



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
J. KOKOTT  
fremsat den 15. december 2011<sup>1</sup>

**Sag C-489/10**

**Łukasz Marcin Bonda**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Sąd Najwyższy (Polen))

»Landbrug — forordning (EF) nr. 1973/2004 — udelukkelse fra og nedsættelse af støtte i tilfælde af urigtig angivelse af arealet — en administrativ sanktions strafferetlige karakter — forbud mod dobbeltstraf — princippet ne bis in idem«

## I – Indledning

1. På grund af urigtige oplysninger i en ansøgning om EU-landbrugsstøtte besluttede den nationale myndighed, at den støtte, som en landbruger havde ansøgt om, skulle nedsættes i henhold til en EU-forordning. Efterfølgende blev landbrugeren på grund af samme urigtige oplysninger tiltalt for bidragssvig ved en kriminalret. Kernen i den foreliggende sag er derfor spørgsmålet, om den administrative procedure har strafferetlig karakter, hvilket indebærer, at der på grund af forbuddet mod dobbeltstraf (princippet ne bis in idem) ikke herudover må indledes straffesag mod støttemodtageren.

## II – Retsforskrifter

2. Artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder<sup>2</sup> bestemmer følgende:

»Ingen skal i en straffesag på ny kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken den pågældende allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i en af Unionens medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen.«

<sup>1</sup> — Originalsprog: tysk.

<sup>2</sup> — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder blev første gang højtideligt proklameret den 7.12.2000 i Nice (EFT C 364, s. 1) og derefter igen den 12.12.2007 i Strasbourg (EUT C 303, s. 1 og EUT 2010 C 83, s. 389).

3. Artikel 138, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1973/2004<sup>3</sup> havde i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for indgivelsen af den omtvistede støtteansøgning (16. maj 2005) og den administrative afgørelse (25. juni 2006)<sup>4</sup>, følgende ordlyd:

»1. Hvis det efter administrativ kontrol eller kontrol på stedet konstateres, at den fastslåede forskel mellem det anmeldte areal og det fastslåede areal, jf. definitionen i artikel 2, nr. 22), i forordning (EF) nr. 796/2004, udgør mere end 3%, men ikke mere end 30% af det fastslåede areal, nedsættes det beløb, der skal udbetales under den generelle arealbetalingsordning, for det pågældende år med et beløb, som svarer til to gange den fastslåede forskel, bortset fra tilfælde af force majeure eller ekstraordinære omstændigheder som fastlagt i artikel 72 i forordning (EF) nr. 796/2004.

Er forskellen på mere end 30% af det fastslåede areal, udbetales der ikke støtte for det pågældende år.

Er forskellen på over 50%, udelukkes landbrugeren endnu en gang fra at modtage støtte på op til det beløb, der svarer til forskellen mellem det anmeldte areal og det fastslåede areal. Dette beløb fratrækkes de støttebetalinger, som landbrugeren har ret til i forbindelse med de ansøgninger, som han indgiver i de tre kalenderår, der følger efter kalenderåret for konstateringen.«

### III – Faktiske omstændigheder og hovedsagen

4. Ifølge forelæggelsesafgørelsen indgav Łukasz Marcin Bonda den 16. maj 2005 en ansøgning til regionskontoret for agenturet for omstrukturering og modernisering af landbruget (herefter »regionskontoret«) om at modtage EU-landbrugsstøtte<sup>5</sup> for 2005. I denne ansøgning afgav Łukasz Bonda urigtige oplysninger om størrelsen af det landbrugsareal, han dyrkede, og om de på disse arealer dyrkede afgrøder<sup>6</sup>.

5. På grund af disse urigtige oplysninger gav regionskontoret på grundlag af artikel 138 i forordning nr. 1973/2004 ifølge forelæggelsesafgørelsen afslag på støtte for 2005 og erklærede endvidere, at retten til landbrugsstøtte var fortabt i de tre følgende år.

6. Den 14. juli 2009 blev Łukasz Bonda på grund af de nævnte urigtige oplysninger i sin støtteansøgning af Sąd Rejonowy w Goleniowie<sup>7</sup> dømt for bidragssvig i henhold til artikel 297, stk. 1, i den polske straffelov og idømt otte måneders frihedsstraf, idet straffuldbyrdelsen blev udsat med to år, samt 80 dagbøder a 20 PLN.

3 — Kommissionens forordning af 29.10.2004 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 for så vidt angår støtteordningerne i henhold til afsnit IV og IVa i nævnte forordning og anvendelse af udtagne arealer til produktion af råvarer (EUT L 345, s. 1, herefter »forordning nr. 1973/2004« eller »forordningen«).

4 — Senere mindre ændringer af denne artikel er i øvrigt ikke relevante for den foreliggende sag. Ophævelsen af artikel 138 i henhold til forordning (EF) nr. 316/2009 (EUT L 11, s. 3) gælder først for støtteansøgninger fra 2009. I mellemtiden blev hele forordning nr. 1973/2004 ophævet ved forordning (EF) nr. 1121/2009 (EUT L 316, s. 27). I henhold til denne forordnings artikel 96, stk. 1, anvendes forordning nr. 1973/2004 dog fortsat for støtteansøgninger for 2009 og tidligere præmieår. En tilsvarende bestemmelse som artikel 138, stk. 1, findes nu i artikel 58 i forordning (EF) nr. 1122/2009 (EUT L 316, s. 65).

5 — I forelæggelsesafgørelsen tales der om en ansøgning om »direkte betaling«, men da der ønskes en fortolkning af artikel 138 i forordning nr. 1973/2004, er der formentlig snarere tale om en ansøgning om »generel arealbetaling«.

6 — Ved en kontrol, der blev foretaget efter ansøgnings indgivelse, blev det konstateret, at det faktisk udnyttede landbrugsareal kun udgjorde 113,49 ha i stedet for de angivne 212,78 ha.

7 — Byretten i Goleniów.

7. Łukasz Bonda appellerede denne dom til Sąd Okręgowy w Szczecinie<sup>8</sup>. Denne ret gav Łukasz Bonda medhold og indstillede straffesagen mod ham. På grund af, at Łukasz Bonda allerede var blevet pålagt en sanktion i henhold til artikel 138 i forordning nr. 1973/2004 for det samme forhold, var straffesagen mod ham ulovlig. Prokurator Generalny<sup>9</sup> iværksatte herefter kassationsappel for Sąd Najwyższy<sup>10</sup>, den forelæggende ret.

#### IV – Det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen

8. Ved afgørelse af 27. september 2010, indgået til Domstolen den 12. oktober 2010, har Sąd Najwyższy forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»Hvilken retlig beskaffenhed har den sanktion efter artikel 138 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1973/2004 af 29. oktober 2004 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 for så vidt angår støtteordningerne i henhold til afsnit IV og IVa i nævnte forordning og anvendelse af udtagne arealer til produktion af råvarer (EUT L 345, s. 1), som består i, at en landbruger i årene, der efterfølger det år, hvor han har fremlagt en urigtig erklæring om størrelsen af det areal, der danner grundlag for den direkte betaling, nægtes direkte betalinger?«

9. Łukasz Bonda, Østrig, Polen og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg i sagen for Domstolen. Under den mundtlige forhandling den 4. oktober 2011 deltog Polen og Kommissionen.

#### V – Bedømmelse

##### A – Indledende bemærkninger

10. For at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar er det nødvendigt at supplere og præcisere det præjudicielle spørgsmål<sup>11</sup>.

1. Prøvelsens genstand: det EU-retlige forbud mod dobbeltstraf

11. Den forelæggende ret stiller sit spørgsmål med udgangspunkt i anvendelsen af forbuddet mod dobbeltstraf efter polsk ret. Den polske regering og Kommissionen anførte også under retsmødet, at det polske forbud mod dobbeltstraf er målestok for prøvelsen. Nedenfor vil jeg imidlertid redegøre for, at det *EU-retlige* forbud mod dobbeltstraf finder anvendelse i den foreliggende sag<sup>12</sup>.

12. Det forekommer mig desuden tvivlsomt, om Domstolen overhovedet har anledning til at tage stilling til spørgsmålet om de pågældende administrative sanktioners strafferetlige karakter, hvis det var det nationale forbud mod dobbeltstraf, der skulle finde anvendelse. Det spørgsmål skal afgøres efter national ret. Man kunne eventuelt forestille sig, at den nationale ret angiver de kriterier, som efter dens opfattelse gælder, for at forbuddet mod dobbeltstraf finder anvendelse, og at EU-Domstolen prøver, om en bestemt EU-retlig administrativ sanktion opfylder disse kriterier. Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag. Der kunne herved være tale om spørgsmål såsom, om en bestemt EU-retlig sanktion forfølger et straffeformål, hvis det efter national ret kræves, at der skal være et sådant formål, for at en norm kan anses for at have karakter af straf.

8 — Den regionale ret i Szczecin.

9 — Rigsadvokat.

10 — Polens højesteret.

11 — Ifølge fast retspraksis er der intet til hinder for, at Domstolen, såfremt den har fået forelagt upræcist affattede præjudicielle spørgsmål, udleder de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke, jf. dom af 13.12.1984, sag 251/83, Haug-Adrion, Sml. s. 4277, præmis 9, samt giver alle formålstjenlige oplysninger, som kan være den nationale domstol til nytte ved afgørelsen af tvisten i hovedsagen; jf. dom af 22.12.2010, sag C-12/10, Lecson Elektromobile, Sml. I, s. 14173, præmis 15.

12 — Jf. i denne henseende den verserende og emnemæssigt modsvarende sag C-617/10, Åkerberg Fransson, EUT C 72, s. 14.

a) Anvendelse af det EU-retlige forbud mod dobbeltstraf

13. Forbuddet mod dobbeltstraf (princippet *ne bis in idem*) er anerkendt på EU-plan som en almindelige retsprincip<sup>13</sup> og har efterfølgende i henhold til artikel 50 i chartret om grundlæggende rettigheder fået status som en grundlæggende EU-rettighed.

14. I henhold til artikel 51, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder er chartret rettet »til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten«<sup>14</sup>. Fortolkningen af denne bestemmelse er ikke uomstridt. Der opstår således det spørgsmål, om anvendelsesområdet for chartret om grundlæggende rettigheder skal defineres anderledes end anvendelsesområdet for de almindelige retsprincipper, som det er udviklet i retspraksis<sup>15</sup>. I henhold hertil gælder disse principper, når en national foranstaltning er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde. Fortalere for en snævrere fortolkning af chartrets artikel 51, stk. 1, problematiserer navnlig anvendelsen af de grundlæggende EU-rettigheder på foranstaltninger i medlemsstaterne, der begrænser grundlæggende friheder, og på foranstaltninger, som ikke direkte har til formål at gennemføre en direktivbestemmelse, men kun omfattes af det område, der reguleres i direktivet.

15. Domstolen har ikke hidtil udtrykkeligt taget stilling til chartrets anvendelse *ratione materiae*<sup>16</sup>. I to kendelser har den fortolket artikel 51, stk. 1, således, at chartret finder anvendelse, når der foreligger faktiske omstændigheder, som har tilknytning til EU-retten<sup>17</sup>. I sin dom i Dereci-sagen har Domstolen nu fastslået, at chartret finder anvendelse, når de faktiske omstændigheder er omfattet af anvendelsesområdet for EU-retten, og den tog dermed i sin formulering udgangspunkt i anvendelsen af de almindelige retsprincipper<sup>18</sup>.

16. Dette besvarer imidlertid ikke alle spørgsmål. Den foreliggende sag er efter min opfattelse, selv ved en snævrere fortolkning af artikel 51, stk. 1, omfattet af chartrets anvendelsesområde.

17. Hvad angår den administrative sanktion mod Łukasz Bonda blev denne pålagt ved en umiddelbar anvendelse af artikel 138, stk. 1, i forordning nr. 1973/2004. Den anden sanktion, som den nationale ret pålagde for bidragssvig, er ganske vist baseret på en national straffebestemmelse, men også denne blev foranlediget af EU-retten. Den polske straffebestemmelse har nemlig i det konkrete tilfælde til formål at sanktionere en tilsidesættelse af EU's landbrugsbestemmelser. Den har derfor til formål at gennemføre medlemsstaternes primærretlige forpligtelse til at pålægge effektive og passende sanktioner for krænkelse af EU's finansielle interesser.

18. Artikel 325, stk. 1, TEUF forpligter medlemsstaterne til bekæmpe enhver aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, som virker afskrækkende og er af en sådan art, at de yder en effektiv beskyttelse. Når det er nødvendigt med henblik på gennemførelsen af EU-retten, kan også strafferetlige sanktioner være blandt sådanne foranstaltninger<sup>19</sup>. Artikel 325, stk. 2, TEUF foreskriver, at medlemsstaterne træffer de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der

13 — Jf. dom af 15.10.2002, forenede sager C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P – C-252/99 P og C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen (»LVM«), Sml. I, s. 8375, præmis 59, og af 29.6.2006, sag C-289/04 P, Showa Denko mod Kommissionen (»Showa Denko«), Sml. I, s. 5859, præmis 50.

14 — Jf. vedrørende de øvrige sprogversioner af denne bestemmelse, J. Kokott og Ch. Sobotta, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, i: *Europäische Grundrechte Zeitschrift* (2010), s. 265-271.

15 — Jf. i denne henseende også generaladvokat Bots forslag til afgørelse af 5.4.2011 i sag C-108/10, Scattolon, Sml. 2011 I, s. 7491, punkt 116-119, samt generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse af 22.9.2011 i de forenede sager C-411/10 og C-493/10, N.S. m.fl., punkt 71-81 (dom af 21.12.2011, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser).

16 — Jf. indledningsvis dom af 5.10.2010, sag C-400/10 PPU, McB., Sml. I, s. 8965, præmis 52, og af 15.9.2011, forenede sager C-483/09 og C-1/10, Gueye, Sml. I, s. 8263, præmis 55.

17 — Jf. i denne henseende kendelse af 12.11.2010, sag C-339/10, Asparuhov Estov m.fl., Sml. I, s. 11465, præmis 14, og af 1.3.2011, sag C-457/09, Chartry, Sml. I, s. 819, præmis 25.

18 — Dom af 15.11.2011, sag C-256/11, Dereci m.fl., Sml. I, s. 11315, præmis 72, hvori Domstolen har valgt formuleringen »er omfattet af EU-retten« og »er omfattet af anvendelsesområdet for EU-retten«. Den har imidlertid af uforklarlige årsager overladt det til den forelæggende ret at afgøre spørgsmålet, om de omtvistede omstændigheder er omfattet af anvendelsesområdet for EU-retten.

19 — Jf. dom af 21.9.1989, sag 68/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 2965, præmis 23 ff.

skader Unionens finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser. Når medlemsstaterne iværksætter sanktioner med henblik på at opfylde deres EU-retlige forpligtelser, er de ifølge Domstolens praksis forpligtet til at iagttage fællesskabsretten og de almindelige retsprincipper heri, herunder proportionalitetsprincippet<sup>20</sup>.

19. Hvis medlemsstaterne derfor på grundlag af EU-retten kan være forpligtet til at fastsætte strafferetlige sanktioner for truslen mod Unionens finansielle interesser i forbindelse med landbrugsstøtte, må til gengæld også de mulige grænser for denne forpligtelse fremgå af EU-retten og navnlig de grundlæggende EU-rettigheder. Den EU-retlige forpligtelse til at pålægge strafferetlige sanktioner for tilsidesættelser af EU-retten kan kun foreligge, for så vidt som den ikke berører de grundlæggende rettigheder, som de pågældende er garanteret på EU-plan. Kun på den måde sikres det i øvrigt, at forpligtelser til beskyttelse af Unionens finansielle interesser, der følger af EU-retten, er underlagt ensartede begrænsninger på hele Unionens område.

20. Med hensyn til forpligtelsen til at iagttage de EU-retlige almindelige retsprincipper ved sanktionering af tilsidesættelser af EU-retten gør det efter min mening ingen forskel, om de nationale sanktioner udtrykkeligt er en gennemførelse af EU-retten, eller om de allerede eksisterede forud herfor. De nationale sanktioner tjener i begge tilfælde til håndhævelsen af EU-retten. Anvendelsen af grundlæggende EU-retsprincipper kan endelig ikke være afhængig af den tilfældige omstændighed, om der allerede eksisterede en straffebestemmelse, eller om en sådan først blev indført ved gennemførelsen af den EU-retlige forpligtelse.

#### b) Protokol nr. 30 til Lissabontraktaten

21. Anvendelsen af chartret om grundlæggende rettigheder i den foreliggende sag drages heller ikke i tvivl på grundlag af protokollen om anvendelsen af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder i Polen og Det Forenede Kongerige<sup>21</sup>. Denne protokol blev ved Lissabontraktaten knyttet som bilag til traktaterne. I henhold til artikel 51 TEU er den en integrerende del af traktaterne og har samme retsvirkninger.

22. I henhold til denne protokols artikel 1, stk. 1, giver chartret ikke øget kompetence til Domstolen eller til nogen domstol i Polen eller i Det Forenede Kongerige til at træffe kendelse om, at Polens eller Det Forenede Kongeriges love og administrative bestemmelser, praksis eller foranstaltninger er i modstrid med de grundlæggende rettigheder, friheder og principper, som chartret bekræfter.

23. Denne bestemmelse er ikke kendetegnet ved stor klarhed. Under alle omstændigheder indebærer protokol nr. 30 ingen opt-out fra chartret om grundlæggende rettigheder for Det Forenede Kongerige og Republikken Polen<sup>22</sup>. Ottende og niende betragtning i præamblen til protokollen taler snarere for, at protokollen for de to nævnte lande ikke indeholder en afvigelse fra chartret for de to nævnte lande, men kun har præciserende karakter og skal anvendes som en hjælp til fortolkningen<sup>23</sup>. I chartrets artikel 51, stk. 2, fastslås det, at dette ikke udvider anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer, ikke skaber nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ikke ændrer de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne. Der kan ikke være tale om øget kompetence til

20 — Jf. med hensyn til retspraksis om medlemsstaternes almindelige forpligtelse til at sanktionere overtrædelser af EU-retten, der udspringer af artikel 4, stk. 2, TEUF, dom af 12.7.2001, sag C-262/99, Louloudakis, Sml. I, s. 5547, præmis 67, og af 5.7.2007, sag C-430/05, Ntounik og Pikoulas, Sml. I, s. 5835, præmis 53.

21 — Protokol af 17.12.2007, EUT C 306, s. 157.

22 — Jf. ligeledes generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse i sagen N.S. m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 15, punkt 167.

23 — Den omstændighed, at protokollen kunne udgøre en afklarende hjælp til fortolkningen, understregede den britiske regering ligeledes. Jf. i den henseende House of Lords, Tenth Report of the European Union Select Committee af 26.2.2008, punkt 5.86, på <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/62/6209.htm>

Domstolen som omhandlet i protokollen, da forbuddet mod dobbeltstraf i chartrets artikel 50 allerede tidligere var anerkendt som et almindeligt retligt princip i EU-retten, og dette princip i henhold til den hidtidige retspraksis også ville finde anvendelse på den foreliggende sag, selv ved – som redegjort for ovenfor – en snævrere fortolkning af artikel 51, som er den relevante bestemmelse.

### c) Foreløbig konklusion

24. Spørgsmålet, om sanktioner i henhold til artikel 138 i forordning nr. 1973/2004 er til hinder for en efterfølgende strafferetlig forfølgelse for bidragssvig, skal dermed afgøres på grundlag af det EU-retlige princip *ne bis in idem*. Det præjudicielle spørgsmål skal derfor omformuleres i overensstemmelse hermed.

### 2. Præcisering af det præjudicielle spørgsmål – genstanden for prøvelsen

25. Sąd Najwyższy har i sit spørgsmål ikke henvist til et konkret stykke i artikel 138 i forordning nr. 1973/2004. I modsætning til det første stykke regulerer det andet stykke det særlige tilfælde med forsætlige uregelmæssigheder. Republikken Polen har imidlertid – uden at det er blevet bestridt – præciseret i sit skriftlige indlæg, at lederen af regionskontoret baserede sin afgørelse på artikel 138, stk. 1, i forordning nr. 1973/2004. Genstanden for fortolkningen er således forordningens artikel 138, stk. 1.

26. Den forelæggende ret har i sit spørgsmål endvidere heller ikke oplyst, at Łukasz Bonda, ud over nedsættelserne i henhold til artikel 138, stk. 1, tredje afsnit, for årene 2006-2008, i henhold til artikel 138, stk. 1, andet afsnit, også mistede retten til støtte for 2005 – det år, hvori han indgav den urigtige ansøgning. For at kunne give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar bør vurderingen af karakteren af sanktionen i artikel 138, stk. 1, omfatte alle de foranstaltninger, der skal pålægges i henhold hertil. Det er derfor nødvendigt ikke kun at tage nedsættelsen af støtten i årene 2006-2008 i betragtning, men også udelukkelsen i ansøgningsåret.

27. Besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål bør desuden i højere grad baseres på ordlyden af de foranstaltninger, der blev pålagt i henhold til artikel 138, stk. 1. Dette er også hensigtsmæssigt af følgende grund.

28. Den nuværende formulering af det præjudicielle spørgsmål giver nemlig i sig selv anledning til et yderligere spørgsmål. I henhold til det præjudicielle spørgsmål og oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen blev Łukasz Bonda ganske vist fuldstændig nægtet støtteudbetalinger i de tre år, der efterfulgte de urigtige oplysninger. I forordningens artikel 138, stk. 1, tredje afsnit, hedder det imidlertid, at støttemodtageren efter udelukkelsen i ansøgningsåret »endnu en gang« skal udelukkes fra at modtage støtte på op til det beløb, der svarer til forskellen mellem det anmeldte areal og det fastslåede areal, og at dette beløb skal fratrækkes støttebetalingerne i de tre følgende år.

29. Det fremgår ikke entydigt af bestemmelsens ordlyd, om det nævnte beløb skal fratrækkes støttebetalingerne *én gang* i de følgende år eller *i hvert af de tre* følgende år (ifølge det præjudicielle spørgsmål). Efter min opfattelse taler derimod navnlig den engelske og den franske sprogversion af bestemmelsen<sup>24</sup> for, at beløbet kun skal fratrækkes en enkelt gang og ikke tre gange, men at dette engangsbeløb imidlertid kan fratrækkes i støtteansøgninger i en periode på i alt tre år<sup>25</sup>. Spørgsmål til parterne under retsmødet medførte i sig selv modstridende svar. Da den forelæggende rets anmodning

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 [...]« und »[...] 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 — Der kan på grundlag af denne forståelse kun iværksættes en fuldstændig udelukkelse af støtte i tre år i de tilfælde, hvor forskellen er så stor, at den opbruger støttebetalingerne i tre år. I betragtning af de arealer og beløb, som hovedsagen vedrører, er det derfor på grundlag af min forståelse af bestemmelsen vanskeligt at forstå, at der over for Łukasz Bonda blev anvendt en fuldstændig udelukkelse i tre år.

ikke omfatter dette spørgsmål om forståelsen af forordningens artikel 138, og parterne i sagen heller ikke har taget stilling hertil i deres skriftlige indlæg, er den foreliggende sag ikke egnet til endeligt at afklare fortolkningen af denne bestemmelse. Den konkrete udformning af nedsættelserne er ikke relevant for den videre gennemgang<sup>26</sup>.

30. Kommissionen og Polen har endelig foreslået også at medtage fortolkningen af artikel 51, stk. 2, i forordning (EF) nr. 796/2004<sup>27</sup> i besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål, da regionskontoret også har pålagt en administrativ sanktion på grundlag af denne bestemmelse. Da det imidlertid kun er artikel 138 i forordning nr. 1973/2004, der tages op i forelæggelsesafgørelsen, vil jeg begrænse mig til at undersøge denne.

### 3. Omformulering af det præjudicielle spørgsmål

31. Det præjudicielle spørgsmål skal derfor omformuleres således:

»Udgør pålæggelsen af sanktionerne i artikel 138, stk. 1, i forordning nr. 1973/2004 – som består i, at der ikke betales støtte til landbrugeren i det år, hvor han har fremlagt urigtige oplysninger om størrelsen af det areal, der danner grundlag for hans støtteansøgning, og at det beløb, der svarer til forskellen mellem det anmeldte areal og det fastslåede areal, fratrækkes de samlede støttebetalinger, som landbrugeren har ret til i de tre følgende år – en straffesag i henhold til det EU-retlige princip *ne bis in idem*, således som det er fastlagt i artikel 50 i Unionens charter om grundlæggende rettigheder?«

*B – Det EU-retlige forbud mod dobbeltstraf: Hvornår foreligger der en sag med strafferetlig eller strafferetslignende karakter?*

32. Ifølge princippet *ne bis in idem* som affattet i artikel 50 i chartret om grundlæggende rettigheder skal ingen i en straffesag på ny kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken den pågældende allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i en af Unionens medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen.

33. Hidtil er princippet *ne bis in idem* blevet behandlet som et almindeligt retsprincip i EU-retten, navnlig inden for kartellet<sup>28</sup>. Derudover har Domstolen flere gange beskæftiget sig med fortolkningen af dette princip i forbindelse med konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen<sup>29</sup>. Alle disse sager vedrørte imidlertid i det væsentlige aspektet »*idem*«, dvs. spørgsmålet, om *den samme handling* blev sanktioneret flere gange<sup>30</sup>. Kernen i den foreliggende sag er derimod, om Łukasz Bondas urigtige oplysninger i strid med princippet *ne bis in idem* forfølges to gange i en *straffesag*. Det drejer sig således om bestemmelsen af »*bis*«. Spørgsmålet om, under hvilke betingelser der foreligger en sag med strafferetlig eller strafferetslignende karakter, som fører til anvendelse af princippet *ne bis in idem*, har Domstolen endnu ikke taget mere indgående stilling til<sup>31</sup>.

26 — Den ville imidlertid være relevant for spørgsmålet om sanktionens forholdsmæssighed.

27 — Kommissionens forordning (EF) nr.796/2004 af 21.4.2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere (EUT L 141, s. 18). Denne indeholder en lignende bestemmelse som artikel 138 i forordning nr. 1973/2004.

28 — Jf. LVM-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 59, og dom af 7.1.2004, forenede sager C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 123, præmis 338-340.

29 — Konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen, undertegnet i Schengen den 19.6.1990 (EFT 2000 L 239, s. 19).

30 — Jf. i denne henseende senest mit forslag til afgørelse af 8.9.2011, sag C-17/10, Toshiba m.fl. (dom af 14.2.2012).

31 — Jf. imidlertid generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse af 10.2.2011 i sag C-272/09 P, KME Germany m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 12789, punkt 61 ff., samt generaladvokat Bots forslag til afgørelse af 26.10.2010 i sag C-352/09 P, ThyssenKrupp Nirosta (tidligere ThyssenKrupp Stainless) mod Kommissionen, Sml. 2011 I, s. 2359, punkt 48 ff., og af 26.10.2010 i de forenede sager C-201/09 P og C-216/09 P, ArcelorMittal Luxemburg mod Kommissionen, Sml. 2011 I, s. 2239, punkt 40 ff., hvori generaladvokaterne anvender Menneskerettighedsdomstolens kriterier til at vise den strafferetlige karakter af EU's kartelsager. Jf. vedrørende den strafferetlige karakter af kartelsager også Menneskerettighedsdomstolens dom af 27.9.2011, Menarini mod Italien, sag nr. 43509/08, endnu ikke trykt i Reports of Judgments and Decisions.

34. Selv om Domstolen endnu ikke har undersøgt, om en sag som den i artikel 138, stk. 1, i forordning 1973/2004 omhandlede har strafferetlig eller strafferetslignende karakter i henhold til princippet *ne bis in idem*, har den dog taget stilling til anvendelsen af andre strafferetlige principper på lignende sager.

#### 1. Domstolens praksis vedrørende sanktioners strafferetlige karakter på landbrugsområdet

35. Allerede i dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, som vedrørte en sag til prøvelse af en landbrugsbestemmelse, som i forbindelse med uregelmæssigheder fra ansøgerens side foreskrev en fuldstændig udelukkelse i et år, fastslog Domstolen, at den midlertidige udelukkelse af en erhvervsdrivende fra en støtteordning ikke er en strafferetlig sanktion<sup>32</sup>.

36. Domstolen beskæftigede sig igen i sagen Käserei Champignon Hofmeister<sup>33</sup> med det spørgsmål, om en sanktion på landbrugsområdet har strafferetlig karakter. Denne sag vedrørte en bestemmelse, der som sanktion i forbindelse med urigtige oplysninger i en ansøgning om eksportrestitutionsordning foreskrev betaling af en bøde. Der opstod spørgsmål om, hvorvidt denne sanktion skulle prøves på grundlag af princippet *nulla poena sine culpa*. Domstolen besvarede dette spørgsmål benægtende med det argument, at den omtvistede sanktion var en integrerende del af eksportrestitutionsordningen og ikke havde karakter af straf<sup>34</sup>.

37. Domstolen undersøgte sanktionernes karakter af straf på grundlag af to kriterier.

38. For det første tog den udgangspunkt i *arten af de påtalte overtrædelser*. Den fastslog, at de regler, der var blevet overtrådt, kun rettede sig til erhvervsdrivende, der frit havde valgt at anvende en støtteordning for landbruget. I det tilfælde har en sag ikke strafferetlig karakter<sup>35</sup>.

39. For det andet undersøgte Domstolen *målet med den pålagte sanktion*. I forbindelse med denne undersøgelse understregede den, at midlertidig udelukkelse fra at være omfattet af en støtteordning skal forhindre de talrige uregelmæssigheder, der begås i forbindelse med landbrugsstøtten, og som, fordi de belaster EU's budget, kan skade de foranstaltninger, institutionerne træffer på dette område for at stabilisere markederne, opretholde landbrugernes levestandard og sikre forbrugerne rimelige priser<sup>36</sup>. Da ydelse af støtte i forbindelse med en EU-støtteordning nødvendigvis er betinget af, at den berettigedes ærlighed og troværdighed ikke kan betvivles, udgør sanktionen i tilfælde af manglende opfyldelse af disse betingelser et særligt administrativt middel, der er en integrerende del af støtteordningen og skal sikre en fornuftig forvaltning af de offentlige EU-midler.

40. Domstolens kriterier i denne henseende må ligeledes gælde for vurderingen af en sags karakter af straf med hensyn til det strafferetlige princip *ne bis in idem*. I henhold hertil vil i den foreliggende sag hverken udelukkelsen for det indeværende år i henhold til forordningens artikel 138, stk. 1, andet afsnit, eller nedsættelsen i de tre følgende år i henhold til artikel 138, stk. 1, tredje afsnit, have strafferetlig karakter. Princippet *ne bis in idem* vil derfor ikke finde anvendelse. Ligesom den sanktion, der lå til grund for sagen Käserei Champignon Hofmeister, retter de støttebestemmelser, der blev tilsidesat i den foreliggende sag, sig nemlig kun til erhvervsdrivende, der frit har valgt at anvende en støtteordning. Desuden udgør også de foreliggende sanktioner i henhold til forordningens artikel 138, stk. 1, et særligt administrativt middel, der er en integrerende del af et lukket støttesystem, og som skal sikre en fornuftig forvaltning af de offentlige EU-midler.

32 — Dom af 27.10.1992, sag C-240/90, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5383, præmis 25.

33 — Dom af 11.7.2002, sag C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, Sml. I, s. 6453.

34 — Dommen i sagen Käserei Champignon Hofmeister, nævnt ovenfor i fodnote 33, præmis 44.

35 — Dommen i sagen Käserei Champignon Hofmeister, nævnt ovenfor i fodnote 33, præmis 41, med henvisning til dom af 18.11.1987, sag 137/85, Maizena m.fl., Sml. s. 4587, præmis 13, og i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 32, præmis 26.

36 — Dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 32, præmis 19, og dommen i sagen Käserei Champignon Hofmeister, nævnt ovenfor i fodnote 33, præmis 38.



41. Det kan derfor foreløbigt konkluderes, at Domstolens hidtidige praksis vedrørende den strafferetlige karakter af sammenlignelige administrative sanktioner på landbrugsområdet taler imod, at sanktionerne i artikel 138, stk. 1, i forordning nr. 1973/2004 har strafferetlig karakter.

2. Hensyntagen til Menneskerettighedsdomstolens praksis ved bestemmelsen af den strafferetlige karakter

42. Nedenfor vil jeg undersøge, om der af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) vedrørende den bestemmelse i EMRK<sup>37</sup>, der modsvarer princippet *ne bis in idem*, kan udledes andre kriterier, der skal tages i betragtning ved vurderingen af den strafferetlige karakter, og om denne fører til en kvalifikation af sanktioner som den foreliggende, der afviger fra Domstolens hidtidige praksis.

43. Ved fortolkningen af det EU-retlige princip *ne bis in idem* skal Menneskerettighedsdomstolens praksis tages i betragtning<sup>38</sup>. Dette følger af kravet om ensartethed<sup>39</sup>, hvorefter rettighederne i chartret skal tillægges samme betydning og omfang som de tilsvarende bestemmelser i EMRK, således som de er blevet fortolket i Menneskerettighedsdomstolens praksis<sup>40</sup>.

44. Forbuddet mod dobbeltstraf i EU-retten bygger på artikel 4, stk. 1, i protokol nr. 7 til EMRK, selv om denne protokol endnu ikke er ratificeret af alle Unionens medlemsstater<sup>41</sup>. Ikke kun forklaringerne til artikel 50 i chartret om grundlæggende rettigheder, men også Domstolens hidtidige praksis vedrørende det almindelige EU-retlige princip *ne bis in idem* tyder på denne tætte forbindelse til EMRK<sup>42</sup>.

#### a) Menneskerettighedsdomstolens praksis

45. Menneskerettighedsdomstolen fortolker begrebet straffesag i artikel 4, stk. 1, i protokol nr. 7 i lyset af de almindelige principper, som den har udviklet i relation til de tilsvarende begreber »anklage for en forbrydelse« og »straf« i EMRK's artikel 6 og 7<sup>43</sup>.

46. Inden for rammerne af artikel 6 tager Menneskerettighedsdomstolen hensyn til de tre »Engel-kriterier«, der er opkaldt efter den dom, hvori de først blev formuleret<sup>44</sup>.

47. Det første Engel-kriterium vedrører bestemmelsens kvalifikation under strafferetten efter national ret. Dette betragter Menneskerettighedsdomstolen imidlertid ikke som afgørende, men blot som udgangspunkt for betragtningen<sup>45</sup>.

37 — Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (»EMRK«, undertegnet i Rom den 4.11.1950).

38 — Jf. i denne henseende også mit forslag til afgørelse i sagen Toshiba m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 30, punkt 120.

39 — Artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og artikel 52, stk. 3, første punktum, i chartret om grundlæggende rettigheder.

40 — Jf. McB-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 53, Dereci-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 70, samt mit forslag til afgørelse i sagen Toshiba m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 30, punkt 120. Det bemærkes, at artikel 52, stk. 3, andet punktum, i chartret om grundlæggende rettigheder gør det muligt at gå videre end EMRK's standard.

41 — Fire medlemsstater i Den Europæiske Union (Belgien, Tyskland, Nederlandene og Det Forenede Kongerige) har endnu ikke ratificeret protokol nr. 7 til EMRK.

42 — LVM-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 59, og Showa Denko-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 50.

43 — Menneskerettighedsdomstolen dom af 25.6.2009, Maresti mod Kroatien, sag nr. 55759/07, endnu ikke trykt i Reports of Judgments and Decisions, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis.

44 — Menneskerettighedsdomstolen dom af 8.6.1976, Engel m.fl. mod Nederlandene (Storkammeret), sag nr. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, serie A 22, præmis 82.

45 — Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen Engel m.fl. mod Nederlandene, nævnt ovenfor i fodnote 44, præmis 82.

48. I forbindelse med det *andet Engel-kriterium* undersøger Menneskerettighedsdomstolen først kredsen af adressater for en ordning, som pålægger en bestemt lovovertrædelse en sanktion. Retter en ordning sig til offentligheden og ikke – som f.eks. i disciplinærsager – til en gruppe, der har en bestemt status, taler dette for sanktionens strafferetlige karakter<sup>46</sup>. Endvidere tager Menneskerettighedsdomstolen udgangspunkt i målet med sanktionen i straffebestemmelsen. Der foreligger ikke en strafferetlig karakter, når sanktionen kun har til formål at erstatte formueskader<sup>47</sup>. Tager den derimod sigte på repression og prævention, foreligger der en strafferetlig sanktion<sup>48</sup>. Derudover tager Menneskerettighedsdomstolen i sin nyere praksis hensyn til, om sanktioneringen af overtrædelsen har til formål at beskytte retsgoder, hvis beskyttelse normalt sikres gennem strafferetlige bestemmelser<sup>49</sup>. Disse elementer skal vurderes ved en helhedsbetragtning<sup>50</sup>.

49. Det tredje *Engel-kriterium* vedrører arten og stregheden af straffen<sup>51</sup>. I forbindelse med fængselsstraffe er der generelt en formodning for, at sanktionen har strafferetlig karakter, hvilket kun kan modbevise i undtagelsestilfælde<sup>52</sup>. Også bøder, hvis manglende betaling kan resultere i en forvandlingsstraf<sup>53</sup> eller være forbundet med en registrering i strafferegistret, taler i reglen for, at der foreligger en straffesag<sup>54</sup>.

50. Det andet og tredje kriterium betragter Menneskerettighedsdomstolen som alternativer. Hvis en særskilt betragtning af de to kriterier imidlertid ikke fører til et klart resultat, betragter den dem også kumulativt<sup>55</sup>.

b) Spørgsmålet, om en anvendelse af Engel-kriterierne på den foreliggende sag vil være i modstrid med Domstolens hidtidige praksis på landbrugsområdet

i) Anvendelse af det første Engel-kriterium

51. Det første Engel-kriterium vedrører i den foreliggende sag den EU-retlige kvalifikation af sagen i henhold til artikel 138, stk. 1, i forordning nr. 1973/2004, som Domstolen foretog i dommen i sagen *Käserei Champignon Hofmeister* uden en eksplicit undersøgelse af Engel-kriteriet.

ii) Anvendelse af det andet Engel-kriterium

52. I det væsentlige undersøger Menneskerettighedsdomstolen i forbindelse med det andet Engel-kriterium de samme elementer, som Domstolen også tog hensyn til i dommen i sagen *Käserei Champignon Hofmeister*.

46 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.2.1984, *Öztürk mod Tyskland*, sag nr. 8544/79, serie A 73, præmis 53, og af 2.9.1998, *Lauko mod Slovakiet*, sag nr. 26138/95, Reports of Judgments and Decisions 1998-VI, præmis 58.

47 — Menneskerettighedsdomstolen dom af 23.11.2006, *Jussila mod Finland*, sag nr. 73053/01, Reports of Judgments and Decisions 2006-XIII, præmis 38.

48 — Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 10.2.2009, *Zolotukhin mod Rusland* (Storkammeret), sag nr. 14939/03, endnu ikke trykt i Reports of Judgments and Decisions, præmis 55, med henvisning til dom af 9.10.2003, *Ezeh og Connors mod Det Forenede Kongerige*, sag nr. 39665/98 og 40086/98, Reports of Judgments and Decisions 2003-X, præmis 102 og 105, og til og dommen i sagen *Maresti mod Kroatien*, nævnt ovenfor i fodnote 43, præmis 59.

49 — Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen *Zolotukhin mod Rusland*, nævnt ovenfor i fodnote 48, præmis 55, og *Maresti-dommen*, nævnt ovenfor i fodnote 43, præmis 59.

50 — Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen *Ezeh og Connors mod Det Forenede Kongerige*, nævnt ovenfor i fodnote 48, præmis 103, og dom af 24.2.1994, *Bendenoun mod Frankrig*, sag nr. 12547/86, serie A 284, præmis 47.

51 — Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen *Zolotukhin mod Rusland*, nævnt ovenfor i fodnote 48, præmis 56.

52 — Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen *Engel mod Nederlandene*, nævnt ovenfor i fodnote 44, præmis 82, og i sagen *Ezeh og Connors mod Det Forenede Kongerige*, nævnt ovenfor i fodnote 48, præmis 126.

53 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 31.5.2011, *Žugić mod Kroatien*, sag nr. 3699/08, endnu ikke trykt i Reports of Judgments and Decisions, præmis 68.

54 — Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen *Žugić mod Kroatien*, nævnt ovenfor i fodnote 53, præmis 68.

55 — Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen *Zolotukhin mod Rusland*, nævnt ovenfor i fodnote 48, præmis 53.

– Kredsen af adressater

53. Sanktionerne i forordningens artikel 138, stk. 1, retter sig ikke mod offentligheden, men skal derimod sikre, at medlemmerne af en specifik gruppe, dvs. modtagerne af den pågældende landbrugsstøtte, overholder de regler, der er rettet til dem<sup>56</sup>. Domstolen understregede således også i sin dom i sagen *Käserei Champignon Hofmeister*-sagen, at de regler, der var blevet overtrådt, kun rettede sig til erhvervsdrivende, der frit havde valgt at anvende en støtteordning for landbruget<sup>57</sup>.

54. Der følger heller ikke andet af Menneskerettighedsdomstolens dom i *Jussila*-sagen<sup>58</sup>. Denne vedrørte tillæg på grund af manglende betaling af moms. Menneskerettighedsdomstolen anså den omstændighed, at den pågældende havde besluttet at momsregistrere sig, for at være irrelevant, og afviste, at der forelå en begrænset kreds af adressater. Efter min opfattelse kan dette ikke overføres til det foreliggende tilfælde. I modsætning til moms, som enhver potentielt er underlagt, er systemet med landbrugsstøtte, som Domstolen allerede har fastslået, nemlig et i sig selv lukket system, hvor modtageren skal opfylde en række betingelser for at deltage i systemet.

55. Den særlige udformning af kredsen af adressater taler derfor imod, at den lovovertrædelse, som artikel 138, stk. 1, i forordning nr. 1973/2004 sanktionerer, har strafferetlig karakter.

– Retsgode, som typisk beskyttes ved hjælp af strafferetlige sanktioner

56. Det retsgode, dvs. Unionens finansielle interesser, der beskyttes i den foreliggende sag, kan beskyttes både i strafferetten og forvaltningsretten; dette element af det andet Engel-kriterium er dermed ikke en hjælp til at karakterisere sanktionen.

– Sanktionens formål og hensigt

57. Spørgsmålet om, hvilke formål der er karakteristiske for en strafferetlig sanktion, er genstand for en diskussion, der går langt tilbage i tiden. Dette skal ikke behandles nærmere her. Følgende skal kun bemærkes: I den moderne strafferetsteori understreges for det meste en dobbelt målsætning, dvs. repression og prævention<sup>59</sup>, idet repression ikke har en selvstændig betydning i mange af disse blandings- eller »foreningsteorier«<sup>60</sup>.

58. Jeg udleder imidlertid af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at denne betragter et repressivt mål som et væsentligt element af en strafferetlig sanktion. Også i denne henseende er det ganske vist fortsat et spørgsmål, hvad der skal forstås ved repression. I almindelighed forstås derved – i modsætning til restitution, som har til formål at genoprette den tilstand, der fandtes inden forvoldelsen af skaden – tilføjelsen af noget ondt, som skal opveje den forvoldte, skyldbelagte skade<sup>61</sup>. Også generaladvokat Jacobs understregede i sit forslag til afgørelse i sagen *Tyskland mod Kommissionen*, at strafferetlige sanktioner ikke har som eneste formål at virke afskrækkende eller forebygge overtrædelser, men tillige indebærer en moralsk fordømmelse<sup>62</sup>.

59. De foreliggende sanktioner har ikke kun til formål at kompensere for den indtrådte skade. Nedenfor vil jeg derfor se nærmere på deres præventive og repressive karakter.

56 — Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.5.1990, *Weber mod Schweiz*, sag nr. 11034/84, serie A177, præmis 33.

57 — Dommen i sagen *Käserei Champignon Hofmeister*, nævnt ovenfor i fodnote 33, præmis 41.

58 — Menneskerettighedsdomstolens dom i *Jussila*-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 47, præmis 38.

59 — Jf. f.eks. B. Bouloc, *Droit pénal général*, 19. udg. (2005), s. 22-23, og A. Ashworth, *Principles of Criminal Law*, 6. udg. (2009), s. 16-18.

60 — Jf. Claus Roxins præventive foreningsteori, som tager udgangspunkt i, at »formålet med straffen kun kan have præventiv karakter«; C. Roxin, *Strafrecht Allgemeiner Teil*, bind I, 4. oplag (2006), s. 85-96.

61 — Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom i *Jussila*-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 47, præmis 38, der tager udgangspunkt i, om en finansiel byrde er tænkt som erstatning for forvoldte skader eller som straf for at forhindre en gentagelse.

62 — Forslag til afgørelse af 3.6.1992, nævnt ovenfor i fodnote 32, punkt 11.

60. Det er klart, at der ikke er tale om et strafferetligt mål i forbindelse med en bestemmelse, hvorefter ansøgeren kun skal nægtes det beløb, som den pågældende med urette har ansøgt om, samtidig med, at ansøgeren får tilsagn om støtte, der er dokumenteret ved korrekte oplysninger.

61. Det er vanskeligere at afgøre, om sanktionen har repressiv karakter med hensyn til de i forordningens artikel 138, stk. 1, fastsatte nedsættelser i ansøgningsåret (i den foreliggende sag i henhold til andet afsnit: udelukkelsen i ansøgningsåret) og i de følgende år.

62. Ved analysen af formålet med en administrativ sanktion på landbrugsområdet har Domstolen allerede i dommen i sagen *Käserei Champignon Hofmeister* fastslået, at en sammenlignelig sanktion havde til formål at forhindre de talrige uregelmæssigheder i dette system og de byrder, som EU's budget påføres derved<sup>63</sup>. Domstolen baserede sig i den forbindelse også på 9. betragtning til forordningen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser<sup>64</sup>, hvorefter fællesskabsforanstaltninger og -sanktioner truffet i forbindelse med gennemførelsen af målene i den fælles landbrugspolitik udgør en integrerende del af støtteordningerne og har deres egen målsætning. Dette tyder på – hvilket Kommissionen også har anført – at ordningen har en rent præventiv karakter.

63. Kontrollen med henblik på at forhindre uregelmæssigheder er nødvendigvis begrænset på grund af forvaltningernes kapacitet. En støttemodtager, der én gang har givet urigtige oplysninger i sin ansøgning, giver mindre garanti for troværdighed, ærlighed og omhu. Den bedst mulige beskyttelse for budgettet vil derfor være en fuldstændig udelukkelse af en sådan modtager fra støttesystemet. Dette er ikke tænkt som straf, men har til formål at beskytte budgettet mod eventuelle yderligere urigtige oplysninger. Man kan argumentere, at en korrekt ansøgning under alle omstændigheder og såfremt der ikke er tale om marginale urigtigheder i ansøgningen er en betingelse for en støttebetaling på samme måde som f.eks. indgivelse af ansøgningen inden for fristen eller enhver anden betingelse, der er knyttet til støttebetalingen.

64. Hvis lovgiveren på grund af følgerne for den enkelte ansøger og under overholdelse af proportionalitetsprincippet imidlertid beslutter sig for kun at foretage en delvis udelukkelse af støtte i form af nedsættelser, i stedet for en fuldstændig udelukkelse, ændrer dette ikke sanktionens karakter. Der tilsigtes i den henseende ikke en efterfølgende udtrykkelig misbilligelse af ansøgerens adfærd. Gennem nedsættelsen minimeres endvidere den risiko for budgettet, som er forbundet med en upålidelig modtager, således at de pågældende bestemmelser får præventiv karakter.

65. Imod en repressiv karakter taler derudover, at nedsættelsen kun finder anvendelse, hvis støttemodtageren indgiver en ansøgning i de tre følgende år. Indgiver modtageren ingen ansøgning i de følgende år – fordi den pågældende lukker eller sælger sin bedrift eller ikke opfylder de øvrige betingelser for støtte – indtræder sanktionen ikke. Har støttemodtagere ret til lavere støttebeløb i de følgende år, og er disse ikke tilstrækkeligt til at udligne nedsættelsen, indtræder sanktionen ligeledes ikke. Var der tale om repression, dvs. om moralsk fordømmelse og om kompensation, ville sanktionen blive pålagt uafhængigt af en handling – i den foreliggende sag: indgivelsen af en ny ansøgning fra støttemodtageren – og beløbet ville heller ikke kunne forfalde.

66. I den henseende adskiller den foreliggende sanktion sig også fra de afgiftstillæg, der var genstand for Menneskerettighedsdomstolens praksis, og hvori den anså disse for at have strafferetlig karakter, da de ikke havde til formål at yde økonomisk erstatning, men var udformet som straf for at forebygge en gentagelse<sup>65</sup>.

63 — Dommen i sagen *Käserei Champignon Hofmeister*, nævnt ovenfor i fodnote 33, præmis 38.

64 — Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18.12.1995, EFT L 312, s. 1.

65 — Menneskerettighedsdomstolens dom i *Jussila*-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 47, præmis 38, hvori den også behandler divergenser i sin praksis vedrørende karakteriseringen af tillæg på afgiftsområdet. Jf. også Menneskerettighedsdomstolens dom af 16.6.2009, *Ruotsalainen mod Finland*, sag nr. 13079/03, endnu ikke trykt i *Reports of Judgments and Decisions*, præmis 46, med hensyn til en afgift på grund af anvendelse af et forkert brændstof.

– Foreløbig konklusion

67. Anvendelsen af det andet Engel-kriterium på de foreliggende sanktioner viser, at fortolkningsresultatet i det væsentlige svarer til det resultat, som Domstolen er nået til i sin hidtidige praksis vedrørende den strafferetlige karakter af sanktioner på landbrugsområdet. Det andet Engel-kriterium indebærer således ikke, at sager efter forordningens artikel 138, stk. 1, må anses for at have strafferetlig karakter.

iii) Anvendelse af det tredje Engel-kriterium

68. Sanktionens strengthed har Domstolen derimod ikke hidtil udtrykkeligt undersøgt ved vurderingen af sammenlignelige sanktioner på landbrugsområdet<sup>66</sup>. Under hensyn til kravet om ensartethed med EMRK<sup>67</sup> giver den foreliggende sag således lejlighed til også at lade undersøgelsen omfatte dette element.

69. Betragter man arten og strengtheden af de sanktioner, der er pålagt i den foreliggende sag, er det for det første iøjnefaldende, at de ikke er forbundet med en forvandlingsstraf. Menneskerettighedsdomstolens anvendelse af kriteriet om straffens strengthed indebærer, at det er størrelsen eller længden af den straf, der kan idømmes, der skal tages i betragtning, og ikke den straf, der konkret idømmes. Det medfører imidlertid praktiske vanskeligheder at overføre dette ræsonnement på den foreliggende sag. Menneskerettighedsdomstolen har i sin prøvelse lagt bestemmelser til grund, som indeholder en strafskala og dermed en maksimal straf. Den foreliggende sanktion afgøres efter variable kriterier, nemlig forskellen mellem det areal, der søges støtte for, og det deklarerede areal. Det er derfor ikke muligt at fastsætte nogen abstrakt, øvre grænse for straffen. Det er derimod muligt at tage udgangspunkt i den konkrete sanktions størrelse.

70. Ser man ud fra en ren finansiel betragtning alene på de økonomiske konsekvenser af udelukkelsen af støtten eller nedsættelserne af støtte, og tager man udgangspunkt i, at Menneskerettighedsdomstolen forstår det andet og tredje Engel-kriterium som alternativer, kunne man nå frem til, at nedsættelsen af støtten i henhold til forordningens artikel 138, stk. 1, har strafferetlig karakter. Landmandens økonomiske situation er bedre, hvis støtten bevilliges, end hvis støtten udebliver, og der er ikke tale om ubetydelige beløb, hvis retten til støtte reduceres.

71. Efter min opfattelse må der imidlertid ved vurderingen af strengtheden af sanktionen ikke kun generelt tages hensyn til de økonomiske konsekvenser for de berørte. En mere korrekt vurdering er i stedet den, som omfatter en prøvelse af, om sanktionen i det hele taget påvirker nogen beskyttelsesværdig interesse for den berørte person. Såfremt dette ikke er tilfældet, er der ikke tale om nogen streng straf som omhandlet i det tredje Engel-kriterium. Ved denne prøvelse er det af særlig betydning i det foreliggende tilfælde, at sanktionen ikke påvirker støttemodtagerens aktuelle formue, hvilket ville have været tilfældet med en bødestraf. Der er heller ikke tale om påvirkning af nogen berettigede forventninger. Som følge af nedsættelsen mister støttemodtageren kun muligheden for at modtage støtte. Med hensyn til denne mulighed for støtte har en støttemodtager, der bevidst har givet urigtige oplysninger, heller ingen berettiget forventning om støtten. Støttemodtageren vidste nemlig fra begyndelsen, at der ikke ydes en fuldstændig støtte, hvis der gives urigtige oplysninger<sup>68</sup>.

66 — Jf. derimod på konkurrenceområdet med hensyn til anvendelsen af princippet om uskyldformodningen, dom af 8.7.1999, sag C-199/92 P, Hüls mod Kommissionen, Sml. I, s. 4287, præmis 150.

67 — Jf. punkt 43 i dette forslag til afgørelse.

68 — Netop denne tankegang baserede Domstolen sig også på i dommen i sagen Käserei Champignon Hofmeister, hvori den betragtede kriteriet om den frivillige karakter af deltagelsen i støttesystemet som afgørende.

### 3. Konsekvenser, hvis man traf anden afgørelse

72. Afslutningsvis skal der ses nærmere på de praktiske konsekvenser af, at man i en situation som den foreliggende skulle nå frem til, at princippet *ne bis in idem* finder anvendelse. Indledningsvis skal det understreges, at de konkrete følger naturligvis ikke må påvirke fortolkningen af princippet *ne bis in idem*, dog er det heller ikke uinteressant at betragte disse følger, og en sådan betragtning vil øge forståelsen af hele systemet med landbrugsstøtte. Følgerne viser, at lovgiveren ikke antog, at sammenlignelige administrative sanktioner på landbrugsområdet er en *bis* i henhold til princippet *ne bis in idem*.

73. I den henseende er det indledningsvis interessant, at der findes forordninger, hvori det udtrykkeligt er fastsat, at der skal iværksættes EU-retlige administrative sanktioner, uden at dette berører andre sanktioner, der er fastsat på nationalt plan<sup>69</sup>.

74. Artikel 6 i forordning nr. 2988/95 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser<sup>70</sup> tyder heller ikke på, at lovgiveren antog, at den samtidige forekomst af administrative sanktioner som de foreliggende og nationale strafferetlige sanktioner skal sammenholdes på grundlag af princippet *ne bis in idem*. Ifølge dennes stk. 1 *kan* sagen vedrørende de administrative sanktioner nemlig kun suspenderes, hvis der anlægges straffesag mod den samme person i medlemsstaterne, og sagen kan principielt genoptages senere<sup>71</sup>. Genoptagelsen er i stk. 3 ganske vist omfattet af et forbehold for generelle retsprincipper, men hvis princippet *ne bis in idem* finder anvendelse, kan den administrative procedure formentlig aldrig blive genoptaget.

75. I henhold til tiende betragtning til forordning nr. 2988/95 skal kumulation af straf, der ikke skal tages i betragtning, ganske vist undgås, men det er ikke udelukket at gennemføre endnu en procedure. Selv om begrebet *ne bis in idem* også er nævnt dér, bestemmer niende betragtning samtidig, at de EU-retlige sanktioner har deres egen målsætning, som ikke berører medlemsstaternes vurdering af de pågældende økonomiske beslutningstageres adfærd i strafferetlig henseende.

76. Endelig er der grund til at vende tilbage til den indledningsvis behandlede pligt for medlemsstaterne til at bekæmpe svig, der skader Unionens finansielle interesser, med foranstaltninger, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, herunder, i hvert fald i grove tilfælde af svig, frihedsstraf<sup>72</sup>.

77. Hvis man i den foreliggende sag vil anvende princippet *ne bis in idem*, vil det generelt være udelukket at pålægge sanktioner i form af frihedsstraf, selv i tilfælde af meget grov og gentagen svig, da den administrative sanktion i henhold til forordningen obligatorisk skal pålægges, og dette vil umuliggøre en strafferetlig forfølgelse.

### 4. Hensyntagen til sanktionen

78. Den omstændighed, at princippet *ne bis in idem* ikke finder anvendelse, må imidlertid ikke medføre, at den pågældende belastes uforholdsmæssigt med hensyn til den nationale strafferetlige sanktions omfang<sup>73</sup>. Det følger af proportionalitetsprincippet, at der skal tages hensyn til den administrative sanktion ved vurderingen af omfanget af den strafferetlige sanktion, der skal pålægges<sup>74</sup>. I denne retning peger også førnævnte tiende betragtning til forordning nr. 2988/95<sup>75</sup>, hvorefter det skal undgås, at der pålægges både økonomiske EU-sanktioner og nationale strafferetlige sanktioner.

69 — Artikel 48, stk. 9, i Kommissionens forordning (EF) nr. 612/2009 af 7. juli 2009 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter, EUT L 186, s. 1, og 98. betragtning til forordning nr. 1122/2009, nævnt ovenfor i fodnote 4.

70 — Nævnt ovenfor i fodnote 64.

71 — Jf. i denne henseende også niende betragtning til forordningen.

72 — Punkt 18 i dette forslag til afgørelse. Jf. ligeledes artikel 2, stk. 1, i konventionen af 26.7.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT C 316, s. 49.

73 — Jf. i denne retning dommen i sagen *Käserei Champignon Hofmeister*, nævnt ovenfor i fodnote 33, præmis 52, hvori Domstolen understregede, at selv om princippet *nulla poena sine culpa* ikke finder anvendelse, er den pågældende ikke uden retsbeskyttelse.

74 — Med hensyn til anvendelsen af proportionalitetsprincippet på nationale strafferetlige sanktioner, jf. punkt 18 i dette forslag til afgørelse.

75 — Nævnt ovenfor i fodnote 4.

## 5. Undersøgelse af de øvrige kriterier for princippet *ne bis in idem*

79. Afslutningsvis vil jeg gerne behandle Republikken Polens og Kommissionens subsidiære bemærkninger vedrørende den øvrige undersøgelse af princippet *ne bis in idem*. Begge har anført, at dette princip ikke finder anvendelse på den foreliggende sag, da betingelsen om *idem* heller ikke er opfyldt, idet den administrative sanktion i henhold til artikel 138, stk. 1, i forordning nr. 1973/2004 og den nationale straf ikke beskytter det samme retsgode.

80. Menneskerettighedsdomstolen baserer sig dog i sin praksis vedrørende forbuddet mod dobbeltstraf i tillægsprotokol nr. 7 til EMRK i mellemtiden alene på, om de faktiske omstændigheder er identiske, og ikke på, om det beskyttede retsgode er det samme<sup>76</sup>. Som jeg har anført i mit forslag til afgørelse i sagen Toshiba m.fl., bør begrebet *idem* inden for rammerne af det EU-retlige forbud mod dobbeltstraf tilpasses Menneskerettighedsdomstolens praksis og for fremtiden alene baseres på, om de faktiske omstændigheder er identiske<sup>77</sup>. Det retsgode, der beskyttes i artikel 138, stk. 1, i forordning nr. 1973/2004, er således uden betydning for prøvelsen af *idem*-kriteriet.

## VI – Forslag til afgørelse

81. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer det præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»En sag i henhold til artikel 138, stk. 1, i forordning nr. 1973/2004, der fører til pålæggelse af en sanktion – som består i, at der ikke betales støtte til landbrugeren i det år, hvor han har fremlagt urigtige oplysninger om størrelsen af det areal, der danner grundlag for hans støtteansøgning, og at han udelukkes fra endnu en gang at modtage støtte på op til et beløb, der svarer til forskellen mellem det anmeldte areal og det fastslåede areal, og dette beløb fratrækkes de støttebetalinger, som han har ret til i forbindelse med de ansøgninger, som han indgiver i de tre kalenderår, der følger efter kalenderåret for konstateringen – udgør ikke en straffesag i henhold til det EU-retlige princip *ne bis in idem*.«

76 — Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen Zolothukin mod Rusland, nævnt ovenfor i fodnote 48, præmis 82.

77 — Nævnt ovenfor i fodnote 30, punkt 111-124.