



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT

van 15 december 2011¹

Zaak C-489/10

Łukasz Marcin Bonda

[verzoek van de Sąd Najwyższy (Polen) om een prejudiciële beslissing]

„Landbouw — Verordening (EG) nr. 1973/2004 — Uitsluiting van steun en verlaging van steun bij onjuiste opgave oppervlakte — Strafrechtelijke aard van administratieve sanctie — Verbod van dubbele bestraffing — Ne-bis-in-idembeginsel”

I – Inleiding

1. In het hoofdgeding heeft een nationale bestuurlijke instantie in overeenstemming met een verordening van de Unie de steun verlaagd voor een landbouwer die in een aanvraag om landbouwsteun van de Unie een onjuiste verklaring had afgelegd. Vervolgens is tegen de landbouwer op grond van dezelfde onjuiste verklaring wegens steunfraude een procedure voor een strafrechtbank ingesteld. In casu staat de vraag centraal of de administratieve procedure van strafrechtelijke aard is, hetgeen tot gevolg zou hebben dat wegens het verbod van dubbele bestraffing (ne-bis-in-idembeginsel) tegen de steunontvanger niet ook nog eens een strafprocedure mag worden ingesteld.

II – Toepasselijke bepalingen

2. Artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie² bepaalt:

„Niemand wordt opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure voor een strafbaar feit waarvoor hij in de Unie reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet.”

3. Artikel 138, lid 1, van verordening (EG) nr. 1973/2004³ bepaalde in de versie⁴ die gold op het tijdstip van indiening van de litigieuze steunaanvraag (16 mei 2005) en van vaststelling van de administratieve beslissing (25 juni 2006), het volgende:

„Behalve in geval van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden zoals bedoeld in artikel 72 van verordening (EG) nr. 796/2004 geldt dat, indien als gevolg van een administratieve controle of een controle ter plaatse tussen de aangegeven oppervlakte en de geconstateerde oppervlakte in de zin van artikel 2, punt 22, van verordening (EG) nr. 796/2004 een verschil wordt vastgesteld dat meer dan 3 % maar niet meer dan 30 % van de geconstateerde oppervlakte bedraagt, het in het kader van de regeling inzake een enkele areaalbetaling toe te kennen bedrag voor het betrokken jaar wordt verlaagd met tweemaal het vastgestelde verschil.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is eerst op 7 december 2000 te Nice (PB 2000, C 364, blz. 1) en vervolgens op 12 december 2007 te Straatsburg (PB 2007, C 303, blz. 1, en PB 2010, C 83, blz. 389) plechtig afgekondigd.

3 — Verordening van de Commissie van 29 oktober 2004 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad met betrekking tot de bij de titels IV en IV bis van die verordening ingestelde steunregelingen en het gebruik van braakgelegde grond voor de productie van grondstoffen (PB L 345, blz. 1) (hierna: „verordening nr. 1973/2004” of „verordening”).

4 — Latere kleine wijzigingen van dat artikel zijn overigens niet relevant voor de onderhavige zaak. De bij verordening (EG) nr. 316/2009 (PB L 100, blz. 3) voorgenomen intrekking van artikel 138 geldt pas voor steunaanvragen vanaf 2009. Inmiddels is verordening nr. 1973/2004 in haar geheel ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1121/2009 (PB L 316, blz. 27). Volgens artikel 96, lid 1, daarvan blijft verordening nr. 1973/2004 echter van toepassing voor steunaanvragen betreffende het premiejaar 2009 en eerdere premiejaren. Een met artikel 138, lid 1, vergelijkbare bepaling is thans vervat in artikel 58 van verordening (EG) nr. 1122/2009 (PB L 316, blz. 65).

Bedraagt het verschil meer dan 30 % van de geconstateerde oppervlakte, dan wordt voor het betrokken jaar geen steun toegekend.

Bedraagt het verschil meer dan 50 %, dan wordt de landbouwer nogmaals van steun uitgesloten voor een bedrag gelijk aan het bedrag dat overeenstemt met het verschil tussen de aangegeven oppervlakte en de geconstateerde oppervlakte. Dit bedrag wordt verrekend met de steunbetalingen waarop de landbouwer aanspraak kan maken op grond van de aanvragen die hij indient in de drie kalenderjaren volgende op het kalenderjaar waarin het verschil wordt vastgesteld.”

III – Feiten en hoofdgeding

4. Blijkens de verwijzingsbeslissing diende Łukasz Marcin Bonda op 16 mei 2005 bij het districts bureau van het Agentschap voor herstructurering en modernisering van de landbouw (hierna: „districtsbureau”) een aanvraag in tot toekenning van landbouwsteun van de Unie⁵ voor 2005. In die aanvraag legde Bonda een onjuiste verklaring af over de grootte van de betaalde landbouwrealen en de op deze arealen geteelde gewassen.⁶

5. Wegens deze onjuiste opgave wees het districts bureau de aanvraag om steun voor 2005 af op grond van artikel 138 van verordening nr. 1973/2004 en legde bovendien vast dat de betrokkene geen aanspraak meer kon maken op landbouwsteun gedurende de drie daaropvolgende jaren.

6. Op 14 juli 2009 werd Bonda op grond van de onjuiste gegevens in zijn steunaanvraag door de Sąd Rejonowy w Goleniowie⁷ wegens steunfraude overeenkomstig artikel 297, lid 1, van het Poolse strafwetboek veroordeeld tot een gevangenisstraf van 8 maanden, die voor 2 jaar voorwaardelijk werd opgelegd, en tot een geldboete van 80 keer het dagtarief van 20 PLN.

7. Tegen dit vonnis stelde Bonda hoger beroep in bij de Sąd Okręgowy w Szczecinie⁸, die het hoger beroep toewees en de strafzaak tegen Bonda seponeerde. Aangezien aan Bonda wegens dezelfde feiten reeds een sanctie uit hoofde van artikel 138 van verordening nr. 1973/2004 was opgelegd, achtte de rechter de tegen hem ingestelde strafprocedure niet-ontvankelijk. Naar aanleiding van het door de Prokurator Generalny⁹ ingestelde cassatieberoep is de procedure thans aanhangig bij de Sąd Najwyższy¹⁰, de verwijzende rechter.

IV – Verzoek om een prejudiciële beslissing en procesverloop voor het Hof

8. Bij beslissing van 27 september 2010, ingekomen ter griffie van het Hof op 12 oktober 2010, heeft de Sąd Najwyższy het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

Wat is juridisch gezien de aard van de sanctie van artikel 138 van verordening (EG) nr. 1973/2004 van de Commissie van 29 oktober 2004 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad met betrekking tot de bij de titels IV en IV bis van die verordening ingestelde steunregelingen en het gebruik van braakgelegde grond voor de productie van grondstoffen (PB L 345, blz. 1), die erin bestaat dat een landbouwer rechtstreekse betalingen worden ontzegd in de jaren volgende op het jaar waarin hij een onjuiste verklaring heeft afgelegd over de grootte van het areaal dat de grondslag vormt voor rechtstreekse betalingen?

5 — In de verwijzingsbeslissing wordt gesproken van een aanvraag tot toekenning van „rechtstreekse betalingen”, maar aangezien om uitlegging van artikel 138 van verordening nr. 1973/2004 wordt verzocht, ging het waarschijnlijk om een aanvraag tot toekenning van een „enkele areaalbetaling”.

6 — Bij een naar aanleiding van de aanvraag verrichte controle werd vastgesteld dat de daadwerkelijk voor landbouwdoeleinden gebruikte oppervlakte in plaats van de aangegeven 212,78 hectare slechts 113,49 hectare besloeg.

7 — Rechtbank van eerste aanleg te Goleniów.

8 — Arrondissementsrechtbank Szczecin.

9 — Procureur-generaal.

10 — Hooggerechtshof van Polen.

9. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Bonda, Polen, Oostenrijk en de Europese Commissie. Ter terechtzitting van 4 oktober 2011 hebben Polen en de Commissie pleidooi gehouden.

V – Beoordeling

A – Opmerkingen vooraf

10. Teneinde de verwijzende rechter een bruikbaar antwoord te geven is het noodzakelijk de prejudiciële vraag aan te vullen en te preciseren.¹¹

1. Omvang van het onderzoek: Unierechtelijk verbod van dubbele bestraffing

11. De verwijzende rechter stelt zijn vraag tegen de achtergrond van de toepassing van het verbod van dubbele bestraffing naar Pools recht. Ook de Poolse regering en de Commissie hebben ter terechtzitting aangevoerd dat bij de beoordeling moet worden uitgegaan van het Poolse verbod van dubbele bestraffing. Ik zal hieronder echter aantonen dat in het onderhavige geval het *Unierechtelijke* verbod van dubbele bestraffing toepassing vindt.¹²

12. Overigens valt volgens mij te betwijfelen dat het Hof, zo het nationale verbod van dubbele bestraffing relevant is, bevoegd is om een standpunt in te nemen over de strafrechtelijke aard van de in het hoofdgeding opgelegde administratieve sancties. De vraag of die sancties strafsancities zijn, moet dan immers eveneens naar nationaal recht worden beantwoord. In een dergelijke context zou het mogelijk zijn, hetgeen in casu evenwel niet het geval is, dat de nationale rechter de criteria uiteenzet die volgens zijn beoordelingsmaatstaf de werkingssfeer van het verbod van dubbele bestraffing afbakenen, en het Hof vervolgens uitspraak doet op de vraag of een bepaalde Unierechtelijke administratieve sanctie aan deze criteria voldoet; het kan bijvoorbeeld gaan om de vraag of een bepaalde Unierechtelijke sanctie een repressief doel beoogt, mocht repressiviteit naar nationaal recht bepalend zijn voor de strafrechtelijke aard van een rechtsnorm.

a) Toepasselijkheid van het Unierechtelijke verbod van dubbele bestraffing

13. Het verbod van dubbele bestraffing c.q. vervolging (ne-bis-in-idembeginsel) is op het niveau van de Unie erkend als algemeen rechtsbeginsel¹³ en geldt krachtens artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie inmiddels als een fundamenteel beginsel van Unierecht.

14. Het Handvest van de grondrechten is ingevolge artikel 51, lid 1, ervan „[uitsluitend] tot de lidstaten [gericht], [...] wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen”.¹⁴ De uitlegging van die bepaling is niet onomstreden. Het is bijvoorbeeld de vraag of de werkingssfeer van het Handvest afwijkt van de in de rechtspraak afgebakende werkingssfeer van de algemene rechtsbeginselen van de Unie.¹⁵ Deze

11 — Volgens vaste rechtspraak staat het aan het Hof om, wanneer de prejudiciële vragen onnauwkeurig zijn geformuleerd, de elementen van het Unierecht uit te werken die gelet op het onderwerp van het geschil uitlegging behoeven [zie arrest van 13 december 1984, Haug-Adrion (251/83, Jurispr. blz. 4277, punt 9)], en alle aanwijzingen te geven die het noodzakelijk acht om de nationale rechter in staat te stellen het hoofdgeding te beslechten [zie onder meer arrest van 22 december 2010, Lecson Elektromobile (C-12/10, Jurispr. blz. I-14173, punt 15)].

12 — Zie in dit verband ook de aanhangige procedure Åkerberg Fransson, C-617/10, PB 2011, C 72, blz. 14.

13 — Zie arresten van 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie („LVM”, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P en C-254/99 P, Jurispr. blz. I-8375, punt 59), en 29 juni 2006, Showa Denko/Commissie („Showa Denko”, C-289/04 P, Jurispr. blz. I-5859, punt 50).

14 — Zie inzake de andere taalversies van deze bepaling J. Kokott/Ch. Sobotta, „Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon”, *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2010, blz. 265-271.

15 — Zie in dat verband ook de conclusie van advocaat-generaal Bot van 5 april 2011 in de zaak Scattolon (C-108/10, Jurispr. blz. I-7491, punten 116-119), en de conclusie van advocaat-generaal Trstenjak van 22 september 2011 in de zaak N.S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, punten 71-81).

zijn volgens die rechtspraak van toepassing in situaties waarin een nationale regeling binnen de werkingssfeer van het recht van de Unie valt. Voorstanders van een beperkende uitlegging van artikel 51, lid 1, van het Handvest zien vooral problemen bij de toepassing van de grondrechten van de Unie op maatregelen van de lidstaten die de fundamentele vrijheden beperken en op maatregelen die niet rechtstreeks beogen een bepaling van een richtlijn om te zetten, maar die enkel binnen de werkingssfeer van die richtlijn vallen.

15. Het Hof heeft zich nog niet duidelijk over de toepassing van het Handvest *ratione materiae* uitgesproken.¹⁶ Artikel 51, lid 1, ervan heeft het in twee beschikkingen aldus uitgelegd dat het Handvest van toepassing is wanneer een situatie aanknopingspunten vertoont met het Unierecht.¹⁷ In zijn arrest in de zaak *Dereci* heeft het Hof thans vastgesteld dat het Handvest van toepassing is wanneer een situatie binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, en in zoverre verwezen naar zijn vaststelling inzake de toepassing van de algemene rechtsbeginselen.¹⁸

16. Ook dit is beslist geen afdoend antwoord op alle vragen. De onderhavige zaak valt mijns inziens zelfs bij een beperkende uitlegging van artikel 51, lid 1, binnen de werkingssfeer van het Handvest.

17. De administratieve sanctie tegen Bonda is opgelegd in rechtstreekse toepassing van artikel 138, lid 1, van verordening nr. 1973/2004. De tweede sanctie, die de nationale rechter Bonda heeft opgelegd omdat hij zich schuldig had gemaakt aan het strafbare feit van steunfraude, is weliswaar gebaseerd op een nationale strafrechtelijke bepaling, maar ook aan deze sanctie ligt het Unierecht ten grondslag. De Poolse strafrechtelijke bepaling dient immers in het concrete geval tot bestraffing van een overtreding van de landbouwrechtelijke bepalingen van de Unie. Op deze wijze draagt de nationale bepaling bij tot nakoming van de primairrechtelijke verplichting van de lidstaten om aantastingen van de financiële belangen van de Unie doeltreffend en adequaat te bestraffen.

18. Artikel 325, lid 1, VWEU verplicht de lidstaten ertoe activiteiten die de financiële belangen van de Unie schaden, te bestrijden met maatregelen die afschrikkend zijn en doeltreffende bescherming bieden. Wanneer dit voor de toepassing van het Unierecht noodzakelijk is, kunnen deze maatregelen ook strafsancties omvatten.¹⁹ Artikel 325, lid 2, VWEU schrijft voor dat de lidstaten ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, dezelfde maatregelen nemen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad. Bij de nakoming van hun Unierechtelijke verplichting om inbreuken te bestraffen moeten de lidstaten volgens de rechtspraak van het Hof handelen met eerbiediging van het gemeenschapsrecht en de algemene beginselen ervan, waaronder de fundamentele rechten van de Unie en het evenredigheidsbeginsel.²⁰

19. Zo voor de lidstaten uit het Unierecht derhalve de verplichting kan voortvloeien dat zij moeten voorzien in strafsancties wanneer de financiële belangen van de Unie op het vlak van de landbouwsteun dreigen te worden geschaad, dan moet hier tegenover staan dat uit het Unierecht en met name de grondrechten van de Unie ook de mogelijke grenzen van die verplichtingen kunnen worden afgeleid. De Unierechtelijke verplichting om tegen schendingen van het Unierecht strafrechtelijke maatregelen te nemen, geldt slechts voor zover niet wordt geraakt aan de op het

16 — Voor eerste aanwijzingen, zie arresten van 5 oktober 2010, *McB.* (C-400/10 PPU, Jurispr. blz. I-8965, punt 52), en 15 september 2011, *Gueye* (C-483/09 en C-1/10, Jurispr. blz. I-8263, punt 55).

17 — Zie in dit verband beschikkingen van 12 november 2010, *Asparuhov Estov e.a.* (C-339/10, Jurispr. blz. I-11465, punt 14), en 1 maart 2011, *Chartry* (C-457/09, Jurispr. blz. I-819, punt 25).

18 — Arrest van 15 november 2011, *Dereci e.a.* (C-256/11, Jurispr. blz. I-11315, punt 72), waarin het Hof de bewoordingen „onder het recht van de Unie valt” en „binnen de werkingssfeer van het recht van de Unie valt” heeft gebruikt. Verrassend genoeg heeft het Hof de beantwoording van de vraag of de feiten van het hoofdgeding binnen de werkingssfeer van het Unierecht vielen, evenwel overgelaten aan de verwijzende rechter.

19 — Zie arrest van 21 september 1989, *Commissie/Griekenland* (68/88, Jurispr. blz. 2965, punten 23 e.v.).

20 — Zie voor de rechtspraak betreffende de uit artikel 4, lid 2, VEU voortvloeiende algemene verplichting van de lidstaten om schendingen van het Unierecht te bestraffen, arresten van 12 juli 2001, *Louloudakis* (C-262/99, Jurispr. blz. I-5547, punt 67), en 5 juli 2007, *Nttonik en Pikoulas* (C-430/05, Jurispr. blz. I-5835, punt 53).

niveau van de Unie gewaarborgde grondrechten van de betrokkenen. Slechts op deze wijze wordt overigens gewaarborgd dat voor de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen tot bescherming van de financiële belangen van de Unie dezelfde grenzen op het gehele grondgebied van de Unie gelden.

20. Met betrekking tot de verplichting om de fundamentele rechten van de Unie te eerbiedigen bij het uitvaardigen van sancties ter bestraffing van schendingen van het Unierecht is het mijns inziens van geen belang of de lidstaten deze sancties uitdrukkelijk tot omzetting van het Unierecht uitvaardigen dan wel of deze sancties reeds bestonden. In beide gevallen dienen deze sancties tot implementatie van het Unierecht. Toepassing van de fundamentele rechten van de Unie kan per slot van rekening niet afhangen van de toevallige omstandigheid dat er reeds een strafrechtelijke norm bestond of dat deze strafrechtelijke norm pas op het tijdstip van nakoming van een Unierechtelijke verplichting is uitgevaardigd.

b) Protocol nr. 30 bij het Verdrag van Lissabon

21. De toepasselijkheid van het Handvest van de grondrechten op het onderhavige geval komt evenmin op losse schroeven te staan door het Protocol betreffende de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op Polen en het Verenigd Koninkrijk.²¹ Dat Protocol is door het Verdrag van Lissabon bij de Verdragen gevoegd. Volgens artikel 51 VEU maakt het deel uit van de Verdragen en gaat daarvan dezelfde juridische werking uit.

22. Artikel 1, lid 1, van Protocol nr. 30 bepaalt dat het Handvest het Hof noch enig hof of enige rechtbank van Polen of het Verenigd Koninkrijk de bevoegdheid verleent te bepalen dat de wetten, regelgeving of administratieve bepalingen, praktijken of maatregelen van Polen of het Verenigd Koninkrijk in strijd zijn met de grondrechten, vrijheden en beginselen die in het Handvest zijn herbevestigd.

23. Deze bepaling laat aan duidelijkheid te wensen over. In elk geval houdt Protocol nr. 30 geen „opt-out” van het Handvest in voor het Verenigd Koninkrijk en de Republiek Polen.²² Gezien de achtste en de negende overweging van de considerans van het Protocol moet veeleer worden aangenomen dat het niet voorziet in een afwijking van het Handvest voor de twee landen waarop het betrekking heeft, maar alleen dient ter verduidelijking en als hulpmiddel bij de uitlegging.²³ Artikel 51, lid 2, van het Handvest zelf bepaalt dat het Handvest geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie schept en de in de Verdragen neergelegde bevoegdheden en taken niet wijzigt. Aangezien het in artikel 50 van het Handvest neergelegde verbod van dubbele bestraffing echter reeds eerder als algemeen beginsel van het Unierecht is erkend, dit verbod volgens de bestaande rechtspraak ook toepassing vindt op het onderhavige geval en artikel 51 van het Handvest ook bij een beperkende uitlegging ervan, zoals hierboven uiteengezet, van toepassing is, kan geen sprake zijn van een uitbreiding van de bevoegdheid van het Hof in de zin van het Protocol.

c) Tussenconclusie

24. De vraag of sancties uit hoofde van artikel 138 van verordening nr. 1973/2004 zich verzetten tegen een daaraan volgende strafrechtelijke vervolging wegens steunfraude, moet derhalve worden getoetst aan het Unierechtelijke ne-bis-in-idembeginsel. Dit betekent dat de prejudiciële vraag moet worden geherformuleerd.

21 — Protocol van 17 december 2007 (PB C 306, blz. 157).

22 — Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in de zaak N.S. e.a. (aangehaald in voetnoot 15, punt 167).

23 — Dat het Protocol slechts een verduidelijkend hulpmiddel bij de uitlegging vormt, is ook door de regering van het Verenigd Koninkrijk benadrukt. Zie House of Lords, *Tenth Report of the European Union Select Committee* van 26 februari 2008, punt 5.86, te raadplegen onder <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldecom/62/6209.htm>.

2. Precisering van de prejudiciële vraag — Voorwerp van het onderzoek

25. De Sąd Najwyższy heeft in zijn vraag geen concreet lid van artikel 138 van verordening nr. 1973/2004 genoemd. In tegenstelling tot het eerste lid regelt het tweede lid van dat artikel het specifieke geval van een opzettelijke onjuiste verklaring. De Republiek Polen heeft in haar schriftelijke opmerkingen echter verklaard, zonder op dit punt te worden weersproken, dat het hoofd van het districts bureau zijn beslissing heeft gebaseerd op het eerste lid van artikel 138 van verordening nr. 1973/2004. Dat betekent dat de uitlegging moet zien op artikel 138, lid 1, van deze verordening.

26. Bovendien vermeldt de verwijzende rechter in zijn vraag niet dat Bonda, afgezien van de verlagingen uit hoofde van artikel 138, lid 1, derde alinea, van de verordening voor de jaren 2006 tot en met 2008, ingevolge artikel 138, lid 1, tweede alinea, het recht op steun voor 2005 — het jaar waarin hij de onjuiste aanvraag indiende — heeft verloren. Om de verwijzende rechter een bruikbaar antwoord te geven moeten bij de beoordeling van de aard van de in artikel 138, lid 1, voorziene sanctie alle uit hoofde van die bepaling op te leggen maatregelen voor ogen worden gehouden. Derhalve moet niet alleen de verlaging van de steun voor de jaren 2006 tot en met 2008, maar ook het verlies van het recht op steun voor het jaar van indiening van de aanvraag in aanmerking worden genomen.

27. Voorts moet het antwoord op de prejudiciële vraag nauwer aansluiten bij de bewoordingen van de uit hoofde van artikel 138, lid 1, op te leggen maatregelen, waarvoor ook de volgende overwegingen pleiten.

28. De huidige formulering van de prejudiciële vraag doet namelijk zelf een andere vraag rijzen. Blijkens de prejudiciële vraag en volgens de aanwijzingen in de verwijzingsbeslissing zijn Bonda in de drie jaren die volgden op de onjuiste verklaring, de steunbetalingen volledig ontzegd. Artikel 138, lid 1, derde alinea, van de verordening bepaalt echter dat de steunontvanger „nogmaals” wordt uitgesloten van de steun voor een bedrag gelijk aan het bedrag dat overeenstemt met het verschil tussen de aangegeven oppervlakte en de geconstateerde oppervlakte en dat dit bedrag wordt verrekend met de steunbetalingen voor de drie volgende jaren.

29. Uit de tekst van de norm volgt niet duidelijk of het verschil in de volgende jaren *één maal* wordt afgetrokken van de steunbetalingen of in *elk van de drie volgende jaren* (waarvan de verwijzende rechter uitgaat). In mijn ogen pleiten vooral de Engelse en de Franse taalversie van de bepaling²⁴ ervoor dat het verschil slechts één maal en niet drie maal wordt afgetrokken, met dien verstande dat deze eenmalige aftrek over de steunaanvragen voor drie jaar kan worden gespreid²⁵. Ter terechtzitting hebben partijen, die om toelichting werden verzocht, tegenstrijdige standpunten bepleit. Aangezien de verwijzende rechter dat aspect van de uitlegging van artikel 138 van de verordening in zijn vraag niet aan de orde heeft gesteld en partijen in hun schriftelijke opmerkingen evenmin dit punt hebben besproken, is de onderhavige procedure geen geschikte gelegenheid om de vraag hoe deze bepaling moet worden uitgelegd, definitief te beantwoorden. In welke vorm de verlagingen concreet worden gegoten, is voor de verdere beoordeling in casu niet relevant.²⁶

24 — Franse taalversie: „[...] 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 [...]” Engelse taalversie: „[...] 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 — Een volledige uitsluiting van steun voor drie jaar geldt volgens deze interpretatie slechts in gevallen waarin het verschil zo hoog is dat de steunbetalingen van drie jaren worden opgeslorpt. Gezien de oppervlakten en de bedragen die in het hoofdgeding aan de orde zijn, valt derhalve in het licht van de door mij bepleite interpretatie van de betrokken bepaling niet te begrijpen dat Bonda een volledige uitsluiting voor drie jaar is opgelegd.

26 — Die vraag zou echter wel relevant zijn wil men de sanctie aan het evenredigheidsbeginsel toetsen.

30. De Commissie en de Republiek Polen hebben ten slotte in overweging gegeven bij de beantwoording van de prejudiciële vraag ook aandacht te besteden aan de uitlegging van artikel 51, lid 2, van verordening (EG) nr. 796/2004²⁷, aangezien het districts bureau ook een administratieve sanctie uit hoofde van die bepaling heeft opgelegd. Aangezien in het verzoek om een prejudiciële beslissing echter alleen om uitlegging van artikel 138 van verordening nr. 1973/2004 is verzocht, zal ik mij tot de beoordeling van deze bepaling beperken.

3. Herformulering van de prejudiciële vraag

31. De prejudiciële vraag dient gelet op het voorgaande als volgt te worden geherformuleerd:

Vormt de oplegging van de in artikel 138, lid 1, van verordening nr. 1973/2004 vastgelegde sancties, die erin bestaan dat een landbouwer in het jaar waarin hij een onjuiste verklaring aflegt over de grootte van het areaal dat ten grondslag ligt aan zijn steunaanvraag, van steun wordt uitgesloten en het bedrag dat overeenstemt met het verschil tussen de aangegeven oppervlakte en de geconstateerde oppervlakte, wordt verrekend met de steunbetalingen voor de volgende drie kalenderjaren, een strafrechtelijke procedure in de zin van het Unierechtelijke ne-bis-in-idembeginsel, zoals dat is neergelegd in artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?

B – Het Unierechtelijke verbod van dubbele bestraffing: Wanneer is sprake van een procedure van strafrechtelijke of quasistrafrechtelijke aard?

32. Het ne-bis-in-idembeginsel luidt in zijn bij artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gecodificeerde versie dat niemand opnieuw wordt berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure voor een strafbaar feit waarvoor hij in de Unie reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet.

33. Tot dusver is het ne-bis-in-idembeginsel als algemeen beginsel van het Unierecht vooral in het kartelrecht aan de orde gesteld.²⁸ Daarnaast heeft het Hof in verband met de Schengen-uitvoeringsovereenkomst herhaaldelijk aandacht besteed aan de uitlegging van dit beginsel.²⁹ Bij al die zaken ging het echter in wezen om het aspect „idem”, dat wil zeggen de vraag of *dezelfde feiten* meerdere malen werden bestraft.³⁰ In casu is evenwel de kernvraag of de onjuiste verklaring van Bonda in strijd met het ne-bis-in-idembeginsel twee keer door middel van een *strafrechtelijke* procedure wordt bestraft. Hier gaat het dus om de bepaling van het aspect „bis”. Het Hof is tot dusver niet nader ingegaan op de vraag onder welke omstandigheden sprake is van een procedure van strafrechtelijke of quasistrafrechtelijke aard zodat het ne-bis-in-idembeginsel toepassing vindt.³¹

27 — Verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (PB L 14, blz. 18). Dat artikel bevat een met artikel 138 van verordening nr. 1973/2004 vergelijkbare regeling.

28 — Zie arrest LVM (aangehaald in voetnoot 13, punt 59), en arrest van 7 januari 2004, Aalborg Portland e.a./Commissie (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P en C-219/00 P, Jurispr. blz. I-123, punten 338-340).

29 — Overeenkomst ter uitvoering van het Schengen-akkoord („SUO”), ondertekend te Schengen op 19 juni 1990 (PB 2000, L 239, blz. 19).

30 — Zie recentelijk mijn conclusie van 8 september 2011, Toshiba e.a. (C-17/10).

31 — Zie echter de conclusie van advocaat-generaal Sharpston van 10 februari 2011 in de zaak KME (C-272/09 P, Jurispr. 2011, blz. I-12789, punten 61 e.v.), en de conclusie van advocaat-generaal Bot van 26 oktober 2010 in de zaak ThyssenKrupp Nirosta (voorheen ThyssenKrupp Stainless)/Commissie (C-352/09 P, Jurispr. 2011, blz. I-2359, punten 48 e.v.) en 26 oktober 2010 in de zaak ArcelorMittal Luxemburg/Commissie (C-201/09 P en C-216/09 P, Jurispr. 2011, blz. I-2239, punten 40 e.v.), waarin de advocaten-generaal aan de hand van de criteria van het EHRM de quasistrafrechtelijke aard van kartelprocedures van de Unie vaststellen. Aangaande de strafrechtelijke aard van kartelprocedures, zie ook EHRM, arrest Menarini/Italië van 27 september 2011 (zaak nr. 43509/08, nog niet gepubliceerd in *Recueil des arrêts et décisions*).

34. Alhoewel het Hof zich nog niet heeft uitgesproken over de vraag of een procedure als die van artikel 138, lid 1, van verordening nr. 1973/2004 moet worden gekwalificeerd als strafrechtelijk of quas strafrechtelijk in de zin van het *ne-bis-in-idembeginsel*, heeft het wel onderzocht of andere strafrechtelijke beginselen op vergelijkbare procedures van toepassing zijn.

1. Rechtspraak van het Hof inzake de strafrechtelijke aard van sancties op landbouwgebied

35. Reeds in zijn arrest in de zaak Duitsland/Commissie, die betrekking had op een beroep tot nietigverklaring van een landbouwrechtelijke bepaling volgens welke een persoon die bij de indiening van zijn aanvraag een onregelmatigheid had begaan, een jaar lang volledig van steun werd uitgesloten, heeft het Hof geoordeeld dat tijdelijke uitsluiting van een marktdeelnemer van een steunregeling geen strafsanctie vormt.³²

36. Ook in de zaak Käserei Champignon Hofmeister³³ diende het Hof te beoordelen of een landbouwrechtelijke sanctie een strafrechtelijk karakter had. Die zaak had betrekking op een bepaling die voorzag in betaling van een geldboete wanneer in een aanvraag om uitvoerrestituties onjuiste gegevens werden verstrekt. In dat verband rees de vraag of voor die sancties het *nulla poena sine culpa*-beginsel van toepassing was. Deze vraag heeft het Hof ontkennend beantwoord op grond dat de litigieuze sanctie een integrerend bestanddeel van het betrokken stelsel van uitvoerrestituties vormt en niet strafrechtelijk van aard is.³⁴

37. Het Hof heeft in die zaak de strafrechtelijke aard van de sancties aan de hand van twee criteria onderzocht.

38. Enerzijds keek het naar de *aard van de ten laste gelegde inbreuken*. Het stelde vast dat de overtreden regels uitsluitend golden voor marktdeelnemers die er in alle vrijheid voor hadden gekozen een beroep te doen op een landbouwsteunregeling. In een dergelijk geval is een procedure niet van strafrechtelijke aard.³⁵

39. Anderzijds onderzocht het Hof het *doel van de opgelegde sanctie*. In dat verband benadrukte het dat de tijdelijke uitsluiting van een steunregeling dient ter bestrijding van de talrijke onregelmatigheden die in het kader van de landbouwsubsidies worden begaan en die, doordat zij zwaar drukken op de begroting van de Unie, de maatregelen kunnen ondermijnen die de instellingen van de Unie op dit gebied hebben getroffen om de markten te stabiliseren en de landbouwers een redelijke levensstandaard en de verbruikers bij de levering redelijke prijzen te verzekeren.³⁶ In het kader van een communautaire steunregeling, waarin aan steunverlening noodzakelijk de voorwaarde wordt verbonden dat de rechthebbende alle waarborgen van eerlijkheid en betrouwbaarheid biedt, is de sanctie die wordt opgelegd indien niet aan deze voorwaarde wordt voldaan, een specifiek administratief instrument, dat een bestanddeel van de steunregeling vormt en een goed financieel beheer van de openbare middelen van de Unie moet verzekeren.

40. Deze criteria van het Hof moeten ook worden gehanteerd bij de beoordeling van de strafrechtelijke aard van een procedure in het licht van het *ne-bis-in-idembeginsel*. Dit impliceert in het onderhavige geval dat noch de uitsluiting van steun voor het lopende jaar op grond van artikel 138, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 1973/2004, noch de verlaging van steun in de drie daaropvolgende jaren op grond van artikel 138, lid 1, derde alinea, van strafrechtelijke aard is. Het *ne-bis-in-idembeginsel* is

32 — Arrest van 27 oktober 1992, Duitsland/Commissie (C-240/90, Jurispr. blz. I-5383, punt 25).

33 — Arrest van 11 juli 2002, Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Jurispr. blz. I-6453).

34 — Arrest Käserei Champignon Hofmeister (aangehaald in voetnoot 33, punt 44).

35 — Arrest Käserei Champignon Hofmeister (aangehaald in voetnoot 33, punt 41), onder verwijzing naar het arrest van 18 november 1987, Maizena e.a. (137/85, Jurispr. blz. 4587, punt 13), en het arrest Duitsland/Commissie (aangehaald in voetnoot 32, punt 26).

36 — Arresten Duitsland/Commissie (aangehaald in voetnoot 32, punt 19), en Käserei Champignon Hofmeister (aangehaald in voetnoot 33, punt 38).

dus niet van toepassing. Want net als in de zaak *Käserei Champignon Hofmeister* gelden de in casu overtreden steunregels uitsluitend voor marktdeelnemers die er in alle vrijheid voor hebben gekozen een beroep te doen op een landbouwsteunregeling. Bovendien vormen ook de in casu relevante sancties uit hoofde van artikel 138, lid 1, van de verordening een specifiek administratief instrument, dat een bestanddeel van een gesloten systeem van een steunregeling vormt en een goed financieel beheer van de openbare middelen van de Unie moet verzekeren.

41. Als tussenconclusie stel ik derhalve vast dat de vaste rechtspraak van het Hof betreffende de strafrechtelijke aard van vergelijkbare administratieve sancties op het vlak van het landbouwrecht tegen het strafrechtelijke karakter van de in artikel 138, lid 1, van verordening nr. 1973/2004 voorziene sancties pleit.

2. Inaanmerkingneming van de rechtspraak van het EHRM bij de bepaling van de strafrechtelijke aard van een sanctie

42. Thans zal ik nagaan of uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) inzake de gelijklopende *ne-bis-in-idem*-bepaling van het EVRM³⁷ andere criteria voortvloeien waarmee bij de beoordeling van de strafrechtelijke aard van een maatregel rekening moet worden gehouden, en of op basis van deze criteria sancties als die welke in casu aan de orde zijn, in het licht van die rechtspraak anders moeten worden gekwalificeerd dan tot dusver in de rechtspraak van het Hof het geval is.

43. Bij de uitlegging van het Unierechtelijke *ne-bis-in-idem*-beginsel dient de rechtspraak van het EHRM in aanmerking te worden genomen.³⁸ Dit volgt uit het homogeniteitsgebod³⁹, dat inhoudt dat aan de rechten van het Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte dienen te worden toegekend als aan de overeenstemmende bepalingen van het EVRM, zoals uitgelegd in de rechtspraak van het EHRM.⁴⁰

44. Het Unierechtelijke verbod van dubbele bestraffing sluit aan bij artikel 4, lid 1, van Protocol nr. 7 bij het EVRM, ook al is dat Protocol tot dusver niet door alle lidstaten van de Unie geratificeerd.⁴¹ Op dit nauwe verband met het EVRM duiden niet alleen de toelichting op artikel 50 van het Handvest van de grondrechten, maar ook de vaste rechtspraak van het Hof inzake het algemene *ne-bis-in-idem*-beginsel van het Unierecht.⁴²

a) Rechtspraak van het EHRM

45. Het EHRM interpreteert het begrip strafrechtelijke procedure van artikel 4, lid 1, van het Protocol nr. 7 in het licht van de algemene beginselen die het voor de overeenkomstige begrippen „vervolgning” en „straf” in de artikelen 6 en 7 van het EVRM heeft ontwikkeld.⁴³

46. In het kader van artikel 6 verwijst het EHRM naar de drie „Engel-criteria”, die zijn benoemd naar de uitspraak waarin het deze voor het eerst heeft geformuleerd.⁴⁴

37 — Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden („EVRM”, ondertekend te Rome op 4 november 1950).

38 — Zie ook mijn conclusie in de zaak *Toshiba e.a.* (aangehaald in voetnoot 30, punt 120).

39 — Artikel 6, lid 1, derde alinea, VEU en artikel 52, lid 3, eerste volzin, van het Handvest van de grondrechten.

40 — Zie arresten *McB.* (aangehaald in voetnoot 16, punt 53) en *Dereci e.a.* (aangehaald in voetnoot 18, punt 70), en mijn conclusie in de zaak *Toshiba e.a.* (aangehaald in voetnoot 30, punt 120). Overigens maakt artikel 52, lid 3, tweede volzin, van het Handvest het mogelijk verder te gaan dan het door het EVRM tot stand gebrachte niveau.

41 — Vier lidstaten van de Europese Unie (België, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk) hebben Protocol nr. 7 bij het EVRM tot dusver niet geratificeerd.

42 — Arresten *LVM* (aangehaald in voetnoot 13, punt 59), en *Showa Denko* (aangehaald in voetnoot 13, punt 50).

43 — EHRM, arrest *Maresti/Kroatië* van 25 juni 2009 (zaak nr. 55759/07, nog niet gepubliceerd in *Recueil des arrêts et décisions*, § 56 met verdere verwijzingen).

44 — EHRM, arrest *Engel e.a./Nederland* (Grote kamer) van 8 juni 1976 (zaken nrs. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, série A, nr. 22, § 82).

47. Het *eerste Engel-criterium* heeft betrekking op de indeling van een bepaling bij het strafrecht volgens nationaal recht. Die nationale kwalificatie beschouwt het EHRM echter niet van doorslaggevend belang, maar alleen als een uitgangspunt bij de beoordeling.⁴⁵

48. In het kader van het *tweede Engel-criterium* onderzoekt het EHRM allereerst tot wie een regeling die een bepaalde overtreding strafbaar stelt, gericht is. Is de adressaat het algemene publiek en niet — zoals in het tuchtrecht — een groep die een bepaalde status heeft, dan pleit dit voor de strafrechtelijke aard van de sanctie.⁴⁶ Daarnaast kijkt het EHRM naar het doel van de in de strafbepaling voorziene sanctie. Er is geen sprake van een strafsanctie wanneer de sanctie alleen maar strekt tot vergoeding van financiële schade.⁴⁷ Bestaat het doel ervan echter in repressie en preventie, dan is de sanctie van strafrechtelijke aard.⁴⁸ Vervolgens besteedt het EHRM in zijn recentere rechtspraak aandacht aan de vraag of de bestraffing van de overtreding tot doel heeft rechtsgoederen te beschermen waarvan de bescherming normaliter door strafrechtelijke bepalingen wordt gewaarborgd.⁴⁹ Al deze elementen dienen in globo te worden beoordeeld.⁵⁰

49. Het *derde Engel-criterium* heeft betrekking op de aard en de zwaarte van de op te leggen straf.⁵¹ Bij vrijheidsstraffen geldt algemeen het vermoeden dat de sanctie van strafrechtelijke aard is, en dat vermoeden kan slechts in uitzonderingsgevallen worden weerlegd.⁵² Ook bij geldboeten, met een vervangende vrijheidsstraf bij niet-betaling⁵³ of een vermelding op het strafblad, wordt normaliter aangenomen dat sprake is van een strafrechtelijke procedure.⁵⁴

50. Volgens het EHRM zijn het tweede en het derde criterium alternatief toepasbaar. Indien een afzonderlijke beoordeling aan de hand van de respectieve criteria echter niet tot een duidelijk resultaat leidt, past het deze criteria ook cumulatief toe.⁵⁵

b) Toepassing van de Engel-criteria op het onderhavige geval: ontstaat een conflict met de bestaande rechtspraak van het Hof inzake landbouwrecht?

i) Toepassing van het eerste Engel-criterium

51. Het eerste Engel-criterium betreft in het onderhavige geval de — volgens het Unierecht autonome — kwalificatie van de procedure van artikel 138, lid 1, van verordening nr. 1973/2004 die het Hof in het arrest *Käseri Champignon Hofmeister* heeft toegepast zonder de Engel-criteria uitdrukkelijk in aanmerking te nemen.

ii) Toepassing van het tweede Engel-criterium

52. In wezen onderzoekt het EHRM in het kader van het tweede Engel-criterium dezelfde elementen als die waarop het Hof zich ook in het arrest *Käseri Champignon Hofmeister* heeft gebaseerd.

45 — EHRM, arrest Engel e.a./Nederland (aangehaald in voetnoot 44, § 82).

46 — EHRM, arresten Öztürk/Duitsland van 21 februari 1984 (zaak nr. 8544/79, série A, nr. 73, § 53), en Lauko/Slowakije van 2 september 1998 (zaak nr. 26138/95, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VI, § 58).

47 — EHRM, arrest Jussila/Finland van 23 november 2006 (zaak nr. 73053/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2006-XIII, § 38).

48 — Zie bijvoorbeeld EHRM, arrest Zolotukhin/Rusland (Grote kamer) van 10 februari 2009 [zaak nr. 14939/03, nog niet gepubliceerd in *Recueil des arrêts et décisions*, § 55, onder verwijzing naar het arrest Ezeh en Connors/Verenigd Koninkrijk van 9 oktober 2003 (zaken nrs. 39665/98 en 40086/98, *Recueil des arrêts et décisions* 2003-X, §§ 102 en 105)], en arrest Maresti/Kroatië (aangehaald in voetnoot 43, § 59).

49 — EHRM, arresten Zolotukhin/Rusland (aangehaald in voetnoot 48, § 55), en Maresti/Kroatië (aangehaald in voetnoot 43, § 59).

50 — EHRM, arrest Ezeh en Connors/Verenigd Koninkrijk (aangehaald in voetnoot 48, § 103), en arrest Bendenoun/Frankrijk van 24 februari 1994 (zaak nr. 12547/86, série A, nr. 284, § 47).

51 — EHRM, arrest Zolotukhin/Rusland (aangehaald in voetnoot 48, § 56).

52 — EHRM, arresten Engel e.a./Nederland (aangehaald in voetnoot 44, § 82), en Ezeh en Connors/Verenigd Koninkrijk (aangehaald in voetnoot 48, § 126).

53 — EHRM, arrest Žugić/Kroatië van 31 mei 2011 (zaak nr. 3699/08, nog niet gepubliceerd in *Recueil des arrêts et décisions*, § 68).

54 — EHRM, arrest Žugić/Kroatië (aangehaald in voetnoot 53, § 68).

55 — EHRM, arrest Zolotukhin/Rusland (aangehaald in voetnoot 48, § 53).

– Groep van adressaten

53. De in artikel 138, lid 1, van de verordening vastgelegde sancties zijn niet gericht tot het algemene publiek, maar dienen veeleer te waarborgen dat de leden van een specifieke groep, namelijk de ontvangers van de betrokken landbouwsteun, zich aan de voor hen geldende regels houden.⁵⁶ Zo benadrukte het Hof in zijn arrest *Käserei Champignon Hofmeister* dat de in dat geval overtreden steunregels uitsluitend golden voor marktdeelnemers die er in alle vrijheid voor hadden gekozen een beroep te doen op een landbouwsteunregeling.⁵⁷

54. Iets anders volgt ook niet uit de uitspraak van het EHRM in de zaak *Jussila*.⁵⁸ In die zaak ging het om toeslagen wegens niet betaalde btw. Het EHRM was van oordeel dat het feit dat de betrokkene had besloten zich voor btw-doeleinden te doen registreren, irrelevant was, en ontkende dat in dat verband sprake was van een beperkte groep van adressaten. Mijns inziens ligt dit anders in het onderhavige geval. Anders dan bij het btw-stelsel, waarbij eenieder een mogelijke btw-plichtige is, is het systeem van landbouwsteun, zoals het Hof reeds heeft vastgesteld, een gesloten stelsel met een aantal voorwaarden waaraan de steunontvanger moet voldoen om aan dit systeem deel te nemen.

55. De specifieke afbakening van de groep van adressaten duidt dus erop dat de door artikel 138, lid 1, van verordening nr. 1973/2004 bestrafte overtreding niet van strafrechtelijke aard is.

– Normaliter door strafsancities beschermd rechtsgoed

56. Het in casu beschermde rechtsgoed, de financiële belangen van de Unie, kan zowel door strafrecht als door bestuursrecht worden beschermd. Dit aspect van het tweede Engel-criterium is dus niet verder bruikbaar voor de kwalificatie van de sanctie.

– Doel en strekking van de sanctie

57. Over de vraag welke doelen kenmerkend zijn voor een strafsancie, wordt al zeer lang gediscussieerd. Ik wil hierop thans niet ingaan, maar alleen erop wijzen dat in de moderne rechtsopvattingen betreffende de doelstellingen van een straf meestal de nadruk wordt gelegd op de verwezenlijking van een tweeledig doel, namelijk repressie en preventie⁵⁹, waarbij in sommige van die gemengde of „verenigingstheorieën” aan repressie geen zelfstandig belang toekomt.⁶⁰

58. Uit de rechtspraak van het EHRM maak ik echter op dat dit Hof de repressiviteit als constitutief bestanddeel van een strafsancie beschouwt. Ook hier is niet duidelijk wat onder repressie moet worden begrepen. Over het algemeen wordt hieronder — in tegenstelling tot restitutie, die ertoe strekt de toestand te herstellen die vóór het ontstaan van de schade bestond — een maatregel begrepen die de schuldige als vergelding wordt opgelegd teneinde de begane ongerechtigheid goed te maken.⁶¹ Ook advocaat-generaal Jacobs heeft in zijn conclusie in de zaak *Duitsland/Commissie* onderstreept dat een strafsancie meer beoogt dan louter afschrikking en preventie en in de regel ook elementen van een morele veroordeling in zich draagt.⁶²

59. De sancties in casu beogen niet alleen geleden schade te vergoeden. Derhalve moet worden onderzocht of zij een preventief en een repressief karakter hebben.

56 — Zie in deze zin EHRM, arrest *Weber/Zwitserland* van 22 mei 1990 (zaak nr. 11034/84, série A, nr. 177, § 33).

57 — Arrest *Käserei Champignon Hofmeister* (aangehaald in voetnoot 33, punt 41).

58 — EHRM, arrest *Jussila/Finland* (aangehaald in voetnoot 47, § 38).

59 — Zie bijvoorbeeld B. Bouloc, *Droit pénal général*, 19e ed. (2005), blz. 22-23, en A. Ashworth, *Principles of Criminal Law*, 6e ed. (2009), blz. 16-18.

60 — Zie de door C. Roxin bepleite preventieve verenigingstheorie, die ervan uitgaat dat „het doel van straf slechts preventief kan zijn”; C. Roxin, *Strafrecht Allgemeiner Teil*, deel I, 4^e ed. (2006), blz. 85-96.

61 — Zo het EHRM in het arrest *Jussila* (aangehaald in voetnoot 47, § 38), waarin het relevant achtte of een financiële belasting dient tot vergoeding van geleden schade dan wel tot bestraffing om herhaling te voorkomen.

62 — Conclusie van 3 juni 1992 (arrest aangehaald in voetnoot 32, punt 11).

60. Een regel die een steunaanvrager alleen het bedrag weigert dat hij ten onrechte heeft aangevraagd, maar hem wel de steun toekent waarop hij op basis van de juiste gegevens aanspraak kan maken, streeft klaarblijkelijk geen strafrechtelijk doel na.

61. De vraag of een sanctie repressief is, is echter moeilijker te beantwoorden waar het gaat om de in artikel 138, lid 1, van de verordening vastgelegde verlagingen van de steun in het jaar van indiening van de aanvraag (in casu volgens de tweede alinea van die bepaling bestaande uit „uitsluiting” in dat jaar) en de daaropvolgende jaren.

62. Bij de analyse van het doel van een administratieve sanctie op landbouwgebied heeft het Hof reeds in zijn arrest *Käserei Champignon Hofmeister* met betrekking tot een vergelijkbare sanctie vastgesteld dat deze sanctie beoogde de talrijke onregelmatigheden in dat stelsel en de daardoor veroorzaakte druk op de begroting van de Unie te bestrijden.⁶³ Het Hof verwees in dat verband ook naar de negende overweging van de considerans van de verordening betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen⁶⁴, waarin wordt overwogen dat de communautaire maatregelen en sancties die zijn ingesteld in het kader van de verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, integrerend deel uitmaken van de steunregelingen en een eigen doel hebben. Dit wijst erop — zoals ook de Commissie benadrukt — dat de regeling louter preventief is.

63. Controles ter voorkoming van onregelmatigheden zijn vanwege de geringe capaciteiten van de administratie noodgedwongen slechts in beperkte omvang mogelijk. Een steunontvanger die in zijn aanvraag één keer onjuiste gegevens heeft verstrekt, biedt minder garantie voor betrouwbaarheid, eerlijkheid en zorgvuldigheid. De beste bescherming voor de begroting zou derhalve erin bestaan een dergelijke steunontvanger volledig van het steunstelsel uit te sluiten. Dit zou niet neerkomen op een bestraffing, maar een maatregel zijn om de begroting tegen mogelijke verdere onjuiste aanvragen te beschermen. Men zou kunnen argumenteren dat indiening van een correcte aanvraag, marginale onjuistheden daargelaten, net zo goed voorwaarde is voor steunverlening als bijvoorbeeld inachtneming van de termijnen voor indiening van de aanvraag of elk andere voorwaarde voor steunverlening.

64. Zo de wetgever gelet op de gevolgen voor de individuele indiener van een steunaanvraag en het evenredigheidsbeginsel evenwel ervoor kiest in plaats van een volledige slechts een gedeeltelijke uitsluiting van de steun in de vorm van verlagingen toe te passen, wijzigt dit niet de aard van de sanctie. Met deze sanctie wil de wetgever niet het gedrag van de steunaanvrager achteraf uitdrukkelijk afkeuren. Ook verlaging van de steun beperkt het risico dat een onbetrouwbare ontvanger voor de begroting inhoudt, hetgeen impliceert dat de betrokken regelingen een preventief karakter hebben.

65. Tegen een repressief karakter pleit bovendien dat steunverlaging slechts geldt indien de steunontvanger in de drie volgende jaren een aanvraag indient. Doet hij dit niet — omdat hij zijn bedrijf sluit of verkoopt of anderszins niet aan de steunvoorwaarden voldoet —, dan treft de sanctie geen doel. Indien de steunontvanger in de volgende jaren slechts op lagere steunbedragen aanspraak heeft en deze bedragen te laag zijn om met het verschil te worden verrekend, treft de sanctie in zoverre evenmin doel. Indien de sanctie repressief zou zijn, dat wil zeggen een morele veroordeling zou inhouden en een ongerechtigheid zou goedmaken, zou de sanctie worden opgelegd los van elke handeling van de steunontvanger (in casu indiening van een nieuwe aanvraag) en zou het bedrag ook niet kunnen komen te vervallen.

66. In zoverre verschilt de litigieuze sanctie ook van de belastingtoeslagen die in de rechtspraak van het EHRM aan de orde waren en die het als een strafsanctie heeft gekwalificeerd, aangezien zij geen financiële compensatie beoogden, maar waren bedoeld als straf om herhaling te voorkomen.⁶⁵

63 — Arrest *Käserei Champignon Hofmeister* (aangehaald in voetnoot 33, punt 38).

64 — Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995, PB L 312, blz. 1.

65 — EHRM, arrest *Jussila/Finland* (aangehaald in voetnoot 47, § 38), waarin het ook ingaat op divergenties in zijn rechtspraak inzake de kwalificatie van belastingtoeslagen. Zie ook EHRM, arrest *Ruotsalainen/Finland* van 16 juni 2009 (zaak nr. 13079/03, nog niet gepubliceerd in *Recueil des arrêts et décisions*, § 46), betreffende een heffing vanwege gebruik van verkeerde brandstof.

– Tussenconclusie

67. Toepassing van het tweede Engel-criterium op de in casu aan de orde zijnde sancties leidt tot een uitlegging die in wezen strookt met de conclusie waartoe het Hof in zijn rechtspraak tot dusver is gekomen met betrekking tot de strafrechtelijke aard van sancties op landbouwgebied. Aan de hand van dit tweede criterium kan dus niet worden aangenomen dat de procedure van artikel 138, lid 1, van de verordening een strafprocedure is.

iii) Toepassing van het derde Engel-criterium

68. Het aspect van de zwaarte van de sanctie heeft het Hof bij de beoordeling van vergelijkbare sancties op landbouwgebied tot dusver daarentegen niet expliciet onderzocht.⁶⁶ Gezien de vereiste homogeniteit met het EVRM⁶⁷ biedt de onderhavige zaak derhalve de gelegenheid ook dat element mee te nemen in de beoordeling.

69. Met betrekking tot de aard en de zwaarte van de in casu opgelegde sancties valt om te beginnen op dat niet is voorzien in vervangende gevangenisstraf. Voor het criterium van de zwaarte van de straf sluit het EHRM aan bij de abstracte strafmaat en niet bij de in concreto opgelegde straf. Wanneer dit uitgangspunt op het onderhavige geval wordt toegepast, rijzen allereerst praktische moeilijkheden. Het EHRM gaat immers uit van een schaal van straffen, met een maximumstraf. Doordat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde sanctie afhangt van variabelen, namelijk het verschil tussen de aangegeven en de geconstateerde oppervlakte, kan geen abstracte maximumstraf worden vooropgesteld. Hooguit kan worden verwezen naar het bedrag van de in concreto te berekenen sanctie.

70. Wanneer men vanuit louter financieel oogpunt alleen naar de economische gevolgen van de uitsluiting van steun of van de verlagingen van steun kijkt en ervan uitgaat dat het EHRM het eerste en het tweede Engel-criterium als alternatief toepasbaar beschouwt, zou men tot de conclusie kunnen komen dat de verlaging van steun op grond van artikel 138, lid 1, van de verordening een maatregel van strafrechtelijke aard is. De landbouwer die steun ontvangt, bevindt zich immers in een economisch gunstigere situatie dan wanneer de steun hem is geweigerd en de bedragen waarmee de steunaanvragen in casu zijn verlaagd, zijn niet te verwaarlozen.

71. Mijns inziens mag bij de beoordeling van de zwaarte van de opgelegde sanctie echter niet alleen naar de uiteindelijke economische nadelige gevolgen voor de steunontvanger worden gekeken. Veeleer moet bij deze evaluatie worden nagegaan of met de sanctie afbreuk wordt gedaan aan een te beschermen belang van de betrokkene. Is dat niet het geval, dan is er geen sprake van een zware sanctie in de zin van het derde Engel-criterium. In de context van de onderhavige zaak blijkt dat de sanctie geen gevolgen heeft voor het op dat ogenblik bestaande vermogen van de betrokkene, zoals dit het geval zou zijn bij een geldboete. Evenmin wordt de betrokkene in zijn rechtmatige verwachtingen geschokt. Door de verlaging verliest hij alleen maar een vooruitzicht op steun. Wat dit vooruitzicht op steun betreft, kan bij een steunontvanger die bewust onjuiste gegevens heeft verstrekt, echter geen gewettigd vertrouwen ontstaan. Hij was er zich immers van meet af aan van bewust dat hij zo hij onjuiste gegevens verstrekke, geen steun voor het volledige bedrag zou ontvangen.⁶⁸

66 — Zie evenwel arrest van 8 juli 1999, Hüls/Commissie (C-199/92 P, Jurispr. blz. I-4287, punt 150), inzake toepassing van het vermoeden van onschuld in het kartelrecht.

67 — Zie punt 43 van deze conclusie.

68 — Precies deze gedachtegang heeft het Hof gevolgd in zijn arrest Käserei Champignon Hofmeister om tot de conclusie te komen dat de vrijheid om van een steunregeling gebruik te maken, een doorslaggevend criterium vormt.

3. Consequenties van een andersluidende beslissing

72. Tot besluit moet nog worden overwogen wat de praktische consequenties zouden zijn van toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel op een situatie als die in het hoofdgeding. Alhoewel de concrete gevolgen uiteraard niet bepalend kunnen zijn voor de uitlegging van het ne-bis-in-idembeginsel, is het toch interessant hierop een blik te werpen, ook voor een beter begrip van de systematiek van het globale stelsel van landbouwsteun. Deze praktische gevolgen tonen aan dat de wetgever niet ervan uitging dat vergelijkbare administratieve sancties op landbouwgebied een „bis” in de zin van het ne-bis-in-idembeginsel zijn.

73. Om te beginnen is het in dit verband interessant aan te stippen dat er verordeningen bestaan die uitdrukkelijk bepalen dat de in het Unierecht voorziene administratieve sancties onverminderd eventuele naar nationaal recht opgelegde aanvullende sancties gelden.⁶⁹

74. Ook uit artikel 6 van verordening nr. 2988/95 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen⁷⁰ volgt niet dat de wetgever van mening was dat op de combinatie van administratieve sancties als die in casu en van nationale strafsancities het ne-bis-in-idembeginsel van toepassing is. Lid 1 ervan bepaalt namelijk dat de procedure inzake administratieve sancties alleen *kan* worden geschorst indien tegen de betrokkene ter zake van dezelfde feiten een strafprocedure is ingesteld, en principieel later weer kan worden hervat.⁷¹ Voor hervatting geldt ingevolge lid 3 van dit artikel weliswaar het voorbehoud van de algemene rechtsbeginselen, maar indien het ne-bis-in-idembeginsel van toepassing was, zou de administratieve procedure in geen geval mogen worden hervat.

75. Alhoewel volgens de tiende overweging van de considerans van verordening nr. 2988/95 de cumulatie van sancties jegens dezelfde persoon en voor dezelfde situaties moet worden voorkomen, is niet uitgesloten dat een tweede procedure wordt gevoerd. Ook al wordt in deze overweging het ne-bis-in-idembeginsel vermeld, in de negende overweging van de considerans wordt tegelijkertijd verklaard dat de Unierechtelijke sancties een eigen doel hebben, dat de strafrechtelijke beoordeling van de gedragingen van de betrokken marktdeelnemers door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten onverlet laat.

76. Ten slotte dient terug te worden aangeknoopt met de hierboven besproken verplichting voor de lidstaten om op frauduleuze handelingen die de financiële belangen van de Unie schaden, doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende strafsancities te stellen, met inbegrip van, althans bij ernstige fraude, vrijheidsstraffen.⁷²

77. Indien in het onderhavige geval het ne-bis-in-idembeginsel zou worden toegepast, zouden zelfs in gevallen van uiterst ernstige en herhaalde fraude principieel geen vrijheidsstraffen kunnen worden opgelegd, aangezien volgens de verordening een administratieve sanctie moet worden opgelegd en deze sanctie dus in de weg zou staan aan strafrechtelijke vervolging.

69 — Zie artikel 48, lid 9, van verordening (EG) nr. 612/2009 van de Commissie van 7 juli 2009 houdende gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen van het stelsel van restituties bij uitvoer voor landbouwproducten (PB L 186, blz. 1) en punt 98 van de considerans van verordening nr. 1122/2009 (aangehaald in voetnoot 4).

70 — Aangehaald in voetnoot 64.

71 — Zie ook de negende overweging van de considerans van de verordening.

72 — Zie punten 18 e.v. van deze conclusie; zie eveneens artikel 2, lid 1, van de Overeenkomst van 26 juli 1995 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB C 316, blz. 49).

4. Inaanmerkingneming van de sanctie

78. Niet-toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel mag echter niet tot gevolg hebben dat de betrokkene wat de hoogte van de nationale strafsanctie betreft, onevenredig zwaar wordt getroffen.⁷³ Uit het evenredigheidsbeginsel volgt dat de administratieve sanctie bij de beoordeling van de op te leggen strafsanctie in aanmerking moet worden genomen.⁷⁴ In die richting gaat ook de reeds vermelde tiende overweging van de considerans van verordening nr. 2988/95⁷⁵, waarin wordt verklaard dat cumulatie van financiële sancties van de Unie en nationale strafrechtelijke sancties moet worden voorkomen.

5. Beoordeling van de overige aspecten van het ne-bis-in-idembeginsel

79. Tot besluit wil ik nog ingaan op de overige aspecten van het ne-bis-in-idembeginsel, die de Republiek Polen en de Commissie in hun opmerkingen subsidiair hebben aangevoerd. Beide partijen zijn van mening dat dit beginsel in het onderhavige geval geen toepassing kan vinden omdat de voorwaarde van het „idem” ontbreekt, aangezien de administratieve sanctie uit hoofde van artikel 138, lid 1, van verordening nr. 1973/2004 en de nationale straf niet hetzelfde rechtsgoed beschermen.

80. In zijn rechtspraak betreffende het verbod van dubbele bestraffing van Protocol nr. 7 bij het EVRM acht het EHRM evenwel inmiddels alleen de identiteit van de feiten en niet ook de identiteit van het beschermde rechtsgoed relevant.⁷⁶ Zoals ik in mijn conclusie in de zaak Toshiba e.a. heb uiteengezet, zou voor het begrip „idem” in het kader van het Unierechtelijke verbod van dubbele bestraffing aansluiting moeten worden gezocht bij de rechtspraak van het EHRM, volgens welke uitsluitend de identiteit van de feiten van belang is⁷⁷ en het door artikel 138, lid 1, van verordening nr. 1973/2004 beschermde rechtsgoed van geen belang is voor de beoordeling van het aspect „idem”.

VI – Conclusie

81. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„De procedure van artikel 138, lid 1, van verordening (EG) nr. 1973/2004 van de Commissie van 29 oktober 2004 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad met betrekking tot de bij de titels IV en IV bis van die verordening ingestelde steunregelingen en het gebruik van braakgelegde grond voor de productie van grondstoffen, op grond waarvan een sanctie wordt opgelegd die erin bestaat dat een landbouwer in het jaar waarin hij een onjuiste verklaring aflegt over de grootte van het areaal dat ten grondslag ligt aan zijn steunaanvraag, geen steun wordt uitbetaald en hij nogmaals van steun wordt uitgesloten doordat het bedrag dat overeenstemt met het verschil tussen de aangegeven oppervlakte en de geconstateerde oppervlakte, wordt verrekend met de steunbetalingen waarop hij recht zou hebben wanneer hij een aanvraag indient voor de drie kalenderjaren die volgen op het jaar waarin het verschil is vastgesteld, is geen strafprocedure in de zin van het Unierechtelijke ne-bis-in-idembeginsel.”

73 — Zie in die zin arrest *Käserei Champignon Hofmeister* (aangehaald in voetnoot 33, punt 52), waarin het Hof benadrukte dat de niet-toepasselijkheid van het *nulla poena sine culpa*-beginsel niet betekent dat de rechtssubjecten zonder rechtsbescherming zouden zijn.

74 — Zie inzake de toepasselijkheid van het evenredigheidsbeginsel op de nationale strafsanctie punt 18 van deze conclusie.

75 — Aangehaald in voetnoot 64.

76 — EHRM, uitspraak *Zolotukhin/Rusland* (aangehaald in voetnoot 48, § 82).

77 — Aangehaald in voetnoot 30, punten 111-124.