



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

7. august 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EØF) nr. 1964/82 – urigtige meddelelser eller vildledende handlinger med henblik på at opnå særlige eksportrestitutioner for visse former for udbenet oksekød – ændring af forordning nr. 1964/82, hvorved muligheden for at få tildelt særlige eksportrestitutioner blev udvidet – princippet om tilbagevirkende kraft af en mildere straffelovgivning – artikel 49, stk. 1, tredje punktum, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder«

I sag C-115/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig) ved afgørelse af 23. november 2016, indgået til Domstolen den 6. marts 2017, i sagen

Administration des douanes et droits indirects,

Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)

mod

Hubert Clergeau,

Jean-Luc Labrousse,

Jean-Jacques Berthelley,

Alain Bouchet,

Jean-Pierre Dubois,

Marcel Géry,

Jean-Paul Matrat,

Jean-Pierre Paziot,

Patrice Raillot,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.L. da Cruz Vilaça, Domstolens vicepræsident, A. Tizzano (refererende dommer), og dommerne A. Borg Barthet, M. Berger og F. Biltgen,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: fuldmægtig V. Giacobbo-Peyronnel,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. februar 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

- H. Clergeau, J-L. Labrousse, A. Bouchet og J-P. Matrat ved avocats P. Spinosi og B. Paillard,
- den franske regering ved D. Colas, S. Horrenberger og E. de Moustier, som befuldmægtigede,
- den græske regering ved G. Kanellopoulos, A. Vasilopoulou og M. Tassopoulou, som befuldmægtigede,
- den østrigske regering ved G. Eberhard, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved A. Lewis og D. Bianchi, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. april 2018,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af princippet om tilbagevirkende kraft af en mildere straffelovgivning, som er fastsat i artikel 49, stk. 1, tredje punktum, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side administration des douanes et droits indirects (told- og afgiftsmyndigheden, Frankrig) og Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) (det nationale organ for landbrugs- og fiskeriprodukter, Frankrig) og på den anden side Hubert Clergeau, Jean-Luc Labrousse, Jean-Jacques Berthelley, Alain Bouchet, Jean-Pierre Dubois, Marcel Géry, Jean-Paul Matrat, Jean-Pierre Paziot og Patrice Raillot (herefter »de tiltalte i hovedsagen«) vedrørende disses strafferetlige ansvar for urigtige meddelelser eller vildledende handlinger, som havde til formål at opnå en fordel i forbindelse med eksport.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Kommissionens forordning (EØF) nr. 1964/82 af 20. juli 1982 om fastsættelse af betingelserne for ydelse af særlige eksportrestitutioner for visse former for udbenet oksekød (EFT 1982, L 212, s. 48) fastsatte betingelserne for ydelse af særlige eksportrestitutioner for visse kødkvaliteter.

4 Anden betragtning til denne forordning lød således:

»[P]å baggrund af markedssituationen, den økonomiske situation inden for oksekødsektoren og afsætningsmulighederne for visse oksekødprodukter bør der fastsættes betingelser for ydelse af særlige eksportrestitutioner for disse produkter [...]«

5 Forordningens artikel 1 lød således:

»Der kan på de i denne forordning fastsatte betingelser udbetales særlige eksportrestitutioner til udskåret, udbenet kød af ferske eller kølede bagfjerdinge af voksne handyr, emballeret særskilt.

[...]«

6 Samme forordnings artikel 2, stk. 1, fastsatte følgende:

»Eksportøren forelægger de af medlemsstaterne udpegede myndigheder en meddelelse, hvori han tilkendegiver at ville udbene de i artikel 1 omhandlede bagfjerdinge på de i denne forordning fastsatte betingelser og eksportere samtlige udbenede stykker, idet hvert stykke emballeres særskilt.«

7 Artikel 1 og artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1964/82 blev ændret med virkning fra den 19. januar 1998 ved Kommissionens forordning (EF) nr. 2469/97 af 11. december 1997 om ændring af forordning nr. 1964/82, forordning (EØF) nr. 3846/87 om fastsættelse af nomenklaturen over eksportrestitutioner for landbrugsprodukter og forordning (EF) nr. 1445/95 om gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser for oksekød (EFT 1997, L 341, s. 8).

8 Anden betragtning til forordning nr. 2469/97 anførte:

»[S]om følge af gennemførelsen af Uruguayrundens landbrugsaftale bør der fastsættes en ordning, som gør det muligt bedre at udpege de oksekødsprodukter, der især skal udføres til tredjelande; dette mål kan nås ved at indføre en særlig restitution for udbenede stykker af forfjerdinge af voksne handyr; den nuværende ordning i forordning [nr. 1964/82] bør derfor også gælde for disse produkter.«

9 Artikel 1 i forordning nr. 1964/82, som ændret ved forordning nr. 2469/97, bestemte:

»Der kan på de i denne forordning fastsatte betingelser udbetales særlige eksportrestitutioner til udskåret, udbenet kød af ferske eller kølede for- og bagfjerdinge af voksne handyr, emballeret særskilt og med et gennemsnitligt indhold af magert oksekød på 55% og derover.

[...]«

10 Kommissionens forordning (EØF) nr. 1359/2007 af 21. november 2007 om fastsættelse af betingelserne for ydelse af særlige eksportrestitutioner for visse former for udbenet oksekød (EUT 2007, L 304, s. 21) ophævede og erstattede forordning nr. 1964/82 med virkning fra den 1. januar 2008.

11 I tredje betragtning til forordning nr. 1359/2007 er anført følgende:

»På baggrund af markedssituationen, den økonomiske situation inden for oksekødsektoren og afsætningsmulighederne for visse oksekødprodukter bør der fastsættes betingelser for ydelse af særlige eksportrestitutioner for disse produkter. Der bør især fastsættes sådanne betingelser for visse kødkvaliteter, der hidrører fra udbening af fjerdinge af handyr.«

12 Ordlyden af nævnte forordnings artikel 1 og 2 er i det væsentlige identisk med ordlyden af artikel 1 i forordning nr. 1964/82, som ændret ved forordning nr. 2469/97.

Fransk ret

13 Toldkodeksens artikel 426 bestemmer:

»Som import eller eksport af forbudte varer uden toldangivelse betragtes:

[...]

4. urigtige meddelelser eller vildledende handlinger, der har til formål eller følge, at der helt eller delvis opnås en godtgørelse, en fritagelse, en afgiftsnedsættelse eller andre fordele i forbindelse med import eller eksport, med undtagelse af overtrædelser af bestemmelser om kvalitet eller emballage, såfremt overtrædelserne ikke har til formål eller følge, at der opnås en godtgørelse, en fritagelse, en afgiftsnedsættelse eller en finansiel fordel

[...]«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

14 Den 21. december 1990 indledte procureur de la République de La Rochelle (anklagemyndigheden i La Rochelle, Frankrig) en domstolsundersøgelse af X på grundlag af angiveligt urigtige meddelelser eller vildledende handlinger som omhandlet i toldkodeksens artikel 426, stk. 4. Domstolsundersøgelsen vedrørte forhold, som havde fundet sted i forbindelse med Clergeau SA's virksomhed, der bl.a. omfattede køb, salg, transport, import, eksport og slagtning af dyr.

15 Den 25. maj 2010 afsluttede chambre de l'instruction de la cour d'appel de Poitiers (undersøgelsesafdelingen ved appeldomstolen i Poitiers, Frankrig) domstolsundersøgelsen og henviste sagen mod de tiltalte i hovedsagen til juridiction correctionnelle (første instans i strafferetlige sager).

16 De tiltalte i hovedsagen foreholdes i det væsentlige, at de mellem 1987 og 1992 begik handlinger, der medførte, at Clergeau fik tildelt særlige eksportrestitutioner som omhandlet i forordning nr. 1964/82, som Clergeau ikke var berettiget til, ved at meddele, at givne dyrepartier udgjorde »udskåret, udbenet kød af bagfjerdinge« af voksne handyr som omhandlet i nævnte forordnings artikel 1, selv om partierne ikke stemte overens med denne definition. De tiltalte i hovedsagen havde således til det godkendte eksportlager leveret udskåret kød, der hovedsageligt var af forfjerdinge, mens der alene kunne ydes eksportrestitutioner til udskåret kød af bagfjerdinge.

17 Ved dom afsagt af tribunal correctionnel de La Rochelle (retten i første instans i strafferetlige sager i La Rochelle, Frankrig) den 3. december 2013, som blev stadfæstet ved dom afsagt af cour d'appel de Poitiers (appeldomstolen i Poitiers) den 12. marts 2015, blev de tiltalte i hovedsagen frifundet.

18 Told- og afgiftsmyndigheden og FranceAgriMer iværksatte appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret, som er af den opfattelse, at det første af de af FranceAgriMer fremsatte anbringender rejser et EU-retligt spørgsmål vedrørende fortolkningen af princippet om tilbagevirkende kraft af en mildere straffelovgivning, som er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1.

19 Til støtte for anbringendet har FranceAgriMer i det væsentlige gjort gældende, at cour d'appel de Poitiers (appeldomstolen i Poitiers) tilsidesatte de gældende regler for strafferettens tidsmæssige anvendelse, idet den på tvisten i hovedsagen med tilbagevirkende kraft anvendte ændringen af de kriterier for opnåelse af særlige eksportrestitutioner, som oprindeligt var fastsat ved forordning nr. 1964/82. Denne ændring er således ikke omfattet af princippet om tilbagevirkende kraft af en mildere straffelovgivning, for så vidt som den ikke har ændret på gerningsindholdet i overtrædelserne og ikke har ændret kvalificeringen af de hovedsagen omhandlede straffbare forhold.

- 20 Den forelæggende ret har indledningsvis anført, at forordning nr. 1964/82 bestemte, at der skulle udbetales særlige eksportrestitutioner til udskåret, udbenet kød af bagfjerdinge af voksne handyr. Efter at de i hovedsagen omhandlede forhold indtraf, blev denne forordning imidlertid erstattet af forordning nr. 1359/2007, hvorved ydelse af restitutionerne blev udvidet til at omfatte udskåret kød af forfjerdinge. I det forelæggende tilfælde rejser der sig således det spørgsmål, om disse ændringer skal finde anvendelse på tvisten i hovedsagen i kraft af princippet om tilbagevirkende kraft af en mildere straffelovgivning.
- 21 I denne forbindelse har den forelæggende ret indledningsvis anført, at dette princip knytter sig til idéen om, at der kun kan rejses sigtelse og idømmes straffe, hvis der er behov for det. Bedømmelsen af, om dette er tilfældet, er særlig med hensyn til økonomiske bestemmelser, idet disse er i stadig forandring. På dette område er den omstændighed, at der, henset til den aktuelle økonomiske situation, ikke længere er behov for en given foranstaltning, ikke ensbetydende med, at en tidligere tilsidesættelse af foranstaltningen ikke længere bør sanktioneres.
- 22 Dernæst har den forelæggende ret anført, at toldkodeksens artikel 426, stk. 4, i den franske retsorden gennemførte den pligt, som udspringer af artikel 4, stk. 3, TEU, til at straffe personer, der ved hjælp af urigtige meddelelser eller vildledende handlinger opnår særlige eksportrestitutioner, som de ikke er berettiget til. Denne nationale bestemmelse, som udgør retsgrundlaget for retsforfølgelserne i hovedsagen, har imidlertid ikke været genstand for ændringer.
- 23 Endelig er den forelæggende ret af den opfattelse, at anvendelsen af princippet om tilbagevirkende kraft af en mildere straffelovgivning under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ville føre til en svækkelse af bekæmpelsen af krænkelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser. Anvendelsen af princippet i chartrets artikel 49, stk. 1, vil således kunne hindre, at artikel 4, stk. 3, TEU overholdes.
- 24 Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig) har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »Skal [chartrets] artikel 49 [...] fortolkes således, at den er til hinder for, at en person dømmes for uberettiget at have opnået eksportrestitutioner ved at have foretaget handlinger eller givet urigtige meddelelser vedrørende karakteren af de varer, for hvilke der blev ansøgt om restitutioner, selv om de varer, som den pågældende faktisk eksporterede, efter en efterfølgende ændring af reglerne blev berettigede til disse restitutioner?«

Det præjudicielle spørgsmål

- 25 Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om princippet om tilbagevirkende kraft af en mildere straffelovgivning, som er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, tredje punktum, skal fortolkes således, at det er til hinder for, at en person dømmes for uberettiget at have opnået de særlige eksportrestitutioner, som var fastsat i forordning nr. 1964/82, ved at have foretaget vildledende handlinger eller givet urigtige meddelelser vedrørende arten af de varer, for hvilke der blev ansøgt om restitutioner, selv om de varer, som den pågældende eksporterede, ved en ændring af forordningen, efter at de strafbare forhold indtraf, blev berettigede til disse restitutioner.
- 26 Indledningsvis bemærkes, at princippet om tilbagevirkende kraft af en mildere straffelovgivning, der er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, er en del af den primære EU-ret. Selv før ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten, der tildelte chartret den samme juridiske værdi som traktaterne, har Domstolen fastslået, at dette princip fulgte af de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne og dermed skulle anses for at høre til de almindelige EU-retlige grundsætninger, som den nationale ret skal overholde, når den anvender national lovgivning (dom af 6.10.2016, Paoletti m.fl., C-218/15, EU:C:2016:748, præmis 25).

- 27 Den omstændighed, at de i hovedsagen omhandlede forhold indtraf i 1987-1992, dvs. inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse den 1. december 2009, er således ikke som sådan til hinder for, at princippet om tilbagevirkende kraft af en mildere straffelovgivning, som er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, tredje punktum, kan finde anvendelse i det foreliggende tilfælde.
- 28 Endvidere bemærkes, at det følger af Domstolen faste praksis, at de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer (dom af 14.6.2017, *Online Games m.fl.*, C-685/15, EU:C:2017:452, præmis 55).
- 29 I det foreliggende tilfælde skal det blot bemærkes, at de tiltalte i hovedsagen ifølge den forelæggende rets oplysninger er blevet retsforfulgt på grundlag af toldkodeksens artikel 426, stk. 4, for at have givet urigtige meddelelser eller foretaget vildledende handlinger, som medførte tildeling af de særlige eksportrestitutioner, som var fastsat i forordning nr. 1964/82. Denne bestemmelse i toldkodeksen har således bl.a. til formål, i overensstemmelse med de forpligtelser, som medlemsstaterne er pålagt i medfør af artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 325 TEUF, at hindre aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser.
- 30 I denne forbindelse skal det bemærkes, at den kriminalisering, som er fastsat i toldkodeksens artikel 426, stk. 4, og den i hovedsagen omhandlede straffesag, er omfattet af anvendelsesområdet for de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt ovenfor i nærværende doms præmis 28, således at den forelæggende ret skal sikre sig, at princippet om tilbagevirkende kraft af en mildere straffelovgivning, som er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, tredje punktum, overholdes i forbindelse med den nævnte straffesag (jf. analogt dom af 3.5.2005, *Berlusconi m.fl.*, C-387/02, C-391/02 og C-403/02, EU:C:2005:270, præmis 69).
- 31 For at besvare det af den forelæggende ret rejste spørgsmål skal det imidlertid bemærkes, at artikel 1 i forordning nr. 1964/82, efter at de i hovedsagen omhandlede forhold indtraf, blev ændret med virkning fra den 19. januar 1998 ved forordning nr. 2469/97, hvorved ydelse af de særlige eksportrestitutioner, som var fastsat i forordning nr. 1964/82, blev udvidet til at omfatte udskåret kød af forfjerdinger af voksne handyr, der netop var genstand for de urigtige meddelelser eller vildledende handlinger, som foreholdes de tiltalte i hovedsagen. Denne ændring blev efterfølgende gentaget i artikel 1 i forordning nr. 1359/2007, som kodificerede og erstattede forordning nr. 1964/82 med virkning fra den 1. januar 2008.
- 32 Det skal således undersøges, hvorvidt princippet om tilbagevirkende kraft af en mildere straffelovgivning, som er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, tredje punktum, henset til den nævnte ændring af de kriterier for opnåelse af restitutioner, som var fastsat i artikel 1 i forordning nr. 1964/82, under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede er til hinder for, at en person dømmes for at have givet urigtige meddelelser eller foretaget vildledende handlinger som omhandlet i toldkodeksens artikel 426, stk. 4.
- 33 I denne henseende bemærkes, at anvendelsen af den mildere straffebestemmelse nødvendigvis indebærer successiv anvendelse af lovene over tid og er baseret på den betragtning, at lovgiver har ændret holdning enten til den strafferetlige kvalificering af forholdene eller til, hvilken straf der skal pålægges for en overtrædelse (dom af 6.10.2016, *Paoletti m.fl.*, C-218/15, EU:C:2016:748, præmis 27).
- 34 Det skal imidlertid for det første bemærkes, at den franske lovgiver, som det fremgår af de for Domstolen forelagte sagsakter, ikke har foretaget nogen ændringer af den kriminalisering, som er fastsat i toldkodeksens artikel 426, stk. 4, siden den i hovedsagen omhandlede overtrædelse blev begået. Urigtige meddelelser eller vildledende handlinger, som medfører, at der opnås fordele i forbindelse med eksport som f.eks. de særlige eksportrestitutioner, der var fastsat i forordning nr. 1964/82, forbliver således strafbare på samme måde, som de var det, da de i hovedsagen omhandlede forhold indtraf.

- 35 Det må således i lighed med, hvad generaladvokaten har anført i punkt 41 i forslaget til afgørelse, hvad angår det foreliggende tilfælde konstateres, at den franske lovgivers bedømmelse af den strafferetlige kvalificering af de straffbare forhold eller af, hvilken straf der skal pålægges for den overtrædelse, som de tiltalte i hovedsagen foreholdes, slet ikke har ændret sig.
- 36 Hvad for det andet angår den ændring, som blev indført ved de EU-retlige bestemmelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 31, skal det bemærkes, at indførelsen af en særlig eksportrestitution til udskåret, udbenet kød af forfjerdinger af voksne handyr, således som det fremgår af anden betragtning til forordning nr. 2469/97, tilsigtede at tilpasse de nævnte bestemmelser til de skiftende forhold på markedet for kød, og navnlig til den nye situation på verdensmarkedet, der opstod som følge af gennemførelsen af de aftaler, der blev indgået under de multilaterale handelsforhandlinger i Uruguayrunden.
- 37 EU-lovgivers valg om at ændre de kriterier for opnåelse af restitutioner, som var fastsat i artikel 1 i forordning nr. 1964/82, er derfor baseret på en rent økonomisk og teknisk bedømmelse af situationen på verdensmarkedet for kød.
- 38 Det må således konstateres, at nævnte lovgiver ved denne ændring på ingen måde havde til hensigt at skabe tvivl om de kompetente nationale myndigheders strafferetlige kvalificering eller bedømmelse af, hvilken straf der skulle pålægges for adfærd, som medførte uberettiget opnåelse af de særlige eksportrestitutioner, som var fastsat i forordning nr. 1964/82, såsom de urigtige meddelelser eller vildledende handlinger, som de tiltalte i hovedsagen foreholdes.
- 39 Således som bl.a. den franske regering har anført i sit skriftlige indlæg, skal det endvidere ligeledes bemærkes, at ændringen af de EU-retlige bestemmelser ikke indebar en ændring af gerningsindholdet i den overtrædelse, som de tiltalte i hovedsagen foreholdes.
- 40 Idet overtrædelsen angår urigtige meddelelser eller vildledende handlinger, der medførte tildeling af de særlige eksportrestitutioner, som var fastsat i forordning nr. 1964/82, synes den omstændighed, at de varer, for hvilke der blev ansøgt om disse restitutioner, blev berettigede til disse restitutioner, efter at de i hovedsagen omhandlede forhold indtraf, ikke som sådan at kunne påvirke strafværdigheden af sådanne urigtige meddelelser eller vildledende handlinger.
- 41 Henset til samtlige ovenstående bemærkninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at princippet om tilbagevirkende kraft af en mildere straffelovgivning, som er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, tredje punktum, skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for, at en person dømmes for uberettiget at have opnået de særlige eksportrestitutioner, som var fastsat i forordning nr. 1964/82, ved at have foretaget vildledende handlinger eller givet urigtige meddelelser vedrørende arten af de varer, for hvilke der blev ansøgt om restitutioner, selv om de varer, som den pågældende eksportererede, ved en ændring af forordningen, efter at de straffbare forhold indtraf, blev berettigede til disse restitutioner.

Sagsomkostninger

- 42 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

Princippet om tilbagevirkende kraft af en mildere straffelovgivning, som er fastsat i artikel 49, stk. 1, tredje punktum, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for, at en person dømmes for uberettiget at have opnået de særlige eksportrestitutioner, som var fastsat i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1964/82 af 20. juli 1982 om fastsættelse af betingelserne for ydelse af særlige eksportrestitutioner for visse former for udbenet oksekød, ved at have foretaget vildledende handlinger eller givet urigtige meddelelser vedrørende arten af de varer, for hvilke der blev ansøgt om restitutioner, selv om de varer, som den pågældende eksporterede, ved en ændring af forordningen, efter at de strafbare forhold indtraf, blev berettigede til disse restitutioner.

Underskrift