



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 5 juni 2012*

”Gemensam jordbrukspolitik — Systemet för enhetlig arealersättning — Förordning (EG) nr 1973/2004 — Artikel 138.1 — Utestängning från stöd om det föreligger felaktig angivelse av den deklarerade arealen — Sanktionens administrativa eller straffrättsliga karaktär — Förbudet mot dubbelbestraffning — Principen *ne bis in idem*”

I mål C-489/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Sąd Najwyższy (Polen) genom beslut av den 27 september 2010, som inkom till domstolen den 12 oktober 2010, i brottmålet mot

Łukasz Marcin Bonda,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot och A. Prechal samt domarna A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, A. Borg Barthet (referent), L. Bay Larsen, M. Berger och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren K. Sztranc-Sławiczek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 oktober 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Łukasz Marcin Bonda, genom J. Markowicz, advokat,
- Polens regering, genom M. Szpunar, D. Krawczyk och B. Majczyna, samtliga i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom A. Bouquet och A. Szmytkowska, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 15 december 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: polska.

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 138.1 i kommissionens förordning (EG) nr 1973/2004 av den 29 oktober 2004 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1782/2003 när det gäller de stödsystem som avses i avdelning IV och IV a i den förordningen och användningen av uttagen mark för produktion av råvaror (EUT L 345, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett brottmål mot Łukasz Marcin Bonda och avser bedrägeri i den deklaration som denne har ingett rörande storleken på den jordbruksareal som är berättigad till enhetlig arealersättning.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

- 3 I artikel 4.1 i protokoll nr 7 till Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Strasbourg den 22 november 1984 (nedan kallat protokoll nr 7), föreskrivs följande:

”Ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.”

Unionsrätten

Förordning (EG, Euratom) nr 2988/95

- 4 I skälen 4, 5, 9, 10 och 12 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, s. 1), anges följande:

”För att kampen mot bedrägeri som riktar sig mot gemenskapernas finansiella intressen skall bli mer effektiv är det nödvändigt att införa en gemensam rättslig ram inom alla de områden som omfattas av gemenskapspolitiken.

De oegentligheter och de administrativa åtgärder och sanktioner som har samband med oegentligheterna anges i föreskrifter för olika sektorer i enlighet med denna förordning.

...

De åtgärder och sanktioner som har antagits inom ramen för förverkligandet av målen för den gemensamma jordbrukspolitikerna ingår som en nödvändig del i bidragssystemen. De har ett mål i sig själva, vilket inte påverkar rätten för medlemsstaternas behöriga myndigheter att på det straffrättsliga området själva bedöma de berörda ekonomiska aktörernas beteende. Effektiviteten måste säkerställas genom att gemenskapsreglerna får omedelbar effekt och genom att samtliga gemenskapsåtgärder tillämpas fullt ut, när antagandet av förebyggande åtgärder inte har lett till att detta mål har kunnat uppnås.

I enlighet med det allmänna kravet på rimlighet och med proportionalitetsprincipen, samt mot bakgrund av principen *ne bis in idem*, finns det anledning att, med hänsyn till gemenskapens regelverk och de bestämmelser som anges i de särskilda gemenskapsregler som redan finns när denna förordning träder i kraft, fastställa lämpliga bestämmelser för att undvika en kumulation av gemenskapsstraffsanktioner av ekonomisk art och nationella straffrättsliga sanktioner som åläggs samma person för samma förhållanden.

...

Denna förordning tillämpas utan att det hindrar tillämpningen av medlemsstaternas straffrättsliga lagstiftning.”

5 I artikel 1 i förordningen föreskrivs följande:

”1. För att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen antas härmed allmänna regler om enhetliga kontroller och om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till gemenskapsrätten.

2. Med oegentligheter avses varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som upp bärs direkt för gemenskapernas räkning.”

6 I artikel 2 i samma förordning föreskrivs följande:

”1. Kontroller, administrativa åtgärder och sanktioner skall införas i den mån som de är nödvändiga för att säkerställa en riktig tillämpning av gemenskapsrätten. De skall vara effektiva, proportionella och avskräckande, så att de säkerställer ett adekvat skydd för gemenskapens finansiella intressen.

2. Administrativa sanktioner får endast beslutas om de har införts genom en gemenskapsrättsakt som föregår oegentligheten. Om förändringar senare görs i de bestämmelser om administrativa sanktioner som finns i en gemenskapsrättsakt, skall de bestämmelser som är minst ingripande tillämpas retroaktivt.

3. Gemenskapsrättens bestämmelser avgör arten och räckvidden av de administrativa åtgärder och sanktioner som behövs för en riktig tillämpning av de regler som avses och beror på oegentlighetens art och allvar, den beviljade förmånen eller den uppnådda fördelen och graden av ansvar.

4. Med förbehåll för den tillämpliga gemenskapsrätten regleras förfarandena för tillämpning av gemenskapskontroller, åtgärder och sanktioner i medlemsstaternas lagstiftning.”

7 I artikel 4 i förordning nr 2988/95 stadgas följande:

”1. Varje oegentlighet medför som en allmän regel att den förmån som erhållits på ett otillbörligt sätt dras in:

- genom förpliktelse att betala tillbaka utestående belopp eller de belopp som uppburits på ett otillbörligt sätt,
- genom förlust, helt eller delvis, av den garanti som ställts som säkerhet för en begäran om en förmån som beviljats eller när ett förskott mottagits.

2. Tillämpningen av de åtgärder som anges i punkt 1 skall begränsas till indragning av den förmån som erhållits samt, om så föreskrivs, ränta som kan beräknas på en fast räntesats.

3. Beroende på omständigheterna skall handlingar leda till att en förmån inte beviljas eller till att den dras in om handlingarna bevisligen har till syfte att leda till att någon får en förmån som strider mot målen i den gemenskapslagstiftning som är tillämplig i det enskilda fallet därför att de villkor som krävs för att få förmånen har konstruerats.

4. De åtgärder som anges i denna artikel skall inte anses som sanktioner.”

8 Artikel 5 i förordningen har följande lydelse:

”1. De oegentligheter som begås uppsåtligen eller som orsakas av oaktsamhet kan medföra följande administrativa sanktioner:

- a) betalning av administrativa böter,
- b) betalning av ett belopp som överstiger de summor som otillbörligen mottagits eller som inte betalas samt, i förekommande fall, ränta. Detta ytterligare belopp skall bestämmas med ett procenttal som skall fastställas genom särskilda regler och får inte överskrida den nivå som är absolut nödvändig för att ge beloppet en avskräckande effekt,
- c) förlust, helt eller delvis, av en förmån som beviljats genom tillämpning av gemenskapsregler, även om aktören endast delvis dragit fördel av denna förmån,
- d) utestängning från eller indragning av förmånen under en period efter den då oegentligheten begicks,
- e) tillfällig indragning av ett sådant godkännande eller erkännande som krävs för deltagande i gemenskapens stödprogram,
- f) förlust av en säkerhet eller en borgen som ställts enligt villkoren i regler eller återställande av den summa som motsvarar en otillbörligen släppt säkerhet, och
- g) andra sanktioner av enbart ekonomisk karaktär, av motsvarande slag och omfattning, om vilka stadgas i de regler för olika sektorer som rådet antagit beroende på den berörda sektorns särskilda behov och i överensstämmelse med de verkställighetsbefogenheter som rådet givit kommissionen.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i de regler för olika sektorer som redan finns då denna förordning träder i kraft, kan andra oegentligheter endast ge upphov till sådana sanktioner som inte kan jämföras med en sådan sanktion av straffrättslig art som anges i punkt 1, i den mån sådana sanktioner är oundgängliga för att reglerna skall kunna tillämpas på ett riktigt sätt.”

9 I artikel 6 i förordning nr 2988/95 föreskrivs följande:

”1. Med förbehåll för de administrativa gemenskapsåtgärder och gemenskapssanktioner, som har vidtagits på grundval av regler inom olika sektorer och som redan finns när denna förordning träder i kraft, kan åläggande av ekonomiska sanktioner som administrativa böter avbrytas genom beslut av den behöriga myndigheten, om ett straffrättsligt förfarande inletts mot personen i fråga med avseende på samma förhållanden. Avbrott i det administrativa förfarandet medför att den preskriptionstid som anges i artikel 3 tillfälligt upphör att löpa.

2. Om det straffrättsliga förfarandet inte fullföljs, skall det administrativa förfarande som har avbrutits återupptas.

3. När det straffrättsliga förfarandet har slutförts skall det administrativa förfarande som har avbrutits återupptas, i den mån detta inte strider mot allmänna rättsgrundsatser.

4. När det administrativa förfarandet återupptas, skall den administrativa myndigheten se till att den sanktion som tillämpas minst motsvarar den som anges i gemenskapsföreskrifterna varvid myndigheten kan ta hänsyn till alla de sanktioner som en domstol kan ha ålagt samma person för samma förhållanden.

5. Punkterna 1–4 skall inte tillämpas på ekonomiska sanktioner som utgör en nödvändig del av de ekonomiska bidragssystemen och som kan tillämpas oberoende av eventuella straffsanktioner om och i den mån de inte är att jämföras med sådana sanktioner.”

Förordning (EG) nr 1782/2003

- 10 I rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 (EUT L 270, s. 1, rättad i EUT L 94, 2004, s. 70), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 118/2005 av den 26 januari 2005 (EUT L 24, s. 15) (nedan kallad förordning nr 1782/2003), anges följande i skäl 21:

”I stödsystemen inom den gemensamma jordbrukspolitiken ingår ett direkt inkomststöd i första hand för att upprätthålla en rimlig levnadsstandard bland jordbruksbefolkningen. Detta mål är nära förknippat med målet att bibehålla landsbygdsområden. För att undvika felaktig användning av gemenskapens medel bör inga stödutbetalningar göras till jordbrukare som på ett konstlat sätt har skapat de förutsättningar som krävs för att få sådana utbetalningar.”

- 11 I artikel 24 i förordning nr 1782/2003 stadgas följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av minskningar och utslutningar enligt artikel 6 i denna förordning, om det upptäcks att jordbrukaren inte uppfyller de stöd villkor som fastställs i denna förordning eller i artikel 2a i förordning (EG) nr 1259/1999, skall hela eller en del av det stöd som har beviljats eller kommer att beviljas, och för vilket stöd villkoren har uppfyllts, omfattas av minskningar och utslutningar som fastställs enligt det förfarande som avses i artikel 144.2 i den här förordningen.

2. Procentsatserna för minskning skall avpassas med hänsyn till den upptäckta överträdelsens allvar, omfattning, varaktighet och upprepning och kan gå ända till fullständig utslutning från ett eller flera stödsystem under ett eller flera kalenderår.”

Förordning nr 1973/2004

- 12 I skäl 69 i förordning nr 1973/2004 anges följande:

”Genom artikel 143b i förordning ... nr 1782/2003 får Tjeckien, Estland, Cypern, Lettland, Litauen, Ungen, Malta, Polen, Slovenien och Slovakien (de nya medlemsstaterna) ersätta direktstödet med ett enda stöd (systemet med enhetlig arealersättning). Tjeckien, Estland, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Polen, och Slovakien har valt den möjligheten. Därför bör det fastställas utförliga bestämmelser för tillämpningen av systemet med enhetlig arealersättning.”

- 13 I artikel 138 i den nämnda förordningen föreskrivs följande:

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

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

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

2. I de fall där skillnaderna mellan den deklarerade arealen och den fastställda arealen är en följd av avsiktliga oegentligheter får det stöd som jordbrukaren skulle ha varit berättigad till inte beviljas för året i fråga.

Om skillnaden är större än 20 % av den fastställda arealen skall jordbrukaren uteslutas från stöd ännu en gång, upp till ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den deklarerade arealen och den fastställda arealen. Detta belopp skall räknas av mot stödutbetalningar i samband med stöd som jordbrukaren har rätt att få och lämnar in ansökningar om under de tre kalenderår som följer på konstaterandet.

3. För fastställandet av den areal som avses i artikel 2.22. i förordning (EG) nr 796/2004 skall de regler tillämpas som framgår av artikel 143 b.5. och artikel 143 b.6. första stycket i förordning ... nr 1782/2003 samt artikel 137 i den här förordningen.”

Den polska lagstiftningen

- 14 I artikel 297.1 i lag av den 6 juni 1997 om strafflag (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz. U 1997, nr 88, position 553) föreskrivs följande:

”Den som i syfte att få kredit, lån, borgen, säkerhet, kreditiv, anslag, stöd eller en bekräftelse från en bank om en skyldighet som avser borgen, säkerhet eller en liknande finansiell tjänst med ett bestämt ekonomiskt syfte, ett elektroniskt betalningsmedel eller en offentlig order till sig själv eller till en annan person från en bank eller en organisatorisk enhet som utövar en liknande ekonomisk verksamhet enligt lag, eller ett organ eller en institution som förfogar över offentliga medel, har framlagt ett dokument som är förfalskat, ändrat, som innehåller vilseledande eller felaktiga uppgifter eller en felaktig deklaration avseende omständigheter av avgörande betydelse för att erhålla finansiellt stöd, avseende betalningsmedlet eller avseende ovannämnda order, straffas med fängelse mellan tre månader och fem år.”

- 15 I artikel 17.1 punkterna 7 och 11 i lag av den 6 juni 1997 om rättegång i brottmål (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. 1997, nr 89, position 555, nedan kallad lagen om rättegång i brottmål), stadgas följande:

”Förfarandet ska inte inledas eller ska avskrivas om det redan har påbörjats när:

...

ett brottmål avseende samma faktiska omständigheter och avseende samma person redan slutgiltigt har avgjorts eller har anhängiggjorts.

...

andra omständigheter utgör hinder för lagförande.

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 16 Den 16 maj 2005 ingav Łukasz Marcin Bonda, till Biuro Powiatowe Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (regionkontoret för agenturen för omstrukturering och modernisering av jordbruket, nedan kallad regionkontoret), en ansökan om enhetlig arealersättning för år 2005.
- 17 I ansökan lämnade Łukasz Marcin Bonda felaktiga uppgifter om storleken på den mark som han nyttjade för jordbruk och om odlingarna på denna mark genom att ange 212,78 hektar i stället för 113,49 hektar.
- 18 Den 25 juni 2006 beslutade direktören för regionkontoret med stöd av artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004 att dels avslå Łukasz Marcin Bondas ansökan om enhetlig arealersättning för år 2005, dels påföra honom en sanktion, som bestod i att han förlorade sin rätt till enhetlig arealersättning med ett belopp som motsvarade skillnaden mellan den faktiska arealen och den deklarerade arealen under de tre år som följer på det år när de felaktiga uppgifterna lämnades.
- 19 Genom dom av den 14 juli 2009 dömde Sąd Rejonowy w Goleniowie (domstolen i Goleniów) Łukasz Marcin Bonda för subventionsbedrägeri, med tillämpning av artikel 297.1 i lag av den 6 juni 1997 om strafflag, med motiveringen att han för att uppnå utbetalning av stöd hade lämnat felaktiga uppgifter om omständigheter som var av avgörande betydelse för att erhålla enhetlig arealersättning. Łukasz Marcin Bonda dömdes därför till fängelse i åtta månader villkorligt med två års prøvotid, jämte 80 dagsböter om 20 PLN.
- 20 Łukasz Marcin Bonda överklagade ovannämnda dom till Sąd Okręgowy w Szczecinie (regiondomstolen i Szczecin), som upphävde domen och fastslog att brottmålet inte kunde prövas, eftersom Łukasz Marcin Bonda redan hade ålagts en administrativ sanktion för samma faktiska omständigheter. Ovannämnda domstol fastslog därefter att det saknades anledning att döma i målet och avskrev det genom beslut av den 19 mars 2010, med tillämpning av artikel 17.1 punkt 11 i lagen om rättegång i brottmål.
- 21 Prokurator Generalny (allmänne åklagaren) överklagade domen hos Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) och gjorde härvid gällande att det förelåg ett väsentligt åsidosättande av förfarandebestämmelsen i artikel 17.1 punkt 11.
- 22 Även om Sąd Najwyższy ansåg att det inte föreligger något tvivel om att de faktiska omständigheter som låg till grund för att vidta en åtgärd mot Łukasz Marcin Bonda med stöd av artikel 138.1 i förordning nr 1973/2001 är identiska med de omständigheter som utgör föremål för avgörandet i brottmålet, fann denna domstol emellertid att såtillvida som talan i brottmålet har väckts med stöd av artikel 17.1 punkt 11 i lag om rättegång i brottmål var beslutet att avskriva målet mot Łukasz Marcin Bonda felaktigt.
- 23 Sąd Najwyższy fann således att det endast var artikel 17.1 punkt 7 i lagen om rättegång i brottmål som kunde utgöra korrekt rättslig grund för att avskriva målet. För att kunna döma i det nationella målet ska det därför prövas huruvida förfarandet vid regionkontoret utgör ett straffrättsligt förfarande i den mening som avses i denna bestämmelse. Den nationella domstolen har i detta sammanhang förtydligt att för den händelse att en bokstavstolkning av denna bestämmelse medför att frågan ska besvaras nekande ska den dock tolkas mot bakgrund av artikel 4.1 i protokoll nr 7.
- 24 Sąd Najwyższy fann under dessa omständigheter att det var nödvändigt att pröva den rättsliga statusen för den sanktion som ålagts jordbrukaren med stöd av artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004.
- 25 Eftersom Sąd Najwyższy fann att utgången i målet är beroende av hur ovannämnda artikel 138 ska tolkas, beslutade denna domstol att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Vilken rättslig status har en påföljd som åläggs med stöd av artikel 138 i [förordning nr 1973/2004] och som består i att en jordbrukare utesluts från direktstöd under de år som följer på det år då han lämnade felaktiga uppgifter om storleken på den areal som berättigar till [enhetlig arealersättning]?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 26 Med sin fråga önskar den nationella domstolen huvudsakligen få klarhet i huruvida artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004 ska tolkas så att de åtgärder som föreskrivs i andra och tredje styckena i denna bestämmelse, om att jordbrukaren utesluts från stöd för det år som han har lämnat felaktiga uppgifter om den stödberättigade arealen och att det belopp som han har rätt till under de följande tre kalenderåren minskas med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den deklarerade arealen och den fastställda arealen, utgör straffrättsliga påföljder.
- 27 Det ska inledningsvis erinras om att Sąd Najwyższy har begärt domstolens tolkning av artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004 i den mån som principen *ne bis in idem* i artikel 17.1 punkt 7 i lagen om rättegång i brottmål kan tillämpas i det nationella målet endast om åtgärderna i artikel 138.1 kan kvalificeras som straffrättsliga påföljder.
- 28 Domstolen erinrar härvidlag om att den redan har fastställt att sanktioner som föreskrivs i den gemensamma jordbrukspolitikens regler, som till exempel att tillfälligt utestänga en ekonomisk operatör från ett stödsystem, inte är av straffrättslig art (se dom av den 18 november 1987 i mål 137/85, Maizena m.fl., REG 1987, s. 4587, punkt 13, av den 27 oktober 1992 i mål C-240/90, Tyskland mot kommissionen, REG 1992, s. I-I-5383, punkt 25, svensk specialutgåva, volym 13, s. 143, och av den 11 juli 2002 i mål C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, REG 2002, s. I-6453, punkt 43).
- 29 Domstolen har nämligen uttalat att sådana avstängningar syftar till att bekämpa de många oegentligheter som begås inom ramen för jordbruksstöden och som – genom att de avsevärt belastar unionens budget – kan komma att äventyra de åtgärder institutionerna vidtar på detta område, för att stabilisera marknaderna, upprätthålla jordbrukarnas levnadsstandard och tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser (se domen i det ovannämnda målet Käserei Champignon Hofmeister, punkt 38).
- 30 Till stöd för sin analys erinrade domstolen även om att de åsidosatta normerna endast riktade sig till de ekonomiska aktörer som fritt hade valt att utnyttja ett stödsystem inom jordbruksområdet (se domen i det ovannämnda målet Maizena m.fl., punkt 13, Tyskland mot kommissionen, punkt 26, och Käserei Champignon Hofmeister, punkt 41). Domstolen tillfogade att då beviljande av stöd inom ramen för ett unionsrättsligt stödsystem med nödvändighet är underställt villkoret att stödmottagaren ska uppfylla alla kriterier på redbarhet och tillförlitlighet, utgör den sanktion som påförs om dessa krav inte är uppfyllda ett särskilt administrativt instrument, vilket utgör en integrerad beståndsdel av stödsystemet och är avsett att säkerställa en god förvaltning av unionens offentliga medel (se domen i det ovannämnda målet Käserei Champignon, punkt 41).
- 31 Det föreligger inte någon omständighet som skulle kunna motivera ett annat svar med avseende på åtgärderna i artikel 138.1 andra och tredje styckena i förordning nr 1973/2004.
- 32 Det har nämligen inte bestritts att det endast är de operatörer som har ansökt om att omfattas av den stödordning som infördes i förordning nr 1973/2004 som kan åläggas de åtgärder som föreskrivs i artikel 138.1 andra och tredje styckena i förordningen, när det visar sig att de uppgifter som de har lämnat är felaktiga. Dessa åtgärder utgör dessutom ett särskilt administrativt instrument, vilket utgör en integrerad beståndsdel av ett stödsystem och är avsett att säkerställa en god förvaltning av unionens offentliga medel.
- 33 Det ska härvidlag tillfogas att det för det första följer av artikel 1 i förordning nr 2988/95, som fastställer en gemensam rättslig ram för alla de områden som omfattas av gemenskapspolitik, att med "oegentligheter" avses varje överträdelse av en bestämmelse i unionsrätten som är följden av en

handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör som har lett till eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för unionens allmänna budget eller budgetar som den förvaltar och som medför att "administrativa åtgärder och sanktioner" vidtas.

- 34 Vidare följer det av artikel 5.1 c och d i förordning nr 2988/95 att förlust, helt eller delvis, av en förmån som beviljats genom tillämpning av gemenskapsregler, även om aktören endast delvis dragit fördel av dessa förmåner, samt utestängning från eller indragning av förmånen under en period efter den då oegentligheten begicks, utgör administrativa sanktioner. Dessa två tillfällen omfattas av artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004.
- 35 Medan artikel 6.1–6.4 i förordning nr 2988/95 innehåller regler om att ett nationellt straffrättsligt förfarande ska beaktas i ett administrativt förfarande enligt unionsrätten, följer det slutligen av skäl 9 och artikel 6.5 i förordningen att de administrativa sanktioner som har antagits inom ramen för förverkligandet av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken ingår som en nödvändig del i bidragssystemen. De har ett mål i sig själva och de kan tillämpas oberoende av eventuella straffsanktioner, om och i den mån de inte är att jämföra med sådana sanktioner.
- 36 Den administrativa karaktären på de åtgärder som föreskrivs i artikel 138.1 andra och tredje styckena i förordning nr 1973/2004 påverkas inte av den praxis som härrör från Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter avseende begreppet "brottmålsrättegång", i den mening som avses i artikel 4.1 i protokoll nr 7, vilken den nationella domstolen har hänvisat till.
- 37 Enligt denna rättspraxis är tre kriterier betydelsefulla i detta avseende. Det första kriteriet är den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, det andra kriteriet är själva överträdelsens art och det tredje kriteriet är arten av och strängheten i den sanktion som den berörde kan åläggas (se, bland annat, Europadomstolens dom av den 8 juni 1976 i målet Engel m.fl. mot Nederländerna, serie A, nr 22, §§ 80–82, och av den 10 februari 2009 i målet Zolotukhin mot Ryssland, mål nr 14939/03, §§ 52 och 53).
- 38 Vad beträffar det första kriteriet erinrar domstolen om att de åtgärder som föreskrivs i artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004 inte anses vara straffrättsliga i unionsrätten. Unionsrätten ska i förevarande fall likställas med "nationell rätt" i den mening som avses i praxis från Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter.
- 39 Vad beträffar det andra kriteriet ska det prövas om den sanktion som har ålagts operatören bland annat har ett repressivt syfte.
- 40 I förevarande fall framgår det av den bedömning som har gjorts i punkterna 28–32 i denna dom att de åtgärder som föreskrivs i artikel 138.1 andra och tredje styckena i förordning nr 1973/2004 endast kan tillämpas på de ekonomiska operatörer som ansöker om att den stödordning som avses i denna förordning ska tillämpas och att syftet med dessa åtgärder inte är repressivt utan huvudsakligen består i att skydda förvaltningen av unionens medel genom att tillfälligt utestänga den mottagare som har angett felaktiga uppgifter i sin ansökan om stöd.
- 41 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 65 i sitt förslag till avgörande, det faktum att förutsättningen för en minskning av det stödbelopp som kan betalas ut till jordbrukaren för de år som följer efter det år då en oegentlighet fastställdes är att det inges en ansökan för dessa år talar dessutom emot att de berörda åtgärderna skulle vara av repressiv karaktär. Om jordbrukaren inte lämnar in någon ansökan under påföljande år förlorar den sanktion som åläggs med tillämpning av artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004 således sin verkan. Så är även fallet om jordbrukaren inte längre uppfyller villkoren för att beviljas stöd. Sanktionen förlorar slutligen även delvis sin verkan när det stödbelopp jordbrukaren kan begära för de påföljande åren är mindre än den avräkning som ska ske med tillämpning av åtgärden om minskning av oerättigat mottaget stöd.

- 42 Härav följer att det andra kriterium som nämns i punkt 37 i denna dom inte är tillräckligt för att ge de åtgärder som föreskrivs i artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004 straffrättslig karaktär.
- 43 Vad beträffar det tredje kriteriet erinrar domstolen om att utöver vad som anförs i punkt 41 i denna dom, innebär de sanktioner som föreskrivs i artikel 138.1 andra och tredje styckena i förordning nr 1973/2004 endast att den berörde jordbrukaren berövas möjligheten att erhålla stöd.
- 44 Sanktionerna kan därför inte jämföras med straffrättsliga påföljder med stöd av det tredje kriterium som angetts i punkt 27 i denna dom.
- 45 Det framgår av samtliga ovan angivna omständigheter att de sanktioner som föreskrivs i artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004 inte uppvisar kännetecken vilka möjliggör att de kan betraktas som straffrättsliga påföljder.
- 46 Den ställda frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 138.1 i förordning nr 1973/2004 ska tolkas så, att de åtgärder som föreskrivs i andra och tredje styckena i denna bestämmelse, om att jordbrukaren utesluts från stöd för det år för vilket han har lämnat felaktiga uppgifter om den stödberättigade arealen och att det belopp som han har rätt till under de påföljande tre kalenderåren minskas med ett belopp som utgör skillnaden mellan den deklarerade arealen och den fastställda arealen, inte utgör straffrättsliga påföljder.

Rättegångskostnader

- 47 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 138.1 i kommissionens förordning (EG) nr 1973/2004 av den 29 oktober 2004 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1782/2003 när det gäller de stödsystem som avses i avdelning IV och IV a i den förordningen och användningen av uttagen mark för produktion av råvaror ska tolkas så, att de åtgärder som föreskrivs i andra och tredje styckena i denna bestämmelse om att jordbrukaren utesluts från stöd för det år för vilket han har lämnat felaktiga uppgifter om den stödberättigade arealen och att det belopp som han har rätt till under de påföljande tre kalenderåren minskas med ett belopp som utgör skillnaden mellan den deklarerade arealen och den fastställda arealen, inte utgör straffrättsliga påföljder.

Underskrifter