även denna bestämmelse föranleds av unionsrätten. Den polska straffbestämmelsen syftar nämligen till att i det konkreta fallet beivra åsidosättanden av unionens jordbruksbestämmelser. Syftet avser därmed tillämpningen av medlemsstaternas skyldighet enligt primärrätten att på ett effektivt och lämpligt sätt beivra överträdelser som skadar unionens ekonomiska intressen.

18. Medlemsstaterna är enligt artikel 325.1 FEUF skyldiga att bekämpa olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen genom att vidta åtgärder som är avskräckande och effektiva. Straffrättsliga sanktioner kan ingå bland dessa åtgärder om det är nödvändigt för genomförandet av unionsrätten.¹⁹ I artikel 325.2 FEUF föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen. Vid uppfyllandet av denna unionsrättsliga skyldighet att beivra olagligheter är medlemsstaterna förpliktade att beakta gemenskapsrätten och dess allmänna principer, bland vilka såväl unionens grundläggande rättigheter som proportionalitetsprincipen ingår.²⁰

19. När en skyldighet för medlemsstaterna att införa straffrättsliga sanktioner för åtgärder som hotar unionens ekonomiska intressen i samband med jordbruksstöd följer av unionsrätten, måste emellertid även eventuella gränser för denna skyldighet följa av unionsrätten och i synnerhet av unionens grundläggande rättigheter. En unionsrättslig skyldighet att införa straffrättsliga sanktioner för

15 — Se, i detta avseende, även generaladvokaten Bots förslag till avgörande av den 5 april 2011 i mål C-108/10, Scattolon (REU 2011, s. I-7491), punkterna 116–119, och generaladvokaten Trstenjaks förslag till avgörande av den 22 september 2011 i de förenade målen C-411/10 och C-493/10, M. E. m.fl. (målen anhängiga vid domstolen), punkterna 71–81.

16 — Se, inledningsvis, dom av den 5 oktober 2010 i mål C-400/10 PPU, McB (REU 2010, s. I-8965), punkt 52, och av den 15 september 2011 i de förenade målen C-483/09 och C-1/10, Gueye (REU 2011, s. I-8263), punkt 55.

17 — Se beslut av den 12 november 2010 i mål C-339/10, Asparuhov Estov m.fl. (REU 2010, s. I-11465), punkt 14, och av den 1 mars 2011 i mål C-457/09, Chartry (REU 2010, s. I-819), punkt 25.

18 — Dom av den 15 november 2011 i mål C-256/11, Dereci m.fl. (REU 2011, s. I-11315), punkt 72, i vilken domstolen valde formuleringen ”som omfattas av unionsrätten”. Överraskande nog överlät domstolen emellertid på den hänskjutande domstolen att besvara frågan huruvida de omtvistade faktiska omständigheterna omfattades av tillämpningsområdet för unionsrätten.

19 — Se dom av den 21 september 1989 i mål 68/88, kommissionen mot Grekland (REG 1989, s. 2965; svensk specialutgåva, volym 10, s. 165), punkt 23 och följande punkter.

20 — Beträffande den allmänna skyldigheten för medlemsstaterna att beivra överträdelser av unionsrätten, vilken följer av artikel 4.2 FEU, se dom av den 12 juli 2001 i mål C-262/99, Louloudakis (REG 2001, s. I-5447), punkt 67, och av den 5 juli 2007 i mål C-430/05, Ntioni och Pikolaus (REG 2007, s. I-5835), punkt 53.

överträdelser av unionsrätten kan endast föreligga i den omfattning som den inte påverkar de grundläggande rättigheter som de berörda garanteras på unionsnivå. Detta är för övrigt det enda sättet att säkerställa att enhetliga gränser gäller inom hela unionen, för den unionsrättsliga skyldigheten att skydda unionens ekonomiska intressen.

20. Jag anser att det saknar betydelse för skyldigheten att i samband med beivrandet av överträdelser av unionsrätten iaktta unionens grundläggande rättigheter, huruvida medlemsstaternas åtgärder uttryckligen antagits för att införliva unionsrätten eller huruvida det är fråga om redan befintliga åtgärder. Det rör sig om införlivande av unionsrätten i båda fallen. Tillämpligheten av unionens grundläggande rättigheter kan inte vara beroende av huruvida en straffbestämmelse redan finns eller om den antagits för att införliva den unionsrättsliga skyldigheten.

b) Protokoll nr 30 till Lissabonfördraget

21. Tillämpligheten på förevarande fall av stadgan om de grundläggande rättigheterna kan inte heller ifrågasättas på grundval av protokollet om Polens och Förenade kungarikets tillämpning av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.²¹ Detta protokoll bifogades fördragen genom Lissabonfördraget. Enligt artikel 51 FEU ska det utgöra en integrerad del av fördragen och ha samma rättsliga verkningar.

22. Enligt artikel 1.1 i detta protokoll ska stadgan inte utvidga EU-domstolens, eller någon av Polens eller Förenade kungarikets domstolars, möjlighet att fastslå att Polens eller Förenade kungarikets lagar och andra författningar, administrativa praxis eller administrativa åtgärder är oförenliga med de grundläggande rättigheter, friheter och principer som bekräftas i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

23. Denna bestämmelse utmärker sig inte för sin tydlighet. Under alla omständigheter innebär protokoll nr 30 inte att Förenade kungariket och Polen beviljas undantag från stadgan om de grundläggande rättigheterna.²² Åttonde och nionde skälen i inledningen till protokollet talar snarare för att protokollet inte innehåller några undantag från stadgan för de båda länderna, utan endast är av klargörande natur och ska användas som tolkningshjälp.²³ I artikel 51.2 i stadgan fastställs att stadgan inte innebär någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter och inte medför vare sig någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och inte heller ändrar de befogenheter och uppgifter som fastställs i fördragen. Det kan därför inte bli fråga om en utvidgning av domstolens behörighet i den mening som avses i protokollet, eftersom förbudet mot dubbla sanktioner i artikel 50 i stadgan redan har erkänts såsom en allmän rättsprincip i unionsrätten och eftersom denna princip enligt hittillsvarande praxis skulle ha varit tillämplig på förevarande fall, även vid en sådan snävare tolkning av artikel 51 i stadgan (vilken är tillämplig) såsom den som jag har redogjort för ovan.

c) Slutsats i denna del

24. Frågan, huruvida sanktioner enligt artikel 138 i förordning nr 1973/2004 utgör hinder mot en efterföljande straffrättslig sanktion till följd av subventionsbedrägeri, ska därmed besvaras med utgångspunkt i den unionsrättsliga principen *ne bis in idem*. Den fråga som har ställts ska således formuleras om med beaktande härav.

21 — Protokoll av den 17 december 2007 (EUT C 306, s. 157).

22 — Se, i detta avseende, även generaladvokaten Trstenjaks förslag till avgörande i det ovannämnda målet M. E. m.fl. (ovan fotnot 15), punkt 167.

23 — Även den brittiska regeringen har betonat att protokollet endast utgör klargörande tolkningshjälp. Se, i detta avseende, House of Lords *Tenth Report of the European Union Select Committee* av den 26 februari 2008, punkt 5.86 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/lddeucom/62/6209.htm>).

2. Precisering av den ställda frågan – Föremålet för prövningen

25. Sąd Najwyższy har i sin fråga inte hänvisat till en specifik punkt i artikel 138 i förordning nr 1973/2004. Till skillnad från den första punkten regleras i andra punkten det särskilda fallet med avsiktliga oegentligheter. Republik Polen har emellertid i sitt skriftliga yttrande oemotsagt preciserat att distriktskontoret grundade sitt beslut på artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004. Det är därmed artikel 138.1 i förordningen som ska utgöra föremålet för tolkningen.

26. I sin fråga har den hänskjutande domstolen inte heller angett att Łukasz Marcin Bonda, utöver minskningen enligt artikel 138.1 tredje stycket för åren 2006–2008, även, i enlighet med artikel 138.1 andra stycket, gick miste om sin rätt till stöd år 2005 (det år för vilket han lämnade in den felaktiga ansökan). För att den hänskjutande domstolen ska kunna ges ett användbart svar ska bedömningen av karaktären av den sanktion som föreskrivs i artikel 138.1 omfatta samtliga åtgärder som vidtas med stöd av denna artikel. Det är därmed nödvändigt att utöver stödminskningen åren 2006–2008 även beakta uteslutningen det år då ansökan ställdes.

27. Svaret på den ställda frågan ska dessutom i högre utsträckning anpassas till lydelsen av de åtgärder som vidtagits med stöd av artikel 138.1. Detta är även påkallat av skäl som anges nedan.

28. Den ställda frågans nuvarande formulering ger upphov till ytterligare en fråga. Enligt den ställda frågan och uppgifterna i beslutet om hänskjutande nekades Łukasz Marcin Bonda helt stödutbetalningar under de tre år som följde på oegentligheterna. I artikel 138.1 tredje stycket i förordningen anges emellertid att stödmottagaren efter uteslutningen året för ansökan "ännu en gång" ska uteslutas från stöd, upp till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den deklarerade arealen och den fastställda arealen. Detta belopp ska räknas av mot stödutbetalningar under de tre efterföljande kalenderåren.

29. Av bestämmelsens lydelse går inte tydligt att utläsa om nämnda belopp ska avräknas mot stödutbetalningen vid *ett* tillfälle under de påföljande åren eller *varje år under de tre* påföljande åren (vilket är fallet enligt den ställda frågan). Enligt min mening talar särskilt den engelska och den franska språkversionen av bestämmelsen²⁴ för att beloppet bara avräknas vid ett tillfälle och inte vid tre tillfällen, men att detta belopp som dras vid ett tillfälle kan avräknas mot stödbetalningar som den berörda har rätt till under tre år.²⁵ Parterna tillfrågades på denna punkt under den muntliga förhandlingen och lämnade svar som var motsägelsefulla. Med beaktande av att den hänskjutande domstolen inte har gjort frågan om hur artikel 138 i förordningen ska förstås till föremål för sin begäran om förhandsavgörande och av att parterna inte har tagit ställning här till i sina skriftliga yttranden, är det inte lämpligt att i förevarande mål slutgiltigt klargöra hur denna regel ska tolkas. Den konkreta utformningen av stödminskningen saknar betydelse för prövningen i stort.²⁶

30. Kommissionen och Polen har slutligen föreslagit att svaret på den ställda frågan även ska inkludera en tolkning av artikel 51.2 i förordning (EG) nr 796/2004.²⁷ Detta då distriktskontoret också påförde en administrativ sanktion med stöd av denna bestämmelse. Med beaktande av att endast artikel 138 i förordning nr 1973/2004 tas upp i begäran om förhandsavgörande kommer jag emellertid att begränsa min prövning till denna bestämmelse.

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 ..." och "... 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 — Fullständig uteslutning från stödutbetalningar under tre år kan enligt denna tolkning endast bli aktuell när skillnaden i belopp är så omfattande att den täcker stödutbetalningar under tre år. Med beaktande av den här aktuella arealen och de aktuella stöden kan Łukasz Marcin Bonda enligt min mening inte utgöra föremål för en fullständig uteslutning under tre år.

26 — Den skulle däremot ha haft betydelse för frågan om sanktionens proportionalitet.

27 — Kommissionens förordning (EG) nr 796/2004 av den 21 april 2004 om närmare föreskrifter för tillämpningen av de tvärvillkor, den modulering och det integrerade administrations- och kontrollsystem som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1782/2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare (EUT L 141, s. 18). Denna artikel innehåller en regel som är jämförbar med regeln i artikel 138 i förordning nr 1973/2004.

3. Omformulering av den ställda frågan

31. Den fråga som har ställts ska formuleras om enligt följande:

Utgör påförande av de sanktioner som föreskrivs i artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004 – vilka består i att stöd inte betalas ut till jordbrukaren det år som vederbörande inkom med felaktiga uppgifter vad avser storleken på det område som låg till grund för jordbrukarens stödansökan och i att ett belopp, vilket svarar mot skillnaden mellan den uppgivna och den verkliga arealen, dras av från de stödutbetalningar som ska göras till jordbrukaren under de tre påföljande åren – ett brottmålsförfarande i den mening som avses med den unionsrättsliga principen *ne bis in idem*, såsom den stadfästs i artikel 50 i unionens stadga om de grundläggande rättigheterna?

B – *Det unionsrättsliga förbudet mot dubbla sanktioner: När föreligger ett förfarande av brottmålskaraktär eller av brottmålsliknande karaktär?*

32. Enligt principen *ne bis in idem* i dess kodifierade lydelse i artikel 50 i stadgan om de grundläggande rättigheterna får ingen lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen.

33. Hittills har principen *ne bis in idem*, i egenskap av allmän princip i unionsrätten, framför allt aktualiserats på det konkurrensrättsliga området.²⁸ Därutöver har domstolen vid upprepade tillfällen befattat sig med tolkningen av denna princip i sammanhang som rört konventionen om tillämpning av Schengenavtalet.²⁹ Dessa förfaranden har emellertid till övervägande del rört aspekten "*idem*", det vill säga frågan huruvida *samma gärning* har bestraffats mer än en gång.³⁰ Den centrala frågan i förevarande fall är emellertid huruvida Łukasz Marcin Bonda – i strid med principen *ne bis in idem* – genom brottmålsförfaranden har straffats två gånger för de oegentligheter som han har gjort sig skyldig till. Här handlar det därmed om aspekten "*bis*". Domstolen har ännu inte på djupet behandlat frågan under vilka förutsättningar det föreligger ett förfarande av brottmålskaraktär eller av brottmålsliknande karaktär, vilket omfattas av principen *ne bis in idem*.³¹

34. Även om domstolen ännu inte har prövat frågan huruvida ett förfarande som det i artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004 är av brottmålskaraktär eller av brottmålsliknande karaktär, i den mening som avses enligt principen *ne bis in idem*, har den tagit ställning till tillämpligheten av andra straffrättsliga principer på jämförbara förfaranden.

1. Domstolens praxis avseende den straffrättsliga karaktären av sanktioner på jordbruksområdet

35. Redan i domen i målet Tyskland mot kommissionen fastställde domstolen – mot bakgrund av en talan om ogiltigförklaring avseende en jordbruksrättslig bestämmelse, enligt vilken en sökande som hade gjort sig skyldig till oegentligheter helt gick miste om förmåner under ett års tid – att tillfällig utestängning av en näringsidkare från en stödordning inte utgjorde en straffpåföljd.³²

28 — Se domen i målet LVM (ovan fotnot 13), punkt 59, och av den 7 januari 2004 i de förenade målen C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P och C-219/00 P, Aalborg Portland m.fl. mot kommissionen (REG 2004, s. I-123, punkterna 338–340).

29 — Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet, undertecknad i Schengen den 19 juni 1990 (EGT L 239, 2000, s. 19).

30 — Se, senast, mitt förslag till avgörande av den 8 september 2011 i mål C-17/10, Toshiba m.fl. (målet anhängigt vid domstolen).

31 — Se dock generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande av den 10 februari 2011 i mål C-272/09 P, KME (REU 2011, s. I-12789), punkt 61 och följande punkter, samt generaladvokaten Bots förslag till avgörande av den 26 oktober 2010 i mål C-352/09 P, ThyssenKrupp Nirosta (tidigare ThyssenKrupp Stainless) mot kommissionen (REU 2010, s. I-2359), punkt 48 och följande punkter, och av den 26 oktober 2010 i de förenade målen C-201/09 P och C-216/09 P, ArcelorMittal Luxemburg mot kommissionen (REU 2010, s. I-2239), punkt 40 och följande punkter, i vilka generaladvokaterna hänvisade till kriterierna i Europakonventionen för att visa att unionens antitrustförfarande har brottmålsliknande karaktär. Se också, beträffande antitrustförfarandets brottmålskaraktär, Europadomstolens dom av den 27 september 2011, Menarini mot Italien (ansökan nr 43509/08, ännu ej publicerad i *Recueil des arrêts et décisions*).

32 — Dom av den 27 oktober 1992 i mål C-240/90, Tyskland mot kommissionen (REG 1992, s. I-5383; svensk specialutgåva, volym 13, s. 143), punkt 25.

36. I målet Käserei Champignon Hofmeister³³ prövade domstolen än en gång frågan huruvida en jordbruksrättslig sanktion har straffrättslig karaktär. Detta mål rörde en bestämmelse i vilken det föreskrevs att en sanktionsavgift skulle betalas när oriktiga uppgifter hade lämnats i en ansökan om bidrag. En fråga hade uppkommit, huruvida denna sanktion skulle bedömas mot bakgrund av principen *nulla poena sine culpa*. Domstolen besvarade den frågan nekande, med hänvisning till att den aktuella sanktionen utgjorde en del i bidragssystemet och inte var av straffrättslig art.³⁴

37. Domstolen prövade sanktionens straffrättsliga karaktär mot bakgrund av två kriterier.

38. Domstolen inriktade sig för det första på *överträdelsernas art*. Domstolen slog fast att de åsidosatta normerna endast riktade sig till de ekonomiska aktörer som fritt hade valt att utnyttja ett stödsystem inom jordbruksområdet. I ett sådant fall bedömde domstolen att ett förfarande saknar brottmålskaraktär.³⁵

39. Domstolen undersökte för det andra *syftet med den påförda sanktionen*. I samband härmed betonade domstolen att den övergående avstängningen från stödordningen syftade till att bekämpa de många oegentligheter som begås inom ramen för jordbruksstöden och som – genom att de avsevärt belastar unionens budget – kan komma att äventyra de åtgärder som unionsinstitutionerna vidtar på detta område för att stabilisera marknaderna, upprätthålla jordbrukarnas levnadsstandard och tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.³⁶ Då beviljande av stöd inom ramen för ett unionsrättsligt stödsystem med nödvändighet är underställt villkoret att stödmottagaren ska uppfylla alla kriterier på redbarhet och tillförlitlighet utgör den sanktion som påförs om dessa krav inte är uppfyllda ett särskilt administrativt instrument, vilket är en integrerad beståndsdel av stödsystemet och avsedd att säkerställa en god förvaltning av unionens offentliga medel.

40. Dessa kriterier vilka har utarbetats av domstolen måste även tillämpas vid bedömningen av om ett förfarande har brottmålskaraktär med avseende på den straffrättsliga principen *ne bis in idem*. Enligt dessa kriterier har i förevarande fall varken uteslutningen det innevarande året enligt artikel 138.1 andra stycket i förordningen eller minskningen de tre påföljande åren enligt artikel 138.1 tredje stycket i förordningen straffrättslig karaktär. Principen *ne bis in idem* är därmed inte tillämplig. Precis som den sanktion som låg till grund för målet Käserei Champignon Hofmeister riktar sig de stödbestämmelser som har åsidosatts i förevarande mål nämligen endast till de ekonomiska aktörer som fritt hade valt att utnyttja ett stödsystem. Därutöver utgör förevarande sanktion ett särskilt administrativt instrument, vilket är en integrerad beståndsdel av ett avgränsat stödsystem och avsett att säkerställa en god förvaltning av unionens offentliga medel.

41. Slutsatsen i denna del förblir därmed att domstolens hittillsvarande praxis avseende den straffrättsliga karaktären av jämförbara administrativa sanktioner på jordbruksområdet talar mot att den sanktion som föreskrivs i artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004 har straffrättslig karaktär.

33 — Dom av den 11 juli 2002 i mål C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister (REG 2002, s. I-6453).

34 — Domen i målet Käserei Champignon Hofmeister (fotnot 33 ovan), punkt 44.

35 — Domen i målet Käserei Champignon Hofmeister (ovan fotnot 33), punkt 41, med hänvisning till domen av den 18 november 1987 i mål 137/85, Maizena m.fl. (REG 1987, s. 4587), punkt 13, och i målet Tyskland mot kommissionen (ovan fotnot 32), punkt 26.

36 — Domen i målet Tyskland mot kommissionen (ovan fotnot 32), punkt 19, och i målet Käserei Champignon Hofmeister (ovan fotnot 33), punkt 38.

2. Beaktande av Europadomstolens praxis vid fastställandet av den straffrättsliga karaktären

42. Nedan ska undersökas huruvida andra kriterier, vilka ska beaktas vid bedömningen av den straffrättsliga karaktären, följer av Europadomstolen för de mänskliga rättigheternas (Europadomstolen) praxis avseende den bestämmelse i Europakonventionen³⁷ som motsvarar principen *ne bis in idem*. Det ska också undersökas huruvida dessa leder till en annan inordning av sanktioner än den som följer enligt EU-domstolens hittillsvarande praxis.

43. Europadomstolens praxis ska beaktas vid tolkningen av den unionsrättsliga principen *ne bis in idem*.³⁸ Detta följer av homogenitetsprincipen,³⁹ enligt vilken de rättigheter som föreskrivs i stadgan ska ha samma innebörd och räckvidd som motsvarande rättigheter i Europakonventionen såsom de har tolkats i Europadomstolens praxis.⁴⁰

44. Det unionsrättsliga förbudet mot dubbla sanktioner återspeglar artikel 4.1 i protokoll nr 7 till Europakonventionen, även om detta protokoll i dagsläget inte har ratificerats av alla medlemsstater i unionen.⁴¹ Att ett nära samband föreligger med Europakonventionen visar inte bara uttalandena om artikel 50 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, utan även EU-domstolens hittillsvarande praxis avseende den allmänna unionsrättsliga principen *ne bis in idem*.⁴²

a) Europadomstolens praxis

45. Europadomstolen har tolkat begreppet brottmålsrättegång i artikel 4.1 i protokoll nr 7 mot bakgrund av de allmänna principer som den utvecklat för de närliggande begreppen ”anklagad för brott” och ”straff” i artiklarna 6 och 7 i Europakonventionen.⁴³

46. Inom ramen för artikel 6 har Europadomstolen utarbetat de tre Engel-kriterierna, vilka har fått sitt namn efter den dom i vilka de för första gången formulerades.⁴⁴

47. Enligt det *första Engel-kriteriet* ska en bestämmelse enligt nationell rätt tillhöra straffrätten. Enligt Europadomstolen är detta kriterium inte avgörande, utan enbart en utgångspunkt för bedömningen.⁴⁵

48. Det *andra Engel-kriteriet* innebär att Europadomstolen undersöker den personkrets som en bestämmelse, i vilken det föreskrivs en sanktion för ett visst agerande, riktas till. Om en bestämmelse riktar sig till allmänheten och inte – såsom till exempel är fallet med disciplinära åtgärder – till en grupp personer med en viss ställning, talar detta för att sanktionen har straffrättslig karaktär.⁴⁶ Europadomstolen har därefter fokuserat på syftet med den sanktion som föreskrivs i strafflagstiftningen. Straffrättslig karaktär anses inte föreligga när sanktionen endast syftar till att ersätta

37 — Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som undertecknades i Rom den 4 november 1950.

38 — Se, i detta avseende, även mitt förslag till avgörande i målet Toshiba m.fl. (ovan fotnot 30), punkt 120.

39 — Artikel 6.1 tredje stycket FEU och artikel 52.3 första meningen i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

40 — Se domen i målet McB (ovan fotnot 16), punkt 53, i målet Dereci (ovan fotnot 18), punkt 70, och mitt förslag till avgörande i målet Toshiba m.fl. (ovan fotnot 30), punkt 120. Anmärkningsvärt är att artikel 52.3 andra meningen i stadgan om de grundläggande rättigheterna gör det möjligt att gå utöver den standard som anges i Europakonventionen.

41 — Fyra medlemsstater i Europeiska union (Belgien, Tyskland, Nederländerna och Förenade kungariket) har hittills inte ratificerat protokoll nr 7.

42 — Domen i målet LVM (ovan fotnot 13), punkt 59, och i målet Showa Denko (ovan fotnot 13), punkt 50.

43 — Europadomstolens dom av den 25 juni 2009 i målet Maresti mot Kroatien (ansökan nr 55759/07), ännu ej publicerad i *Recueil des arrêts et décisions*, §56 och följande paragrafer.

44 — Europadomstolens dom av den 8 juni 1976 i målet Engel m.fl. mot Nederländerna (stora avdelningen) (ansökan nr 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 och 5370/72), serie A nr 22, § 82.

45 — Europadomstolens dom i målet Engel m.fl. mot Nederländerna (ovan fotnot 44), § 82.

46 — Europadomstolens dom av den 21 februari 1984 i målet Öztürk mot Tyskland (ansökan nr 8544/79), serie A nr 73, § 53, och av den 2 september 1998 i målet Lauko mot Slovakien (ansökan nr 26138/95), *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI, § 58.

förmögenhetsskador.⁴⁷ Om syftet är repressivt och preventivt föreligger däremot en straffrättslig sanktion.⁴⁸ I tidigare praxis tog Europadomstolen dessutom hänsyn till huruvida den sanktion som föreskrevs för en överträdelse syftade till att skydda rättsgott, vilka normalt skyddas i straffrättsliga bestämmelser.⁴⁹ Det ska göras en samlad bedömning av dessa omständigheter.⁵⁰

49. Det *tredje Engel-kriteriet* rör det föreskrivna straffets natur och stränghet.⁵¹ Frihetsstraff presumeras som regel ha straffrättslig karaktär. Endast i undantagsfall kan denna presumption vederläggas.⁵² Även bötesstraff som omvandlas till frihetsstraff om böterna inte betalas in⁵³ eller vilka registreras i straffregistret talar i allmänhet för att det är fråga om ett brottmålsförfarande.⁵⁴

50. Europadomstolen betraktar det andra och det tredje kriteriet som alternativa. Om en separat bedömning av de båda kriterierna inte skulle leda till ett tydligt resultat kan de emellertid även tillämpas kumulativt.⁵⁵

b) Huruvida en tillämpning av Engel-kriterierna på förevarande fall skulle vara oförenlig med domstolens hittillsvarande praxis på jordbruksområdet

i) Tillämpning av det första Engel-kriteriet

51. Det första Engel-kriteriet rör i förevarande mål den fristående unionskvalificeringen av förfarandet enligt artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004 som domstolen har gjort i domen i målet *Käserei Champignon Hofmeister*, utan att uttryckligen pröva Engel-kriterierna.

ii) Tillämpning av det andra Engel-kriteriet

52. Inom ramen för det andra Engel-kriteriet prövar Europadomstolen i princip samma omständigheter som domstolen beaktade i domen i målet *Käserei Champignon Hofmeister*.

– Personkretsen

53. De sanktioner som föreskrivs i artikel 138.1 i förordningen riktar sig inte till allmänheten, utan syftar snarare till att säkerställa att personer som tillhör en viss grupp, närmare bestämt personer som mottar den här aktuella jordbrukssubventionen, följer de bestämmelser som riktar sig till dem.⁵⁶ I domen i målet *Käserei Champignon Hofmeister* betonade domstolen mycket riktigt att de stödbestämmelser som hade åsidosatts endast riktade sig till de ekonomiska aktörer som fritt hade valt att utnyttja ett stödsystem på jordbruksområdet.⁵⁷

47 — Europadomstolens dom av den 23 november 2006 i målet *Jussila mot Finland* (ansökan nr 73053/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XIII § 38).

48 — Se Europadomstolens dom (stora avdelningen) av den 10 februari 2009 i målet *Zolotukhin mot Ryssland* (ansökan nr 14939, ännu ej publicerad i *Recueil des arrêts et décisions*, § 55), i vilken det hänvisas till domen av den 9 oktober 2003 i målet *Ezeh och Connors mot Förenade kungariket* (ansökan nr 39665/98 och 40086/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2003-X, § 102 och 105) och domen i målet *Maresti mot Kroatien* (ovan fotnot 43, § 59).

49 — Europadomstolens dom i målet *Zolotukhin mot Ryssland* (ovan fotnot nr 48), § 55, och målet *Maresti* (ovan fotnot nr 43), § 59.

50 — Europadomstolens dom i målet *Ezeh och Connors mot Förenade kungariket* (ovan fotnot nr 48), § 103, och av den 24 februari 1994 i målet *Bendenoun mot Frankrike* (ansökan nr 12547/86), serie A 284, § 47.

51 — Europadomstolens dom i målet *Zolotukhin mot Ryssland* (ovan fotnot nr 48), § 56.

52 — Europadomstolens dom i målet *Engel m.fl. mot Nederländerna* (ovan fotnot nr 44), § 82, och i målet *Ezeh och Connors mot Förenade kungariket* (ovan fotnot nr 48), § 126.

53 — Europadomstolens dom av den 31 maj 2011 i målet *Žugić mot Kroatien* (ansökan nr 3699/08), ännu ej publicerad i *Recueil des arrêts et décisions*, § 68.

54 — Europadomstolens dom i målet *Žugić mot Kroatien* (ovan fotnot nr 53), § 68.

55 — Europadomstolens dom i målet *Zolothukin mot Ryssland* (ovan fotnot nr 48), § 53.

56 — Se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 22 maj 1990 i målet *Weber mot Schweiz* (ansökan nr 11034/84), serie A 177, § 33.

57 — Domen i målet *Käserei Champignon Hofmeister* (ovan fotnot nr 33), punkt 41.

54. Något annat följer inte heller av Europadomstolens dom i målet Jussila.⁵⁸ Detta mål handlade om tillägg på grund av obetald mervärdesskatt. Europadomstolen ansåg att det saknade betydelse att den berörda hade låtit registrera sig för mervärdesskatt och fann att det inte var fråga om en begränsad personkrets. Enligt min mening kan detta resonemang inte användas på förevarande fall. Till skillnad från mervärdesskatt, vilken alla kan bli skyldiga att betala, utgör systemet med jordbruksstöd, såsom domstolen redan fastställt, ett avgränsat system, där mottagaren måste uppfylla en rad villkor för att kunna ingå i systemet.

55. Den särskilda utformningen av personkretsen talar följaktligen mot att det agerande, för vilket det föreskrivs en sanktion i artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004, är av straffrättslig natur.

– Rättsgott vilka typiskt sett skyddas genom straffrättsliga sanktioner

56. Aktuellt rättsgott utgörs av unionens ekonomiska intressen, vilket kan skyddas såväl i straffrätt som i förvaltningsrätt. Denna del av det andra Engel-kriteriet är således inte till hjälp vid karakteriseringen av sanktionen.

– Sanktionens syfte

57. Frågan om vilka syften som kännetecknar en straffrättslig sanktion är föremål för en diskussion som går lång tillbaka i tiden. Jag kommer inte att gå in på den här. Det råder emellertid ingen tvekan om att man på senare tid som regel betonat två syften, nämligen repression och prevention.⁵⁹ I vissa av dessa bland- och "föreningsteorier" tillmäts repression ingen självständig betydelse.⁶⁰

58. Jag förstår emellertid Europadomstolens praxis så, att den domstolen betraktar ett repressivt syfte som konstitutivt för en straffrättslig sanktion. Det är likväl oklart vad som egentligen avses med repression. Som regel förstås härmed tillförandet av något negativt som ska väga upp den genom vårdslöshet begångna orätten. Detta negativa ska skiljas från elementet restitution, vars syfte är att återskapa den situation som rådde före vållandet av skadan.⁶¹ Även generaladvokaten Jacobs betonade, i sitt förslag till avgörande i målet Tyskland mot kommissionen, att en straffpåföljd inte bara har ett rent avskräckande och preventivt syfte utan också ska markera den aktuella gärningens förkastlighet.⁶²

59. Syftet med förevarande sanktion är inte bara att kompensera för den skada som uppstått. Jag kommer därför att pröva sanktionens preventiva och repressiva karaktär nedan.

60. Det råder ingen tvekan om att en bestämmelse, enligt vilken en sökande enbart ska nekas det belopp som han eller hon har ansökt om utan att ha rätt härtill, samtidigt som nämnda person beviljas det stöd som vederböranden, med hänvisning till korrekta uppgifter, har kunnat visa att han eller hon har rätt till, saknar straffrättsligt syfte.

61. Det är svårare att avgöra huruvida sanktionen har repressiv karaktär med beaktande av den minskning som föreskrivs i artikel 138.1 i förordningen för det år som ansökan gjordes (i förevarande fall enligt andra stycket: Uteslutning det år som ansökan gjordes) och för de påföljande åren.

58 — Europadomstolens dom i målet Jussila mot Finland (ovan fotnot 47), § 38.

59 — Se, till exempel, Boulloc, B., *Droit pénal général*, 19:e upplagan (2005), s. 22 och 23 samt Ashworth, A., *Principles of Criminal Law*, sjätte upplagan (2009), s. 16–18.

60 — Se den preventiva föreningsteori som förespråkas av Claus Roxin. Utgångspunkten för denna teori är att "straffets syfte endast kan vara av preventiv natur"; Roxin, C., *Strafrecht Allgemeiner Teil*, Band I, fjärde upplagan (2006), s. 85–96.

61 — Se Europadomstolens dom i målet Jussila mot Finland (ovan fotnot nr 47), § 38, vilken fokuserar på frågan huruvida en ekonomisk pålaga utgör kompensation för vållad skada eller ett straff, för att förebygga upprepning.

62 — Förslag till avgörande av den 3 juni 1992 (ovan fotnot nr 32), punkt 11.

62. I samband med prövningen av syftet med en administrativ sanktion på jordbruksområdet slog domstolen, i domen i målet *Käserei Champignon Hofmeister*, fast att en jämförbar sanktion syftar till att bekämpa de många oegentligheter som begås inom ramen för detta system och de avsevärda belastningar för unionens budget som dessa oegentligheter ger upphov till.⁶³ Domstolen grundade även denna slutsats på nionde skälet i förordningen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen⁶⁴, enligt vilket de gemenskapsrättsliga åtgärder och sanktioner som har antagits inom ramen för förverkligandet av målen för den gemensamma jordbrukspolitikens ingår som en nödvändig del i bidragssystemen och har ett mål i sig själva. Detta talar för att bestämmelsen har en rent preventiv funktion, vilket också kommissionen har gjort gällande.

63. Kontroller för att förhindra oegentligheter är med nödvändighet begränsade av myndigheternas kapacitet. En stödmottagare som vid ett tillfälle har lämnat felaktiga uppgifter i en ansökan kan endast i mindre utsträckning anses vara en garant för tillförlitlighet, redbarhet och omsorg. Det bästa möjliga skyddet för budgeten vore därför att helt utesluta en sådan mottagare från bidragssystemet. Syftet härmed skulle inte vara att bestraffa utan att skydda budgeten mot eventuella ytterligare felaktiga ansökningar. Man skulle kunna argumentera att en korrekt ansökan, så länge som det inte rör sig om försumbara felaktigheter i densamma, i lika hög grad utgör en förutsättning för utbetalning av stöd som till exempel ett ingivande av ansökan inom fristen eller varje annat villkor för att stöd ska betalas ut.

64. Om lagstiftaren, med hänsyn till följderna för den enskilde sökanden och med beaktande av proportionalitetsprincipen, emellertid beslutar sig för att enbart delvis utesluta sökanden från stöd genom att minska detsamma, i stället för att fullständigt utesluta personen i fråga, påverkar detta inte sanktionens karaktär. Det handlar härvid inte om att i efterhand uttrycka ogillande över sökandens agerande. Även minskningen minimerar de risker för budgeten som en otillförlitlig mottagare utgör, vilket ger den aktuella bestämmelsen en preventiv funktion.

65. Mot en repressiv karaktär talar dessutom den omständigheten att minskningen endast förverkligas om stödmottagaren lämnar in en ansökan under de tre påföljande åren. Om mottagaren inte lämnar in en ansökan under de tre påföljande åren – med anledning av att vederböranden lagt ned eller sålt sin verksamhet eller inte uppfyller övriga villkor för att ha rätt till stöd – får sanktionen inga följder. Om stödmottagaren under de påföljande åren har mindre rätt till stöd och dessa inte räcker till för att kvitta minskningsbeloppen i sin helhet, förlorar sanktionen, i motsvarande mån, på samma sätt sin verkan. Om det handlade om repression, det vill säga om att förmedla ogillande och om kompensation, skulle förverkligandet av sanktionen inte vara kopplat till en handling av stödmottagaren (i förevarande fall inlämnande av en ny ansökan) och beloppet skulle inte heller kunna förfalla.

66. I detta avseende skiljer sig förevarande sanktion också från skattetillägg, vilka förekommer i Europadomstolens praxis. I nämnda praxis har sådana tillägg ansetts ha straffrättslig karaktär, eftersom syftet med dem inte är ekonomisk gottgörelse. Tilläggen har nämligen tillkommit såsom straff för att förebygga upprepning.⁶⁵

– Slutsats i denna del

67. Tillämpningen av det andra Engel-kriteriet på förevarande sanktion visar att resultatet av tolkningen i huvudsak motsvarar det resultat som domstolen har kommit fram till i sin hittillsvarande praxis avseende den straffrättsliga karaktären av sanktioner på jordbruksområdet. Det andra Engel-kriteriet medför således att förfarandet i artikel 138.1 i förordningen inte ska anses vara av brottmålskaraktär.

63 — Domen i målet *Käserei Champignon Hofmeister* (ovan fotnot nr 33), punkt 38.

64 — Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 (EGT L 312, s. 1).

65 — Europadomstolens dom i målet *Jussila mot Finland* (ovan fotnot nr 47), § 38, i vilken nämnda domstol även befattade sig med skiljaktigheter i sin praxis avseende frågan hur tillägg på skatteområdet ska karakteriseras. Se också Europadomstolens dom av den 16 juni 2009 i mål *Ruotsalainen mot Finland* (ansökan nr 13079/03), ännu ej publicerad i *Recueil des arrêts et décisions*, § 46, avseende en avgift på grund av att fel drivmedel hade använts.

iii) Tillämpning av det tredje Engel-kriteriet

68. Domstolen har ännu inte uttryckligen beaktat sanktionernas stränghet vid bedömningen av jämförbara sanktioner på jordbruksområdet.⁶⁶ Med beaktande av kravet på homogenitet med Europakonventionen⁶⁷, erbjuder förevarande fall en möjlighet att behandla även denna omständighet inom ramen för prövningen.

69. Vid beaktandet av den aktuella sanktionens natur och stränghet blir man genast uppmärksam på att den inte är kopplad till en bestämmelse om omvandling till frihetsstraff. Europadomstolens tillämpning av kriteriet om straffets stränghet innebär att det är omfattningen av det straff som kan komma utdömas som beaktas och inte det straff som konkret utdömts. Det medför emellertid praktiska svårigheter att överföra detta resonemang på det föreliggande fallet. Europadomstolen har vid sin prövning utgått från bestämmelser som innehåller en straffskala och därmed har ett längsta straff. Den föreliggande sanktionen beror på kriterier som är variabla, nämligen skillnaden mellan den sökta och den deklarerade arealen. Det är därför inte möjligt att bestämma någon abstrakt, övre gräns för straffet. Det är däremot möjligt att utgå från omfattningen av den konkret beräknade sanktionen.

70. Om man uteslutande beaktar de ekonomiska följderna av uteslutningen från stöd eller minskningen av stödet och utgår från att Europadomstolen betraktar de andra och tredje Engel-kriterierna som alternativa, skulle man kunna komma fram till att stödminskningen enligt artikel 138.1 i förordningen har straffrättslig karaktär. Jordbrukarens ekonomiska situation är bättre om stödet beviljas, än om det uteblir, och det är inte fråga om obetydliga belopp om rätten till stöd skulle minskas.

71. Enligt min mening kan man, vid bedömningen av strängheten av den sanktion som riskeras, emellertid inte endast inrikta sig på huruvida en åtgärd får ekonomiskt negativa följder. En mer lämplig bedömning är i stället den som inbegriper en prövning huruvida sanktionen över huvud taget påverkar något skyddsvärt intresse hos den berörda personen. Om detta inte är fallet, föreligger det inte något strängt straff i den mening som avses i det tredje Engel-kriteriet. Vid denna prövning är det av särskild betydelse i förevarande fall att sanktionen inte påverkar stödmottagarens aktuella förmögenhet, vilket skulle ha varit fallet med ett bötesstraff. Inte heller påverkas några berättigade förväntningar. För stödmottagaren innebär minskningen endast att vederbörande går miste om en möjlighet att erhålla stöd. Vad avser möjligheten att erhålla stöd har en stödmottagare, som medvetet har lämnat felaktiga uppgifter, inte heller en berättigad förväntan på att komma i åtnjutande av nämnda stöd. Personen i fråga visste nämligen från början att han eller hon inte skulle erhålla fullt stöd om felaktiga uppgifter lämnades.⁶⁸

3. Följderna om domstolen skulle komma fram till en annan slutsats

72. Avslutningsvis ska de praktiska följderna av att, i en situation som den förevarande, komma fram till att principen *ne bis in idem* är tillämplig beaktas. Det ska härvid noteras att de konkreta följderna självklart inte får avgöra hur principen *ne bis in idem* ska tolkas. Det är likväl inte ointressant att beakta dessa följder, och en sådan betraktelse skulle öka förståelsen av systemet med jordbruksstöd i sin helhet. Följderna visar att lagstiftaren inte utgick från att jämförbara administrativa sanktioner på jordbruksområdet är *bis* i den mening som avses i principen *ne bis in idem*.

73. I detta hänseende ska först och främst noteras att det finns förordningar i vilka det uttryckligen anges att unionsrättsliga administrativa sanktioner ska tillämpas utan att detta påverkar tillämpningen av andra sanktioner som fastställs på nationell nivå.⁶⁹

66 — Se dock på konkurrensområdet, med avseende på tillämpningen av oskuldspresumtionen, dom av den 8 juli 1999 i mål C-199/92 P, Hüls (REG 1999, s. I-4287), punkt 150.

67 — Se punkt 43 i detta förslag till avgörande.

68 — Domstolen stödde sig på detta resonemang i domen i målet Käserei Champignon Hofmeister, i vilken det avgörande kriteriet var att det var frivilligt att delta i bidragssystemet.

69 — Se artikel 48.9 i kommissionens förordning (EG) nr 612/2009 av den 7 juli 2009 om gemensamma tillämpningsföreskrifter för systemet med exportbidrag för jordbruksprodukter (EUT L 186, s. 1) och skäl 98 i förordning nr 1122/2009 (ovan fotnot nr 4).

74. Inte heller artikel 6 i förordning nr 2988/95 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen⁷⁰ tyder på att lagstiftaren utgick från att principen *ne bis in idem* ska tillämpas vid konkurrens mellan administrativa sanktioner och nationella straffpåföljder. Enligt artikel 6.1 i nämnda förordning kan ett förfarande avseende en administrativ sanktion som inletts mot en person avbrytas om ett brottmålsförfarande inletts mot samma person i medlemsstaten. Det administrativa förfarandet kan i princip återupptas senare.⁷¹ I artikel 6.3 underkastas ett sådant återupptagande iakttagandet av allmänna rättsgrundsatser. Om principen *ne bis in idem* är tillämplig kan det administrativa förfarandet emellertid aldrig återupptas.

75. Enligt tionde skälet i förordning nr 2988/95 ska kumulation av sanktioner vilka inte tillgödöräknas den berörda undvikas, men det finns inget hinder för ett andra förfarande. Trots att begreppet *ne bis in idem* omnämns i det nionde skälet fastställs i samma skäl att de unionsrättsliga sanktionerna har ett mål i sig själva, vilket inte påverkar rätten för medlemsstaterna att själva göra en straffrättslig bedömning av de berörda ekonomiska aktörernas beteende.

76. Avslutningsvis finns anledning att återkomma till den inledningsvis avhandlade skyldigheten för medlemsstaterna att bekämpa handlingar i bedrägerisyrte som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, genom att vidta åtgärder som är avskräckande och effektiva. Åtminstone för grova fall av bedrägeri kan frihetsstraff ingå bland dessa åtgärder.⁷²

77. Om man skulle tillämpa principen *ne bis in idem* i förevarande fall skulle ett frihetsstraff i princip vara uteslutet även vid allvarliga och upprepade fall av bedrägeri, eftersom den administrativa sanktion som föreskrivs i förordningen är tvingande och skulle omöjliggöra åtal för brott.

4. Tillgödöräknande av sanktionen

78. Den omständigheten att principen *ne bis in idem* inte tillämpas får emellertid inte leda till att den berörda drabbas oproportionerligt hårt med beaktande av den nationella straffrättsliga sanktionens omfattning.⁷³ Av proportionalitetsprincipen följer att den administrativa sanktionen ska beaktas vid bedömningen av omfattningen av den straffrättsliga sanktion som ska påföras.⁷⁴ Det ovannämnda tionde skälet i förordning nr 2988/95 antyder också att sådana överväganden ska göras.⁷⁵ Enligt detta skäl ska kumulation av gemenskapssanktioner av ekonomisk art och nationella straffrättsliga sanktioner undvikas.

5. Prövning av de övriga kriterierna för principen *ne bis in idem*

79. Avslutningsvis vill jag kommentera vad Republiken Polen och kommissionen har anfört i andra hand avseende prövningen i övrigt av principen *ne bis in idem*. Såväl Republiken Polen som kommissionen har gjort gällande att denna princip inte är tillämplig på förevarande fall, då inte heller förutsättningen *idem* är uppfylld. Detta beror på att den administrativa sanktionen enligt artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004 och den nationella straffbestämmelsen inte skyddar samma rättsgott.

70 — Ovan fotnot 64.

71 — Se i detta avseende även nionde skälet i förordningen.

72 — Se punkt 18 och följande punkter i detta förslag till avgörande. Jämför även artikel 2.1 i konventionen av den 26 juli 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT C 316, s. 49).

73 — Se, för ett liknande resonemang, domen i målet Käserei Champignon Hofmeister (ovan fotnot 33), punkt 52, i vilken domstolen erinrade om att den omständigheten att principen *nulla poena sine culpa* inte är tillämplig inte lämnar enskilda utan rättsskydd.

74 — Se, vad avser tillämpligheten av proportionalitetsprincipen på den nationella straffrättsliga sanktionen, punkt 18 i förevarande förslag till avgörande.

75 — Ovan fotnot 64.

80. Europadomstolen har med tiden emellertid kommit att helt inrikta sin praxis avseende förbudet mot dubbla sanktioner, i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen, på den omständigheten att de faktiska omständigheterna ska vara identiska, och inte på att rättsgottet ska vara identiskt.⁷⁶ Såsom jag förklarade i mitt förslag till avgörande i målet Toshiba m.fl., ska begreppet *idem* inom ramen för det unionsrättsliga förbudet mot dubbla sanktioner anpassas till Europadomstolens praxis enligt vilken det avgörande är att de faktiska omständigheterna är identiska.⁷⁷ Det rättsgott som skyddas genom artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004 saknar således betydelse för prövning av *idem*-kriteriet.

VI – Förslag till avgörande

81. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande på följande sätt:

Förfarandet i artikel 138.1 i förordning (EG) nr 1973/2004, vilket leder till en sanktion som består i att stöd inte betalas ut till jordbrukaren det år som vederbörande inkom med felaktiga uppgifter vad avser storleken på den areal som låg till grund för jordbrukarens stödansökan och i att jordbrukaren utesluts från stöd upp till ett belopp som svarar mot skillnaden mellan den uppgivna och den verkliga arealen, vilket dras från stödutbetalningar som han eller hon har rätt till inom ramen för ansökningar som inlämnas av jordbrukaren under de tre år som följer på året för den första ansökan, utgör inte ett brottmålsförfarande, i den mening som avses i den unionsrättsliga principen *ne bis in idem*.

76 — Europadomstolens dom i målet Zolothukin mot Ryssland (ovan fotnot nr 48), § 82.

77 — Ovan fotnot nr 30, punkterna 111–124.