



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
av den 12 april 2018¹

Mål C-115/17

**Administration des douanes et droits indirects,
och
Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)
mot
Hubert Clergeau m.fl.**

(begäran om förhandsavgörande från Cour de cassation (Frankrikes högsta domstol))

”Begäran om förhandsavgörande – Principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning – Artikel 49.1 tredje meningen i stadgan om de grundläggande rättigheterna – Exportbidrag – Särskilda exportbidrag för vissa urbanade styckningsdelar av nötkreatur – Särskilda exportbidrag som har erhållits med bedrägligt uppsåt eller genom att det lämnats oriktiga uppgifter i deklARATIONER om arten av de exporterade varorna – Varor som inte omfattades av unionsbestämmelsen om särskilda exportbidrag när de falska deklARATIONERNA lämnades in, men som senare kom att omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde till följd av en lagändring”

I. Inledning

1. Får man bestraffa en person som, genom oriktiga uppgifter i deklARATIONEN av de varor som denna har exporterat, i bedrägligt syfte har erhållit stöd som finansieras genom Europeiska unionens budget, om de varor som faktiskt exporterades inte var stödberättigande vid tidpunkten för gärningen, men blev stödberättigande genom en ändring av de tillämpliga bestämmelserna som gjordes efter tidpunkten för gärningen?

2. Domstolen har ombetts att undersöka denna problematik med hänsyn till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 49.1 tredje meningen i denna är principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning (*lex mitior*) stadfast. Det är en grundläggande rättighet som har avsevärd praktisk betydelse och vars tolkning och tillämpning domstolen vid flera tillfällen har haft att bedöma.²

¹ Originalspråk: tyska.

² I detta sammanhang ska särskilt domens av den 3 maj 2005, Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 och C-403/02, EU:C:2005:270) framhåvas. Se dessutom, speciellt när det gäller jordbrukslagstiftningen, dom av den 1 juli 2004, Gerken (C-295/02, EU:C:2004:400, punkt 61), dom av den 8 mars 2007, Campina (C-45/06, EU:C:2007:154, punkterna 32 och 40), och dom av den 4 oktober 2012, Société ED et F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, punkt 52).

3. Bakgrunden till förevarande mål är en köttskandal av större omfattning som har väckt viss uppmärksamhet i Frankrike.³ De tilltalade i det nationella målet hade lämnat falska deklARATIONER till de ansvariga myndigheterna beträffande nötkött som var avsett för export till tredjestater, eller medverkat till detta. Härigenom erhöLL det företag för vilket de tilltalade var verksamma finansiellt stöd genom unionens budget i form av särskilda exportbidrag för nötkött, trots att det vid den tidpunkten inte föreskrevs några exportsubventioner som finansierades av skattebetalarna i EU för den typ av styckningsdelar som exporterades. Först senare beviljades stöd från EU för denna typ av kött till följd av en lagändring på unionsnivå.

4. De tilltalade har nu hänvisat till denna senare lagändring och begärt straffrihet. De ansvariga nationella myndigheterna utgår däremot från att den dåvarande falska deklARATIONEN av de ifrågavarande styckningsdelarna är och förblir en falsk deklARATION som ska bestraffas som sådan oberoende av om de därmed sammanhängande unionsrättsliga stödreglerna sedermera har ändrats eller ej.

5. Genom sin dom i förevarande mål kan domstolen lämna ett viktigt bidrag till det praktiska handhavandet av de sanktionsmekanismer genom vilka Europeiska unionens ekonomiska intressen ska skyddas på medlemsstatsnivå enligt artikel 325 FEUF.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

6. Den unionsrättsliga ramen för förevarande mål utgörs huvudsakligen av artikel 49.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Jag hänvisar dessutom till artikel 4.3 FEU och artikel 325.1 FEUF samt till förordningarna (EU, Euratom) nr 966/2012,⁴ (EEG) nr 1964/82,⁵ (EG) nr 2469/97,⁶ och (EG) nr 1359/2007.⁷ Förordning (EG, Euratom) nr 2988/95,⁸ som några parter i målet har nämnt, är däremot inte relevant, eftersom den bara avser administrativa, men inte straffrättsliga sanktioner till skydd för unionens ekonomiska intressen.

1. Primärrätt

7. Den straffrättsliga legalitetsprincipen är fastställd enligt följande i artikel 49.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna:

”Ingen får fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde en lagöverträdelse enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. Om efter lagöverträdelsens begående ny lag stiftas som föreskriver ett lindrigare straff ska detta tillämpas.”

3 Pierre-Marie Lemaire rapporterade till exempel under rubriken ”Clergeau: tambouille et carambouille” i den franska dagstidningen *Sud Ouest* den 2 oktober 2013 om en ”vaste escroquerie présumée aux fonds agricoles européens”.

4 Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 2012, s. 1).

5 Kommissionens förordning (EEG) nr 1964/82 av den 20 juli 1982 om villkoren för beviljande av särskilda exportbidrag för vissa urbanade styckningsdelar av nötkreatur (EGT L 212, 1982, s. 48; svensk specialutgåva, område 3, volym 15, s. 93).

6 Kommissionens förordning (EG) nr 2469/97 av den 11 december 1997 om ändring av förordningarna (EEG) nr 1964/82 om villkoren för beviljande av särskilda exportbidrag för vissa urbanade styckningsdelar av nötkreatur, (EEG) nr 3846/87 om upprättandet av en exportbidragsnomenklatur för jordbruksprodukter och (EG) nr 1445/95 om tillämpningsföreskrifter för ordningen med import- och exportlicenser inom nötköttssektorn (EGT L 341, 1997, s. 8).

7 Kommissionens förordning (EG) nr 1359/2007 av den 21 november 2007 om villkoren för beviljande av särskilda exportbidrag för vissa urbanade styckningsdelar av nötkreatur (EGT L 304, 2007, s. 21).

8 Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, 1995, s. 1).

8. I artikel 4.3 FEU kommer principen om lojalt samarbete mellan unionen och medlemsstaterna till uttryck enligt följande:

”Enligt principen om lojalt samarbete ska unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen.

Medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter.

Medlemsstaterna ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.”

9. I artikel 325.1 FEUF finns dessutom följande bestämmelse till skydd för unionens ekonomiska intressen:

”Unionen och medlemsstaterna ska bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen genom åtgärder som ska vidtas i enlighet med denna artikel och som ska ha avskräckande effekt och ge ett effektivt skydd i medlemsstaterna liksom i unionens institutioner, organ och byråer.”

2. Sekundärrätt

a) Europeiska unionens budgetförordning

10. Förordning nr 966/2012 innehåller finansiella regler för unionens allmänna budget. Under rubriken ”Delad förvaltning med medlemsstater” föreskrivs följande i artikel 59.2 i denna förordning:

”2. När medlemsstaterna utför uppgifter som ingår i genomförandet av budgeten ska de vidta alla nödvändiga åtgärder, inbegripet lagstiftningsmässiga, regelrelaterade och administrativa åtgärder, som är nödvändiga för att skydda unionens ekonomiska intressen, nämligen

...

b) förebygga, upptäcka och korrigera oriktigheter och bedrägerier.

För att skydda unionens ekonomiska intressen ska medlemsstaterna, med iakttagande av proportionalitetsprincipen och för att efterkomma bestämmelserna i denna artikel och de tillämpliga sektorsspecifika reglerna, utföra förhands- och efterhandskontroller, vilka där så är lämpligt ska omfatta kontroller på plats genom granskning av representativa och/eller riskbaserade urval av transaktioner. De ska också kräva tillbaka belopp som betalats ut på felaktiga grunder och inleda rättsliga förfaranden där så krävs.

Medlemsstaterna ska ålägga mottagarna effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner när detta föreskrivs i sektorsspecifika regler och i särskilda bestämmelser i nationell lagstiftning.

...”

b) Särskilda exportbidrag för urbenade styckningsdelar av nötkreatur

11. Villkoren för att bevilja särskilda bidrag för vissa urbenade styckningsdelar av nötkreatur vid export från Europeiska unionen till tredjeland har ändrats flera gånger under årens lopp. Först fanns de i förordning nr 1964/82, ändrades sedan genom förordning nr 2469/97 och intogs slutligen i en kodifierad version i förordning nr 1359/2007.

– *Den ursprungliga lydelsen av förordning nr 1964/82*

12. I artikel 1 första stycket i förordning nr 1964/82 föreskrevs ursprungligen denna ordning:

”Separat förpackade, benfria styckningsdelar av färsk eller kyld bakkvartspart av fullvuxna handjur av nötkreatur skall, när villkoren i denna förordning är uppfyllda, berättiga till särskilda exportbidrag.”

13. I andra skälet i förordning nr 1964/82 anges följande beträffande bakgrunden till denna ordning:

”Med hänsyn till situationen på marknaden, de ekonomiska förhållandena inom nötköttssektorn och möjligheterna att få avsättning för vissa av produkterna inom denna sektor, bör villkor fastställas för utbetalning av särskilda exportbidrag för dessa produkter. Detta gäller i synnerhet villkoren för de styckningsdelar som framställs genom att kvartsparten på handjur av nötkreatur benas ur.”

– *Den ändrade lydelsen av förordning nr 1964/82*

14. I slutet av år 1997 beslutades om en ny lydelse av artikel 1 första stycket i förordning nr 1964/82.

”Under de villkor som upprättas i denna förordning kan separat förpackade, benfria styckningsdelar av färsk eller kyld fram- eller bakkvartspart från fullvuxna handjur av nötkreatur med en genomsnittlig andel magert nötkött på minst 55 % få särskilda exportbidrag.”

15. Denna senare lydelse av artikel 1 första stycket i förordning nr 1964/82 infördes genom förordning nr 2469/97. Dess ikraftträdande reglerades enligt följande i artikel 4 i den förordningen:

”Denna förordning träder i kraft den 19 januari 1998.

Den skall tillämpas på verksamhet för vilken en sådan deklaration som avses i artikel 3.1 eller artikel 25.1 i förordning (EEG) nr 3665/87 godkänns och åtföljs av en exportlicens som utfärdats efter det att denna förordning har trätt i kraft.”

16. Om anledningen till den nya ordning som kom till genom förordning nr 2469/97 anges följande i andra skälet i denna förordning:

”Efter det att Uruguayrundans jordbruksavtal trädde i kraft har det visat sig lämpligt med en ordning som gör det möjligt att bättre kartlägga vilka produkter inom nötköttssektorn som företrädesvis skall exporteras till tredje land. Införandet av ett särskilt bidrag för urbenade styckningsdelar från framkvartsparten på fullvuxna handjur av nötkreatur bör göra det möjligt att uppnå detta mål. Den nuvarande ordningen i förordning (EEG) nr 1964/82 bör således utvidgas till att även omfatta dessa produkter.”

– Förordning nr 1359/2007

17. I dag gäller artikel 1 i förordning nr 1359/2007 med följande lydelse:

”Under de villkor som upprättas i denna förordning kan separat förpackade, benfria styckningsdelar av färsk eller kyld fram- eller bakkvartspart från fullvuxna handjur av nötkreatur med en genomsnittlig andel magert nötkött på minst 55 % få särskilda exportbidrag.”

18. Enligt dess artiklar 11 och 12 trädde förordning nr 1359/2007 i kraft den 1 januari 2008 och förordning nr 1964/82 upphävdes med verkan från och med samma dag. Enligt skäl 1 till kodifieringen av de många ändringarna ska förordning nr 1359/2007 skapa klarhet och överskådlighet.

19. Skäl 3 i förordning nr 1359/2007 har följande lydelse:

”Med hänsyn till situationen på marknaden, de ekonomiska förhållandena inom nötköttssektorn och möjligheterna att få avsättning för vissa av produkterna inom denna sektor, bör villkor fastställas för utbetalning av särskilda exportbidrag för dessa produkter. Detta gäller i synnerhet villkoren för de styckningsdelar som framställs genom att kvartsparten på handjur av nötkreatur benas ur.”

B. Nationell rätt

20. I artikel 426 i den franska tullagen,⁹ som hade trätt i kraft redan vid tidpunkten för de gärningar som är i fråga i det nationella målet, föreskrivs följande:

”Som import eller export av förbjudna varor utan att dessa deklarerats gäller följande:

...

4. falska deklARATIONER eller bedrägliga ageranden som har till syfte eller verkan att, helt eller delvis, uppnå en återbetalning, en befrielse, en lägre avgift eller någon annan fördel i samband med importen eller exporten, med undantag för överträdelse av bestämmelser om kvalitet eller förpackning, när dessa överträdelse inte har till syfte eller verkan att uppnå en återbetalning, en befrielse, en lägre avgift eller en ekonomisk fördel.

...”

21. Såsom vidare framgår av artikel 414 i den franska tullagen straffas import eller export av förbjudna varor som inte deklarerats med fängelse i upp till tre år och med olika ytterligare förmögenhetsrättsliga påföljder.

22. Slutligen återges den straffrättsliga legalitetsprincipen på följande sätt i artikel 112–1 i den franska strafflagen.¹⁰

”Endast sådana gärningar som utgjorde brott när de begicks är straffbara.

Endast sådana straff som föreskrevs i lag vid denna tidpunkt får utmätas.

Nyare bestämmelser är emellertid tillämpliga på brott som begåtts innan dessa bestämmelser trädde i kraft och som inte lett till en lagakraftvunnen dom, om dessa bestämmelser är mindre stränga än de tidigare bestämmelserna.”

⁹ Code des douanes.

¹⁰ Code pénal.

III. Bakgrund och det nationella målet

23. De sammanlagt nio tilltalade i det nationella målet har vid de franska domstolarna anklagats för överträdelse av tullbestämmelserna som gärningsmän eller medhjälpare. De tilltalade anklagas i huvudsak för att de under perioden 1987–1992 genom falska tulldeklarationer och bedrägligt agerande sett till att det franska företaget Clergeau SA¹¹ fått högre exportbidrag för nötkött än företaget skulle ha haft rätt till enligt unionsrätten vid tiden för brottet.

24. De tilltalade har närmare bestämt anklagats för att i bedrägligt syfte ha deklarerat nötkött *från framkvartsparten* på fullvuxna handjur som nötkött *från bakkvartsparten*. Under perioden i fråga omfattades nötkött från framkvartsparten – till skillnad från nötkött från bakkvartsparten – emellertid inte av tillämpningsområdet för de relevanta unionsrättsliga bestämmelserna om särskilda exportbidrag, utan inbegreps först senare – från den 19 januari 1998.

25. På franska statens sida deltar Administration des douanes et droits indirects¹² (Administration des douanes) i det straffrättsliga förfarandet, och – som målsägande – Établissement national des produits de l'Agriculture et de la Mer¹³ (FranceAgriMer). Den senare myndigheten är ansvarig för att verkställa de unionsrättsliga bestämmelserna om jordbruksstöd och tillhörande kontroller.

26. Genom dom av den 3 december 2013 frikände Tribunal correctionnel de La Rochelle¹⁴ alla tilltalade och stödde sig härvidlag på principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning, eftersom numera inte bara nötkött från bakkvartsparten, utan också nötkött från framkvartsparten kommer i fråga för särskilda exportbidrag enligt unionsrätten. Cour d'appel de Poitiers¹⁵ fastställde denna dom i andra instans genom dom av den 13 mars 2015. Efter överklaganden från Administration des douanes¹⁶ och från FranceAgriMer har det straffrättsliga förfarandet nu anhängiggjorts för överprövning av den överklagade domen vid avdelningen för brottmål vid franska Cour de cassation.¹⁷

IV. Begäran om förhandsavgörande och förfarandet vid EU-domstolen

27. Genom beslut av den 23 november 2016, som inkom den 6 mars 2017, har Cour de cassation (Frankrikes högsta domstol) hänskjutit följande fråga i enlighet med artikel 267 FEUF till domstolen för förhandsavgörande:

Ska artikel 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tolkas så, att den utgör hinder för att en person fälls till ansvar för att han eller hon, genom bedrägligt agerande eller genom att lämna oriktiga uppgifter i deklarerationer om arten av de varor för vilka exportbidrag har begärts, har erhållit exportbidrag som han eller hon inte hade rätt till, även om de varor som faktiskt exporterats – till följd av en ändring av lagstiftningen som införts efter det att gärningarna begicks – numera berättigar till de aktuella bidragen?

11 Enligt uppgift från Frankrikes regering rör det sig om ett företag som är verksamt inom inköp och försäljning, inom transporter och inom import och export samt inom slakteribranschen.

12 Tullförvaltningen (Frankrike).

13 Statlig myndighet för jordbruks- och fiskeriprodukter (Frankrike).

14 Brottmålsdomstolen i La Rochelle (Frankrike).

15 Appellationsdomstolen i Poitiers (Frankrike).

16 I det aktuella fallet agerar närmare bestämt Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, som är en avdelning som utreder tullbedrägerier.

17 Frankrikes högsta domstol.

28. På begäran av EU-domstolen i enlighet med artikel 101 i rättegångsreglerna har den hänskjutande domstolen dessutom förklarat att de tilltalade i det nationella målet har åtalats för att de genom att lämna falska deklARATIONER eller genom bedrägligt agerande helt eller delvis kommit i åtnjutande av en återbetalning, en befrielse, en lägre avgift eller en annan fördel i samband med exporten.

29. I förfarandet vid EU-domstolen har fyra av de tilltalade i det nationella målet lämnat in en gemensam inlaga,¹⁸ och dessutom har den franska, den grekiska och den österrikiska regeringen samt Europeiska kommissionen inkommit med skriftliga yttranden. Samma parter var också representerade vid den muntliga förhandlingen den 28 februari 2018 med undantag av den österrikiska regeringen.

V. Bedömning

30. Genom sin begäran om förhandsavgörande har Cour de cassation (Frankrikes högsta domstol) ställt en fråga till domstolen beträffande tolkningen av artikel 49.1 tredje meningen i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, i vilken principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning är fastställd på unionsnivå.

31. De tilltalade i det nationella målet befarar att deras rättigheter enligt artikel 49.1 tredje meningen i stadgan kan offras till förmån för en effektiv bekämpning av bedrägerier som är till nackdel för unionens ekonomiska intressen. Farhågan är emellertid ogrundad. Det är självklart att skyddet av unionens ekonomiska intressen bara får säkerställas med respekt för rättsstaten.¹⁹ Följaktligen åtnjuter var och en som åtalas under omständigheter som regleras i unionsrätten de processuella rättigheter som föreskrivs i artikel 49.1 tredje meningen i stadgan, och ingen kan hindra de tilltalade från att utnyttja sina rättigheter enligt stadgan. I förevarande mål ska dock klarläggas exakt vad principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning innebär.

Tillämpligheten av artikel 49.1 tredje meningen i stadgan om de grundläggande rättigheterna

32. Enligt dess artikel 51.1 är stadgan tillämplig i sak i förevarande mål, eftersom problematiken med retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning uppkommer för de nationella myndigheterna när de genomför unionsrätten. De ska betala ut och kontrollera de särskilda exportbidragen från Europeiska unionen för nötkött och de ska i samband med detta tillvarata unionens ekonomiska intressen, också genom att utmäta effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner (artikel 4.3 FEU, artikel 325.1 FEUF och artikel 59.2 i förordning nr 966/2012).²⁰

33. Den omständigheten att de gärningar som de franska domstolarna lagför i det aktuella fallet ägde rum före den 1 december 2009, alltså före det datum då stadgan om de grundläggande rättigheterna blev rättsligt bindande och fick konstitutionell valör i och med att Lissabonfördraget trädde i kraft hindrar inte att artikel 49.1 tredje meningen i stadgan tillämpas (se särskilt artikel 6.1 FEU). I den

18 Närmare bestämt de tilltalade Clergeau, Labrousse, Bouchet och Matrat.

19 Se, för ett liknande resonemang, senast även dom av den 5 december 2017, M.A.S. och M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punkterna 48, 51 och 52).

20 Se, för ett liknande resonemang, beträffande straffrättsliga sanktioner för oegentligheter på mervärdesskattens område, dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, särskilt punkterna 27 och 28), och dom av den 5 december 2017, M.A.S. och M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punkt 52).

bestämmelse i stadgan som ska tolkas är nämligen en allmän unionsrättslig princip stadfäst som redan innan stadgan trädde i kraft var baserad både på medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner²¹ och på de internationella avtal som de ingått,²² och den hade erkänts av domstolen vid ett flertal tillfällen.²³

Samspelet mellan straffrättsliga bestämmelser och bestämmelser utanför straffrättens område

34. De särskilda svårigheter som Cour de Cassation (Frankrikes högsta domstol) stöter på i det aktuella fallet när den tolkar och tillämpar ovanstående princip²⁴ beror i slutändan på samspelet mellan en straffrättslig bestämmelse och en bestämmelse utanför straffrättens område.

35. Den straffrättsliga bestämmelsen finns i den nationella rätten och begränsar sig till att straffbelägga falska deklARATIONER och bedrägligt agerande genom vilka en obefogad ekonomisk fördel eftersträvas eller erhålls vid import eller export (artikel 426.4 i den franska tullagen). Vad som emellertid avses med en sådan obefogad ekonomisk fördel framgår först av en unionsrättslig bestämmelse utanför straffrättens område, inom området för jordbruks- och utrikeshandelslagstiftningen – i det aktuella fallet av ordningen för särskilda exportbidrag för nötkött.

36. Medan den straffrättsliga bestämmelsen i artikel 426.4 i den franska tullagen har förblivit oförändrad har den unionsrättsliga bestämmelsen utanför straffrätten ändrats med tiden; även om uteslutande nötkött från bakkvartsparten kom i fråga för särskilda exportbidrag enligt artikel 1 första stycket i förordning nr 1964/82 är också nötkött från framkvartsparten stödberättigande sedan den 19 januari 1998 till följd av ändringar som infördes genom förordning nr 2469/97. Det sistnämnda rättsläget kodifierades senare i artikel 1 i förordning nr 1359/2007 och gäller fortfarande.

37. Kan man tala om att en lindrigare strafflag har trätt i kraft om bara bestämmelsen utanför straffrättens område – i det aktuella fallet bestämmelserna om vissa varors stödberättigande i samband med särskilda exportbidrag från Europeiska unionen – har ändrats, medan den genuint straffrättsliga bestämmelsen – i det aktuella fallet bestämmelsen om straffbarhet för falska deklARATIONER och bedrägligt agerande – däremot har förblivit densamma? Detta är i huvudsak den fråga som EU-domstolen har att bedöma i förevarande mål.

38. För att besvara frågan bör ändamålet och syftet med principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning undersökas.

Ändamålet och syftet med retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning

39. Att tillämpa senare, lindrigare strafflagstiftning innebär ett undantag från den grundläggande straffrättsliga legalitetsprincipen (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). En annan lagstiftning än den som gällde vid tidpunkten för gärningarna tillämpas då retroaktivt.²⁵

21 Dom av den 3 maj 2005, Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 och C-403/02, EU:C:2005:270, punkterna 68 och 69), dom av den 28 april 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 61), dom av den 14 februari 2012, Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2012:72, punkt 64), och dom av den 6 oktober 2016, Paoletti m.fl. (C-218/15, EU:C:2016:748, punkt 25).

22 Se särskilt artikel 15.1 första meningen i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (öppnad för undertecknande den 19 december 1966, *UN Treaty Series*, volym 999, s. 171). I rättspraxis tolkas dessutom artikel 7 i Europakonventionen på så sätt att den omfattar principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning; se Europadomstolen (stor sammansättning), dom av den 17 september 2009, Scoppola mot Italien (punkt 2) (ansökan nr 10249/03, CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, 108 och 109 §§).

23 Se den rättspraxis som anges i fotnot 2 ovan.

24 I förbigående bör nämnas att Cour de cassation (Frankrikes högsta domstol) i plenum den 18 november 2016, alltså endast några dagar före begäran om förhandsavgörande i förevarande mål, behandlade en liknande fråga beträffande den unionsrättsliga principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning, dock utan att det mål som då avgjordes hänsköts till EU-domstolen i enlighet med artikel 267 FEUF (dom nr 15–21.438, ECLI:FR:CCASS:2016:AP00630).

25 Se mitt förslag till avgörande i de förenade målen Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 och C-403/02, EU:C:2004:624, punkt 159), och mitt förslag till avgörande i målet Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2011:552, punkt 60).

40. Detta undantag är i sista hand baserat på lämplighetsöverväganden.²⁶ Den retroaktiva tillämpningen av lindrigare strafflagstiftning bygger på övervägandet att en åtalad inte ska dömas på grund av ett beteende som enligt lagstiftarens (ändrade) uppfattning vid tidpunkten för brottmålsförandet inte alls är straffvärt längre. De ändrade straffskalorna ska därför komma den tilltalade till godo.²⁷

41. Vad gäller förevarande mål har dock lagstiftarens bedömning av huruvida beteendet hos de tilltalade i det nationella målet är straffbart inte ändrats vare sig på unionsnivå eller på nationell nivå. I synnerhet Frankrike och Österrike har helt riktigt påpekat detta.

42. Att lämna falska deklARATIONER eller agera bedrägligt och därigenom eftersträva eller uppnå obefogade ekonomiska fördelar i samband med import eller export var straffbart vid tiden för gärningarna och är fortfarande straffbart, i synnerhet för att skydda Europeiska unionens ekonomiska intressen. Det var aldrig lagstiftarens avsikt vare sig på unionsnivå eller på nationell nivå att inte bestraffa sådana handlingar eller att på något sätt minska skyddet av unionens ekonomiska intressen.

43. Ändringarna på unionsnivå av lagstiftningen i samband med beviljande av särskilda exportbidrag för nötkött gjordes snarare bara för att anpassa de relevanta bestämmelserna på jordbruksområdet till marknadsutvecklingen och i synnerhet till en förändrad situation på världsmarknaden till följd av WTO:s förhandlingar i Uruguayrundan.²⁸ De ansvariga politiska organen i Europeiska unionen gjorde alltså en ny rent ekonomisk bedömning och inte en ny bedömning av vissa beteendens straffbarhet.

44. Enbart den omständigheten att en generösare ordning för beviljande av särskilda exportbidrag som innefattar nötkött från framkvartsparten *och* bakkvartsparten för närvarande gäller innebär inte på något sätt att den tidigare ordningen, som bara var tillämplig på nötkött från bakkvartsparten, i efterhand hade visat sig vara för sträng eller för restriktiv enligt lagstiftarens uppfattning. Såsom den hänskjutande domstolen och kommissionen helt riktigt har påpekat kan olika marknadsförhållanden vid olika tidpunkter kräva olika ordningar när det gäller stödberättigande export av jordbruksprodukter från unionen till tredjeländer. Rätt till sådant stöd har bara den som med sina produkter uppfyller de villkor som gäller vid respektive tidpunkt.

45. Det aktuella fallet har i detta avseende likheter med skatterätten. Också där kan nämligen de bestämmelser i den materiella skatterätten som de skattskyldiga ska iaktta ändras från år till år. Den som har undandragit en viss skatt för år 2017 och därigenom fått en ekonomisk fördel kan inte undandra sig åtal genom att göra gällande att skatten har avskaffats, att den tillämpliga skattesatsen har sänkts eller att undantagen från skatteplikt är generösare från och med år 2018. Skatteundandragandet för den period då skatten skulle betalas är och förblir straffbart.

26 Se mitt förslag till avgörande i de förenade målen Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 och C-403/02, EU:C:2004:624, punkt 160), och mitt förslag till avgörande i målet Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2011:552, punkt 60).

27 Se mitt förslag till avgörande i de förenade målen Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 och C-403/02, EU:C:2004:624, punkt 161), och mitt förslag till avgörande i målet Toshiba Corporation m.fl. (C-17/10, EU:C:2011:552, punkt 60); se även dom av den 6 oktober 2016, Paoletti m.fl. (C-218/15, EU:C:2016:748, punkt 27).

28 Se andra skälet i förordning nr 2469/97 och skäl 3 i förordning nr 1359/2007 samt som komplement – till den ursprungliga bestämmelsen – andra skälet i förordning nr 1964/82. Av dessa framgår det att situationen på marknaden och den ekonomiska situationen inom nötköttssektorn och möjligheterna att få avsättning var avgörande för den konkreta utformningen av de gällande villkoren för beviljande av särskilda exportbidrag för nötkött.

Paralleller med målet Paoletti m.fl.

46. Såsom några deltagare i målet helt riktigt har påpekat har det aktuella fallet vissa paralleller med målet Paoletti m.fl.²⁹ Det målet avsåg medhjälp till illegal invandring av tredjelandsmedborgare. Det brottet kan enligt EU-domstolens uppfattning fortfarande lagföras även om de berörda tredjelandsmedborgarna sedan dess har fått status som unionsmedborgare genom att deras ursprungsland har anslutit sig till Europeiska unionen. Erhållande av unionsmedborgarskap är nämligen en faktisk omständighet som inte påverkar rekvisiten för brottet medhjälp till olaglig inresa.³⁰

47. Jag medger att det finns en skillnad mellan förevarande mål och målet Paoletti m.fl., såtillvida som en faktisk omständighet ändrades i det fallet (de berörda personerna fick status som unionsmedborgare), medan det i det aktuella fallet däremot var en rättslig omständighet (nötkött från framkvartsparten blev stödberättigande) som ändrades. Det som är avgörande är emellertid att det i båda fallen bara var *omständigheter utanför straffrättens område* som ändrades, medan däremot det omtvistade beteendet (i målet Paoletti m.fl. medhjälp till illegal invandring, och i det aktuella fallet uppsåtligt lämnande av falska deklarationer eller bedrägligt agerande i samband med export av varor) fortfarande är *straffbart* och inte har varit föremål för någon ny bedömning.

48. Om man godtog att ändringar av sådana omständigheter utanför straffrättens område var tillräckliga för att utlösa en retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning skulle detta uppmuntra till bedrägliga ageranden, vilket Frankrike och Österrike helt riktigt har påpekat.³¹

49. Om det till exempel visar sig att särskilda exportbidrag inom en nära framtid kommer att beviljas inte bara för kött från bakkvartsparten, utan också för kött från framkvartsparten, kan detta öka frestelsen för näringsidkarna att redan innan bestämmelsen träder i kraft lämna falska deklarationer för export av kött från framkvartsparten och senare återropa en retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning.

50. Den ädla tanke som ligger till grund för den princip som är förankrad i artikel 49.1 tredje meningen i stadgan om de grundläggande rättigheterna skulle därigenom förlora sin mening.

Slutsats i denna del

51. Sammanfattningsvis utgör alltså principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning (artikel 49.1 tredje meningen i stadgan om de grundläggande rättigheterna) inte hinder för att en person fälls till ansvar för att han eller hon, genom bedrägligt agerande eller genom att lämna oriktiga uppgifter i deklarationer om arten av de varor för vilka ett unionsrättsligt exportbidrag har begärts, har försökt erhålla eller faktiskt erhållit en obefogad fördel, när de faktiskt exporterade varorna vid tidpunkten för det bedrägliga agerandet eller lämnandet av de falska uppgifterna inte var bidragsberättigande utan först blev bidragsberättigande till följd av en ändring i unionsrätten som genomfördes efter det att gärningarna ägt rum.

VI. Ytterligare synpunkter

52. Jag ska för fullständighetens skull till sist gå in på två aspekter som har diskuterats i förbigående med deltagarna i målet.

29 Dom av den 6 oktober 2016, Paoletti m.fl. (C-218/15, EU:C:2016:748).

30 Dom av den 6 oktober 2016, Paoletti m.fl. (C-218/15, EU:C:2016:748, punkterna 33 och 42).

31 Se även dom av den 6 oktober 2016, Paoletti m.fl. (C-218/15, EU:C:2016:748, punkt 36).

Den eftersträvade ekonomiska fördelen

53. Den första av dessa båda aspekter rör den ekonomiska fördelen (det vill säga de särskilda exportbidragen) som de tilltalade genom oriktiga uppgifter i deklARATIONER eller bedrägligt agerande i samband med export av nötköttsprodukter på felaktiga grunder ska ha utverkat för det företag för vilket de var verksamma.

54. Gör det för bedömningen av förevarande mål med hänsyn till artikel 49.1 tredje meningen i stadgan om de grundläggande rättigheterna någon skillnad om de tilltalade i det nationella målet lagförs på grund av att de faktiskt har fått en sådan obefogad ekonomisk fördel för sitt företag eller bara på grund av de agerat i bedrägligt syfte för att komma i åtnjutande av en sådan fördel?

55. Jag anser att så inte är fallet. Frågan huruvida ett företag har rätt till särskilda exportbidrag för export av vissa varor från Europeiska unionen till ett tredjeland är som sådan inte en fråga om huruvida företagets personals beteende är straffbart.

56. De tilltalade i det nationella målet lagförs, eftersom de för att komma i åtnjutande av sådana särskilda exportbidrag har lämnat falska uppgifter i deklARATIONER och gjort sig skyldiga till bedrägligt agerande, något som den hänskjutande domstolen uttryckligen har bekräftat på förfrågan från EU-domstolen.

Felaktig deklARATION av fryst kött som färskt eller kylt kött

57. Den andra aspekten rör antydning i begäran om förhandsavgörande om att de tilltalade i det nationella målet i deklARATIONEN av nötköttet för särskilda exportbidrag lämnade oriktiga uppgifter inte bara om huruvida köttet kom från bakkvartsparten eller framkvartsparten, utan dessutom också i bedrägligt syfte deklarerade *fryst* nötkött som *färskt* eller *kylt* nötkött.³²

58. Denna omständighet, som den hänskjutande domstolen inte har redogjort närmare för någonstans, tycks inte ha spelat någon väsentlig roll för tolkningsfrågan. Jag har följaktligen inte heller gjort någon mer ingående rättslig bedömning av denna omständighet i mitt förslag till avgörande.

59. Jag begränsar mig till att påpeka att den tillämpliga unionsrätten har varit konstant såtillvida som alltid bara färskt eller kylt, men aldrig fryst nötkött har kommit i fråga för de omtvistade särskilda exportbidragen. Därför kan de tilltalade i det nationella målet, när det gäller deras straffrättsliga ansvar för eventuella oriktiga uppgifter som de lämnat beträffande köttets färskhet, per definition inte göra gällande någon retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning i den mening som avses i artikel 49.1 tredje meningen i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

VII. Förslag till avgörande

60. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande från Cour de cassation (Frankrikes högsta domstol) på följande sätt:

Artikel 49.1 tredje meningen i stadgan om de grundläggande rättigheterna utgör inte hinder för att en person fälls till ansvar för att han eller hon, genom bedrägligt agerande eller genom att lämna oriktiga uppgifter i deklARATIONER om arten av de varor för vilka ett unionsrättsligt exportbidrag har begärts, har

³² Distinktionen mellan färskt eller kylt nötkött å ena sidan och fryst nötkött å andra sidan är synnerligen relevant när det gäller import och export av varor över Europeiska unionens tullgränser, vilket inte minst Kombinerade nomenklaturen visar: KN-nummer 0201 avser "kött av nötkreatur eller andra oxdjur, färskt eller kylt", KN-nummer 0202 däremot "kött av nötkreatur eller andra oxdjur, fryst". Även i kommissionens förordning (EEG) nr 3846/87 av den 17 december 1987 om upprättandet av en exportbidragsnomenklatur för jordbruksprodukter (EGT L 366, 1987, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 25, s. 19) hänvisas det uttryckligen till dessa KN-nummer.

försökt erhålla eller faktiskt erhållit en obefogad fördel, när de faktiskt exporterade varorna vid tidpunkten för det bedrägliga agerandet eller lämnandet av de falska uppgifterna inte var bidragsberättigande utan först blev bidragsberättigande till följd av en ändring i unionsrätten som genomfördes efter det att gärningarna ägt rum.