

Nick Hækkerup

# Kontrol og sanktioner i EF-retten

Bekæmpelse af uregelmæssigheder  
over for EF's Budget



Jurist- og Økonomforbundets Forlag  
1998

*Kontrol og sanktioner i EF-retten*  
*Bekæmpelse af uregelmæssigheder over for EF's Budget*  
1. udgave, 1. oplag 1998

© 1998 by Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.  
Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse eller  
mangfoldiggørelse af denne bog eller dele heraf er  
uden forlagets skriftlige samtykke ikke tilladt  
ifølge gældende dansk lov om ophavsret.

Omslagsillustration: Morten Højmark  
Tryk: Gentofte Tryk  
Indbinding: Damm's Bogbinderi, Randers

Printed in Denmark 1998  
ISBN 87-574-0095-4

*Udgivet med støtte fra Det finneske Legat*

Jurist- og Økonomforbundets Forlag  
Gothersgade 133  
Postboks 2126  
1015 København K

Telefon: 33 95 97 00  
Telefax: 33 95 99 97  
e-mail: fl@djoeff.dk  
Homepage: <http://www.djoeff.dk/flhome.htm>

## Indholdsfortegnelse

### PROLOG

|                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------|----|
| 1. Problemformulering.....                                | 13 |
| 2. Afgrænsning.....                                       | 13 |
| 2.1 Retlig afgrænsning.....                               | 13 |
| 2.2 Retssociologisk afgrænsning.....                      | 15 |
| 2.2.1 Aktører og strukturere.....                         | 15 |
| 2.2.2 En beskrivelse.....                                 | 16 |
| 3. Analytisk tilgang.....                                 | 17 |
| 4. Metode.....                                            | 21 |
| 4.1 Den juridiske metode.....                             | 21 |
| 4.2 Retssociologisk metode.....                           | 23 |
| 4.2.1 Interviewundersøgelsen.....                         | 23 |
| 4.2.1.1 Valg af interviewform.....                        | 23 |
| 4.2.1.2 Udvælgelsen af de interviewede aktører.....       | 23 |
| 4.2.1.3 Forberedelsen af interviewundersøgelsen.....      | 25 |
| 4.2.1.4 Gennemførelsen af interviewene.....               | 26 |
| 4.2.1.5 Udskrivningen.....                                | 27 |
| 4.2.1.6 Analysemetoden.....                               | 27 |
| 4.2.1.7 Gyldighed, pålidelighed og generaliserbarhed..... | 28 |
| 4.2.1.8 Ethiske spørgsmål.....                            | 32 |
| 4.2.1.9 Præsentation af resultaterne.....                 | 32 |
| 4.2.2 Statistisk materiale.....                           | 33 |
| 4.2.3 Eksempler.....                                      | 33 |
| 5. Terminologi.....                                       | 33 |
| 5.1 Uregelmæssigheder.....                                | 33 |
| 5.2 EF/EU.....                                            | 35 |

### KONTROL- OG SANKTIONSREGULERINGEN

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 6. Kontrol.....                                                                   | 35 |
| 7. De nationale myndigheders kontrol med de retsundergivne i medlemsstaterne..... | 36 |
| 7.1 Regulering af kontrol i EF-traktaten og retsgrundsætningerne.....             | 38 |
| 7.1.1 Solidaritetsprincippet.....                                                 | 40 |
| 7.1.2 Sidestillingsprincippet.....                                                | 43 |
| 7.1.3 Proportionalitetsprincippet.....                                            | 46 |
| 7.1.4 Subsidiaritetsprincippet.....                                               | 48 |
| 7.1.5 Lighedsprincippet.....                                                      | 52 |
| 7.1.6 Sagsbehandlingsprincipperne.....                                            | 54 |
| 7.2 Regulering af kontrol i sekundære retsakter.....                              | 55 |
| 7.2.1 Reguleringens form.....                                                     | 55 |
| 7.2.2 Reguleringens indhold.....                                                  | 59 |
| 7.2.2.1 Forpligtelsen til at kontrollere.....                                     | 60 |

|           |                                                                                          |     |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.2.2.2   | Udvælgelsen af kontrolelemner.....                                                       | 61  |
| 7.2.2.3   | Geografisk lokalisering af kontrollen.....                                               | 67  |
| 7.2.2.4   | Kontrolhyppighed.....                                                                    | 69  |
| 7.2.2.5   | Kontrolintensitet.....                                                                   | 71  |
| 7.2.2.6   | Kontrolinitiativ.....                                                                    | 75  |
| 7.2.2.7   | Særlige kontrolmyndigheder.....                                                          | 77  |
| 7.2.2.8   | Kontrollens art.....                                                                     | 78  |
| 7.2.2.8.1 | Administrativ kontrol.....                                                               | 78  |
| 7.2.2.8.2 | Kontrol på stedet.....                                                                   | 81  |
| 7.2.3     | Reguleringens finansielle kontekst.....                                                  | 84  |
| 7.2.3.1   | Medlemsstaternes hæftelse for tilbagebetaling af<br>uberettiget udbetalte beløb.....     | 84  |
| 7.2.3.2   | Fællesskabsfinansiering af kontrol.....                                                  | 84  |
| 7.2.3.2.1 | Støtte til etablering af kontrolstrukturer.....                                          | 86  |
| 7.2.3.2.2 | Støtte til drift af kontrolstrukturer.....                                               | 88  |
| 7.2.3.2.3 | Støtte til retsforfølgning.....                                                          | 89  |
| 7.2.4     | Medlemsstaternes mulighed for afvigende/alternativ regulering.....                       | 90  |
| 7.3       | Konklusion vedrørende kontrol udført af de nationale myndigheder.....                    | 91  |
| 8.        | Fællesskabskontrol med de retsundergivne i medlemsstaterne.....                          | 92  |
| 8.1       | Kontrolhjemmel i traktaten.....                                                          | 92  |
| 8.2       | Kontrolhjemmel i sekundære retsakter.....                                                | 93  |
| 8.2.1     | Fællesskabets uafhængighed af medlemsstaterne i kontrollen<br>af de retsundergivne.....  | 93  |
| 8.2.1.1   | Samarbejde om kontrol.....                                                               | 93  |
| 8.2.1.2   | Uafhængig kontrol.....                                                                   | 97  |
| 8.2.2     | Kontrolreguleringen.....                                                                 | 102 |
| 8.2.2.1   | Indholdet af samarbejdsforpligtelsen.....                                                | 103 |
| 8.2.2.2   | Kommissionens kontrolkompetence.....                                                     | 104 |
| 8.2.2.3   | Kontrollens retsundergivne.....                                                          | 105 |
| 8.2.2.4   | Kontrollens gennemførsel.....                                                            | 106 |
| 8.2.2.5   | Personel kompetence.....                                                                 | 107 |
| 8.2.2.6   | Anvendelsen af kontrolresultatet.....                                                    | 108 |
| 8.3       | Konklusion vedrørende fællesskabskontrol med de retsundergivne i<br>medlemsstaterne..... | 109 |
| 9.        | Fællesskabets kontrol med de nationale myndigheder.....                                  | 109 |
| 9.1       | Kontrolhjemmel i traktaten.....                                                          | 109 |
| 9.2       | Reguleringen i sekundære retsakter.....                                                  | 114 |
| 9.2.1     | Rapporteringensforpligtelsen.....                                                        | 115 |
| 9.2.1.1   | Oplysningernes anvendelse.....                                                           | 119 |
| 9.2.2     | Kontrol.....                                                                             | 123 |
| 9.3       | Konklusion vedrørende fællesskabskontrol med de nationale<br>myndigheder.....            | 126 |
| 10.       | Medlemsstaternes indbyrdes kontrolsamarbejde.....                                        | 126 |
| 10.1      | Medlemsstaternes samarbejde om kontrol.....                                              | 126 |
| 10.2      | Medlemsstaternes kontrol med andre medlemsstater.....                                    | 131 |

|                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 11. Konklusion på kontrolafsnittet.....                                                       | 132 |
| 12. Sanktioner.....                                                                           | 132 |
| 12.1 EF-rettens sanktionsmæssige tredling.....                                                | 132 |
| 12.1.1 Administrative foranstaltninger.....                                                   | 134 |
| 12.1.1.1 Betaling af skyldige beløb, tilbagebetaling af uberettiget<br>oppebårne beløb.....   | 135 |
| 12.1.1.2 Hel eller delvis fortabelse af stillet sikkerhed.....                                | 138 |
| 12.1.2 Administrative sanktioner.....                                                         | 138 |
| 12.1.2.1 Bøde.....                                                                            | 139 |
| 12.1.2.2 Tvangsbøde.....                                                                      | 141 |
| 12.1.2.3 Udelukkelse en vis periode eller indtil videre.....                                  | 141 |
| 12.1.2.4 Fortabelse af stillet sikkerhed.....                                                 | 142 |
| 12.1.2.5 Fortabelse af en fordel.....                                                         | 145 |
| 12.1.2.6 Øvrige sanktionsmuligheder.....                                                      | 147 |
| 12.1.3 Strafferetlige sanktioner.....                                                         | 148 |
| 12.1.3.1 Frihedsstraf.....                                                                    | 149 |
| 12.1.4 Principper for sonderingen.....                                                        | 149 |
| 12.2 EF's sanktionsmæssige kompetence.....                                                    | 151 |
| 12.2.1 Administrative sanktioner.....                                                         | 151 |
| 12.2.2 Strafferetlige sanktioner.....                                                         | 152 |
| 12.3 Konklusion.....                                                                          | 157 |
| 13. De nationale myndigheders sanktioner over for de retsundergivne i<br>medlemsstaterne..... | 158 |
| 13.1 Reguleringen af sanktioner i EF-traktaten og retsgrundsætningerne.....                   | 159 |
| 13.1.1 Solidaritetsprincippet.....                                                            | 161 |
| 13.1.2 Subsidiaritetsprincippet.....                                                          | 165 |
| 13.1.3 Lighedsprincippet.....                                                                 | 165 |
| 13.1.4 Proportionalitetsprincippet.....                                                       | 167 |
| 13.1.5 Sagsbehandlingsprincipper.....                                                         | 174 |
| 13.1.6 Tilbagevirkende kraft.....                                                             | 174 |
| 13.1.7 Nulla poena sine lege.....                                                             | 176 |
| 13.1.8 Nulla poena sine culpa.....                                                            | 177 |
| 13.1.9 In dubio pro reo.....                                                                  | 177 |
| 13.1.10 Force majeure.....                                                                    | 178 |
| 13.2 Sanktionsreguleringen i sekundære retsakter.....                                         | 179 |
| 13.2.1 Sanktionsreguleringens rammer.....                                                     | 180 |
| 13.2.1.1 Kompetencen til sanktionsregulering.....                                             | 180 |
| 13.2.1.2 Delegation af reguleringskompetencen.....                                            | 181 |
| 13.2.1.3 Sanktionsreguleringens form.....                                                     | 184 |
| 13.2.2 Sanktionsreguleringens karakter og fortolkning.....                                    | 187 |
| 13.2.2.1 Ingen sanktionsregulering.....                                                       | 187 |
| 13.2.2.2 Vag sanktionsregulering.....                                                         | 187 |
| 13.2.2.3 Præcis sanktionsregulering.....                                                      | 189 |
| 13.2.3 Sanktionsreguleringens udvikling.....                                                  | 192 |

|                                                                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 13.2.4 Principper for sanktionsregulering i sekundære retsakter.....                                                                                    | 193 |
| 13.2.4.1 Nulla poena sine culpa.....                                                                                                                    | 193 |
| 13.2.4.2 Proportionalitet.....                                                                                                                          | 196 |
| 13.2.4.3 Nødvendighed.....                                                                                                                              | 198 |
| 13.2.4.4 Effektivitetsprincippet.....                                                                                                                   | 199 |
| 13.2.4.5 Forældelse.....                                                                                                                                | 199 |
| 13.2.4.6 Tilbagevirkende kraft.....                                                                                                                     | 201 |
| 13.2.4.7 Medvirken.....                                                                                                                                 | 202 |
| 13.2.4.8 Omgåelse.....                                                                                                                                  | 202 |
| 13.2.4.9 Sanktioner over for juridiske personer.....                                                                                                    | 203 |
| 13.2.4.10 Medlemsstaternes mulighed for afvigende regulering ..                                                                                         | 204 |
| 13.2.4.11 Sektorregulering frem for generel regulering.....                                                                                             | 205 |
| 13.3 Konklusion vedrørende nationale myndigheders sanktioner over for<br>de retsundergivne i medlemsstaterne.....                                       | 206 |
| 14. Sanktioner pålagt af Fællesskabet over for de retsundergivne i<br>medlemsstaterne.....                                                              | 206 |
| 14.1 Traktaten og retsgrundsætningernes hjemme for<br>sanktionspålægelse.....                                                                           | 206 |
| 14.2 Sekundære retsaktens hjemmel for sanktionspålægelse.....                                                                                           | 207 |
| 14.2.1 Fællesskabets kompetence.....                                                                                                                    | 207 |
| 14.2.2 Principper for sanktionsregulering.....                                                                                                          | 208 |
| 14.3 Ne bis in idem.....                                                                                                                                | 210 |
| 14.4 Konklusion vedrørende sanktioner pålagt af Fællesskabet over for de<br>retsundergivne i medlemsstaterne.....                                       | 214 |
| 15. Sanktioner pålagt af Fællesskabet over for de nationale myndigheder.....                                                                            | 215 |
| 15.1 Traktaten og retsgrundsætningerne.....                                                                                                             | 215 |
| 15.2 Sekundære retsakter.....                                                                                                                           | 220 |
| 15.2.1 Fællesskabssanktioner over for medlemsstaterne på grund af<br>dissers dministration af fællesskabsretten i forhold til de<br>retsundergivne..... | 220 |
| 15.2.2 Fællesskabssanktionering af medlemsstaternes administration af<br>fællesskabsretten i forhold til Fællesskabet.....                              | 226 |
| 15.3 Konklusion vedrørende sanktioner pålagt af Fællesskabet over for<br>nationale myndigheder.....                                                     | 228 |
| 16. Konklusion på sanktionsafsnittet.....                                                                                                               | 229 |

## KONTROL- OG SANKTIONSREGULERINGENS SAMFUNDSMÆSSIGE KONTEKST

|                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 17. Effektiviteten af bekæmpelsen af uregelmæssigheder.....                        | 229 |
| 17.1 Objektiv vurdering af om bekæmpelsen af uregelmæssigheder er<br>effektiv..... | 230 |
| 17.1.1 Statistiske oplysninger om uregelmæssighedernes omfang.....                 | 230 |
| 17.1.1.1 Egne indtægter.....                                                       | 230 |
| 17.1.1.2 Landbrugsområdet.....                                                     | 232 |

|            |                                                                                                     |     |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 17.1.1.3   | Strukturfondene.....                                                                                | 234 |
| 17.1.1.4   | Uregelmæssigheder afsløret i samarbejde mellem<br>Kommissionen og medlemsstaterne.....              | 237 |
| 17.1.1.5   | Uregelmæssighedernes samlede omfang.....                                                            | 239 |
| 17.1.1.5.1 | Uregelmæssigheder i Sydeuropa.....                                                                  | 242 |
| 17.1.1.5.2 | Store enkeltsager.....                                                                              | 244 |
| 17.1.1.5.3 | Inddrivelsesprocenter.....                                                                          | 244 |
| 17.1.1.6   | Fejlkilder.....                                                                                     | 244 |
| 17.1.2     | Interview vedrørende uregelmæssighedernes omfang.....                                               | 245 |
| 17.1.3     | Eksempler på uregelmæssigheder.....                                                                 | 246 |
| 17.1.3.1   | Egne indtægter.....                                                                                 | 246 |
| 17.1.3.2   | Landbrug.....                                                                                       | 249 |
| 17.1.3.3   | Strukturfonde.....                                                                                  | 251 |
| 17.1.4     | Konklusion om uregelmæssighedernes omfang.....                                                      | 251 |
| 17.2       | Subjektiv vurdering af om bekæmpelsen af uregelmæssighederne er<br>effektiv.....                    | 252 |
| 17.3       | Konklusion.....                                                                                     | 253 |
| 18.        | Faktorer bestemmende for kontrol og sanktionsregulering og bekæmpelsen af<br>uregelmæssigheder..... | 253 |
| 18.1       | Aktører som påvirkningsfaktor.....                                                                  | 253 |
| 18.1.1     | Europa-Kommissionen.....                                                                            | 253 |
| 18.1.1.1   | Manifeste funktioner.....                                                                           | 258 |
| 18.1.1.2   | Manifeste dysfunktioner.....                                                                        | 259 |
| 18.1.1.3   | Latente funktioner.....                                                                             | 259 |
| 18.1.1.4   | Latente dysfunktioner.....                                                                          | 261 |
| 18.1.1.5   | Konklusion.....                                                                                     | 262 |
| 18.1.2     | Europa-Parlamentet.....                                                                             | 263 |
| 18.1.2.1   | Manifeste funktioner.....                                                                           | 267 |
| 18.1.2.2   | Latente funktioner.....                                                                             | 267 |
| 18.1.2.3   | Latente dysfunktioner.....                                                                          | 268 |
| 18.1.2.4   | Konklusion.....                                                                                     | 270 |
| 18.1.3     | EF-Domstolen.....                                                                                   | 270 |
| 18.1.3.1   | Manifeste funktioner.....                                                                           | 272 |
| 18.1.3.2   | Latente funktioner.....                                                                             | 272 |
| 18.1.3.3   | Latente dysfunktioner.....                                                                          | 273 |
| 18.1.3.4   | Konklusion.....                                                                                     | 275 |
| 18.1.4     | Revisionsretten.....                                                                                | 275 |
| 18.1.4.1   | Manifeste funktioner.....                                                                           | 280 |
| 18.1.4.2   | Latente funktioner.....                                                                             | 281 |
| 18.1.4.3   | Latente dysfunktioner.....                                                                          | 284 |
| 18.1.4.4   | Konklusion.....                                                                                     | 285 |
| 18.1.5     | Rådet.....                                                                                          | 285 |
| 18.1.5.1   | Manifeste funktioner.....                                                                           | 287 |
| 18.1.5.2   | Latente funktioner.....                                                                             | 288 |
| 18.1.5.3   | Latente dysfunktioner.....                                                                          | 289 |

|                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------|-----|
| 18.1.5.4 Konklusion.....                                          | 290 |
| 18.1.6 Medlemsstaterne.....                                       | 290 |
| 18.1.6.1 Manifeste funktioner.....                                | 298 |
| 18.1.6.2 Manifeste dysfunktioner.....                             | 299 |
| 18.1.6.3 Latente funktioner.....                                  | 299 |
| 18.1.6.4 Latente dysfunktioner.....                               | 301 |
| 18.1.6.5 Konklusion.....                                          | 307 |
| 18.1.7 Medierne.....                                              | 307 |
| 18.1.7.1 Manifeste funktioner.....                                | 309 |
| 18.1.7.2 Latente funktioner.....                                  | 310 |
| 18.1.7.3 Latente dysfunktioner.....                               | 311 |
| 18.1.7.4 Konklusion.....                                          | 313 |
| 18.1.8 Interesserepræsentanter.....                               | 313 |
| 18.1.8.1 Manifeste funktioner.....                                | 317 |
| 18.1.8.2 Latente funktioner.....                                  | 317 |
| 18.1.8.3 Latente dysfunktioner.....                               | 318 |
| 18.1.8.4 Konklusion.....                                          | 319 |
| 18.1.9 Konklusion vedrørende aktørerne som påvirkningsfaktor..... | 319 |
| 18.2 Strukturelle påvirkningsfaktorer.....                        | 320 |
| 18.2.1 Beslutningsprocessen i Fællesskabet.....                   | 320 |
| 18.2.2 Kulturforskelle.....                                       | 321 |
| 18.3 Konklusion.....                                              | 322 |

## EPILOG

|                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------|-----|
| 19. Hvordan Fællesskabet bør bekæmpe uregelmæssigheder.....            | 322 |
| 19.1 Behovet for ændringer.....                                        | 322 |
| 19.2 Muligheder for ændringer.....                                     | 323 |
| 19.3 Muligheder for at ændringer vil begrænse uregelmæssighederne..... | 323 |
| 19.4 Konklusion.....                                                   | 324 |
| Appendiks 1.....                                                       | 326 |
| Kilder.....                                                            | 328 |
| Stikordsregister.....                                                  | 345 |



## Forord

Med denne afhandling foretages for første gang en omfattende og systematisk behandling af kontrol og sanktionsreguleringen i EF-retten og bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for EF's budget på en måde, hvor emnet behandles retsdogmatisk og samtidig ved hjælp af retssociologien sættes ind i en samfundsmæssig kontekst.

Den retssociologiske dimension er ny i forhold til den projektbeskrivelse, som var rent retsdogmatisk, hvorpå jeg blev indskrevet som ph.d.-studerende ved Københavns Universitet, Det Retsvidenskabelige Institut A. Min forskning blotlagde hurtigt, at kvalificerede bud på bekæmpelsen af uregelmæssigheder kræver mere end analyse af gældende ret. Den gennemførte to-disciplinære tilgang til emnet har på samme tid givet forståelse af juraens begrænsninger og fremhævet dens egentlige styrker.

Jeg skylder tak til de interviewede, der beredvilligt gav grundlaget for de retssociologiske analyser, og den lange række af personer, der hjalp med at formidle interview kontakterne. Endvidere var den økonomiske støtte, som jeg modtog til realisering af det omfattende rejseprogram i forbindelse med gennemførelsen af interviewundersøgelsen, af uvurderlig betydning, i denne forbindelse må Knud Højgaards Fond og Margot og Thorvald Dreyers Fond nævnes.

Jeg har mødt en betydelig interesse for og støtte til mit projekt på Københavns Universitet. Navnlig professor, dr.jur. Hjalte Rasmussen har ydet værdifuld faglig bistand samt været en stærk støtte praktisk og personligt. Ligeledes har professor, dr.jur. Flemming Balvig givet uvurderlig vejledning udi retssociologien, endelig er der grund til at nævne cand.jur., LL.M. Dorte Frandsen, der har været en god åndelig rejsefælle gennem ph.d.-forløbet.

Men for afhandlingens realisering skylder jeg først og fremmest tak til Sanne og Fie.

Denne afhandling er indleveret til bedømmelse i februar 1998, men konsekvent er der alene medtaget materiale frem til primo 1997.

Nick Hækkerup

København, februar 1998

## PROLOG

### 1. Problemformulering

Denne ph.d.-afhandling bærer titlen »Kontrol og sanktioner i EF-retten« og undertitlen »Bekæmpelse af uregelmæssigheder over for EF's budget«. Hermed er indikeret nogle problemstillinger, som gennem det seneste årti har påkaldt sig betydelig interesse ikke alene juridisk, men måske navnlig politisk og mediemæssigt. Uregelmæssigheder over for EF's budget er således blevet betragtet med voksende bekymring. Indsatsen heroverfor har først og fremmest været kontrol med, at reglerne overholdes, og sanktioner, hvor dette ikke er tilfældet.

I de forskellige relationer, hvor problemstillingerne er blevet taget op, har behandlingen imidlertid typisk været sporadisk og usystematisk.

I denne afhandling søges givet en systematisk beskrivelse og analyse af gældende EF-ret vedrørende kontrol og sanktioner. Som følge heraf behandles reguleringen i tre relationer. For det første foretages en beskrivelse og analyse af Fællesskabets regulering af de nationale myndigheders kontrol med og sanktioner over for de retsundergivne i medlemsstaterne. For det andet behandles EF's kontrol med og sanktioner over for de retsundergivne i medlemsstaterne. Endelig redegøres for det tredje for EF's kontrol med og sanktioner over for medlemsstaterne. Den retsdogmatiske behandling af kontrol og sanktioner i EF-retten indeholder tillige i et vist omfang redegørelse for den udvikling, som retstillingen har gennemgået.

Når der skal redegøres fyldestgørende for EF's kontrol og sanktionsregulering og bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for EF's budget, er det imidlertid ikke tilstrækkeligt med en retsdogmatisk behandling af emnet, derfor søges der også redegjort for den samfundsmæssige kontekst, som reguleringen og bekæmpelsen af uregelmæssigheder indgår i. Afhandlingens emne behandles således tillige retssociologisk. I denne forbindelse vurderes, om der med den eksisterende regulering sker en effektiv bekæmpelse af uregelmæssigheder, ligesom der bliver givet en beskrivelse og analyse af de faktorer, der er bestemmende for regelskabelsen og regelanvendelsen i forbindelse med kontrol- og sanktionsreguleringen og bekæmpelsen af uregelmæssigheder.

På baggrund af de retsdogmatiske og retssociologiske beskrivelser og analyser gives der afslutningsvis en vurdering af, om og hvordan uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget kan begrænses.

## 2. Afgrænsning

### 2.1 Retlig afgrænsning

Det er afhandlingens problemformulering, der sammen med emnets kontekst bestemmer afgrænsningen.

Derfor er det vigtigt at forstå den særegne kontekst, som omgiver uregelmæssigheder over for EF's budget. På samme måde som for eksempel kriminalitet i forbindelse med informationsteknologi er der tale om et fænomen, der er vokset frem gennem de seneste 30-40 år, og som rejser sine egne juridiske og samfundsmæssige

spørgsmål, der ikke kan besvares alene ved at anvende de referencerammer, som kendes i forvejen fra de nationale retssystemer.

De karakteristiske træk ved uregelmæssigheder over for EF's budget ligger især i den sammenhæng, hvor fænomenet optræder, og de aktører der er involveret, det gælder både dem, der begår uregelmæssighederne, dem der er offer herfor, og dem der forestår bekæmpelsen heraf. Det helt overordnede billede er således, at uregelmæssighederne begås i eller på tværs af medlemsstaterne, med midler der hidrører fra eller tilkommer Fællesskabet. De aktører, der begår uregelmæssighederne, dækker et bredt spektre fra enkeltindivider, grupper, virksomheder og (kriminelle) organisationer til medlemsstaterne selv. Navnlig sidstnævnte gør, at denne form for uregelmæssigheder bliver et system *sui generis*. Offeret for uregelmæssighederne er umiddelbart det overnationale samarbejde, idet Fællesskabets midler ikke anvendes som tilsigtet. Indirekte er det medlemsstaterne selv samt de retsundergivne heri.<sup>1</sup> Også med hensyn til dem, der bekæmper uregelmæssighederne, adskiller afhandlingens emne sig fra ellers sammenlignelige nationale problemstillinger, for ud over medlemsstaterne selv spiller EF's institutioner en betydelig rolle herunder også gennem egentlig myndighedsudøvelse. Afhandlingens afgrænsning må respektere denne kontekst.

Da problemformuleringen forudsætter såvel en retsdogmatisk som en retssociologisk behandling, er afhandlingens råderum reduceret i forhold til en rent retsdogmatisk afhandling. For at gøre opgaven tidsmæssigt overkommelig og afhandlingen kvantummæssigt håndterbar, og for samtidig at tilgodese kravet om fuldstændighed i den retlige analyse, behandles alene den EF-retlige kontrol- og sanktionsregulering, der knytter sig til den del af EF-retten, som har direkte betydning for anvendelsen eller tilvejebringelsen af EFs finansielle midler, således som disse er forudsat og optræder på Fællesskabets budget.<sup>2</sup>

Selv med denne afgrænsning kræver omstændighederne, at det yderligere præciseres, at for så vidt angår Fællesskabets indtægter, vil afhandlingen behandle den kontrol- og sanktionsregulering, der knytter sig til at sikre, at EF oppebærer den forudsatte merværdiafgift, velstandsafgift samt told og landbrugsafgifter.<sup>3</sup> Hvilket vil

---

<sup>1</sup> Se tillige M. Mendrinou, *European Community fraud and the politics of institutional development*, *European Journal of Political Research*, 1994, volume 26, no. 1, s. 82.

<sup>2</sup> Med »direkte« menes i denne forbindelse, at der er en ikke ubetydelig umiddelbar gennemslagskraft mellem reguleringen og EFs budgetterede økonomiske forhold. Således vil kontrol og sanktioner der knytter sig til regulering, der kan siges at påvirke forudsætningerne for EFs finansielle situation eller have afledede effekter herpå, være så indirekte, at de ikke behandles. Til illustration kan nævnes, at en situation hvor selskaber laver aftaler om priser og herved krænker EF's konkurrenceregler, rejser spørgsmål om kontrol og sanktioner, som falder uden for denne afhandling. Tilsvarende gælder for det brud på EF-retten, en medlemsstat måtte begå ved at hindre den frie varebevægelse gennem foranstaltninger med tilsvarende virkning.

<sup>3</sup> Indtægterne oppebåret på de nævnte områder omfatter 81,7 mia. ECU i budgettet for 1997. De eneste indtægter, der ikke er omfattet, er i budgettet rubriceret som skat fra EF's ansatte og diverse indtægter omfattende tilsammen 0,6 mia. ECU.

sige, at den kontrol- og sanktionsregulering, der knytter sig til oppebærelse af omkring 99% af EF's budgetterede egne indtægter, behandles i afhandlingen.

Med hensyn til Fællesskabets udgifter præciseres yderligere, at det er den kontrol- og sanktionsregulering, der knytter sig til afholdelse af udgifterne til den fælles landbrugspolitik<sup>4</sup> samt strukturforanstaltningerne<sup>5</sup>, som bliver behandlet, hvilket svarer til ca. 83% af EF's udgifter.<sup>6</sup> Samlet vil den kontrol og sanktionsregulering, der knytter sig til ca. 90% af EF's budget således blive behandlet i afhandlingen.

Den interne kontrol og sanktionering i og mellem Fællesskabets institutioner gøres ikke til genstand for selvstændig behandling.

Selv med denne afgrænsning er antallet af EF-retsakter, der behandler kontrol og sanktionsregulering ganske overvældende, og fremstillingen af gældende ret kan ikke gøres udtømmende. Behandlingen af en stor del af materialet må nødvendigvis være yderst kortfattet og oversigtsmæssig, og behandlingen af den sekundære ret må ske på basis af en vis selektion. Dette gælder så meget desto mere for den betydelige mængde soft law i form af henstillinger, udtalelser, betænkninger, beretninger mv., der knytter sig til kontrol- og sanktionsreguleringen.

Videre er afhandlingen, som den anvendte terminologi indikerer, begrænset til alene at angå samarbejdet omfattet af Unionens første søjle. Fravalget af anden og tredje søjle beror ud over de ovenfor nævnte kvantitets- og tidsmæssige forhold på, at den retlige karakter af samarbejdet omfattet af disse to søjler grundlæggende adskiller sig fra det supranationale samarbejde under Unionstraktatens første søjle, samt at reguleringen under anden og tredje søjle endnu er i sin vorden, mens samarbejdet under første søjle er ganske udviklet.

Slutteligt skal det nævnes, at der i afhandlingen ikke vil ske nogen behandling af den kontrol- og sanktionsregulering, der relaterer sig til Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab eller Det Europæiske Energifællesskab, hvilket beror på, at dette samarbejde trods alt er af begrænset betydning.

## 2.2 Retssociologisk afgrænsning

### 2.2.1 *Aktører og strukturer*

I den samfundsvidenskabelige forskning findes der retninger og teorier, som forklarer sociale fænomener herunder retssociologi med henvisning til generelle strukturer. Det vil sige nogle grundlæggende forhold, der uafhængigt af individerne bestemmer,

---

<sup>4</sup> For så vidt angik budgettet for 1997 var udgifterne til landbrugsområdet 41,3 mia. ECU.

<sup>5</sup> I budgettet for 1997 var udgifterne til strukturforanstaltningerne 26,6 mia. ECU.

<sup>6</sup> Den kontrol- og sanktionsregulering, der ikke behandles, knytter sig til de øvrige udgiftsområder, hvilket i 1997 budgettet omfattede i alt 13,8 mia. ECU hovedsagligt fordelt på 0,8 mia. ECU til uddannelse og kultur, 0,2 mia. ECU til energi og miljø, 0,7 mia. ECU til forbrugerbeskyttelse, indre marked mv., 3,1 mia. ECU til forskning og teknologi, 4,8 mia. ECU til foranstaltninger udadtil, fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik mv. samt endelig 4,2 mia. ECU til administration.

hvordan samfundet fungerer. De strukturelle påvirkningsfaktorer er således noget upersonligt, der ofte virker ubevidst for den enkelte.

Omvendt finder andre retninger, at de sociale fænomener må forklares med henvisning til konkrete forhold, herunder bestemte aktørers adfærd. Aktørerne er defineret som personer eller persongrupper, der bevidst foretager bestemte handlinger eller undladelser.<sup>7</sup>

Denne afhandlings analytiske udgangspunkt vægter aktørerne, ligesom dens empiriske grundlag er aktørerne. Heri ligger imidlertid ikke, at de strukturelle faktorerets betydning underkendes, dels må det bemærkes, at nogle af fortolkningerne vedrørende de latente funktioner og dysfunktioner ligger i gråzonen mellem strukturelle og aktørbaserede forklaringer, og dels er strukturelle påvirkningsfaktorer medtaget selvstændigt, i det omfang sådanne er afdækket i forbindelse med aktøranalyserne.

Aktørerne, der indgår i afhandlingen, fremtræder hver især som én enhed i forbindelse med de retssociologiske processer, der omgiver uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget. De betragtes så at sige eksternt.

Når aktører defineres som personer eller persongrupper, der bevidst foretager bestemte handlinger eller undladelser, indebærer det imidlertid, at hver aktør kan underopdeles i en lang række grupper og enkeltpersoner, der principielt kan opfattes som selvstændige aktører. Aktøren betragtes på denne måde internt.

I det omfang interviewene og analysen heraf peger på, at den relevante opfattelse af de retssociologiske processer forudsætter, at aktøren tillige opfattes som sammensat af flere selvstændige enheder, anvendes også den interne synsvinkel. Til at illustrere forholdet kan aktøren medlemsstaterne fremdrages. Disse betragtes primært eksternt som én aktør, men der kan samtidig på den interne side sondres mellem de enkelte medlemsstater og grupper af medlemsstater, og mellem medlemsstaternes centraladministrationer og parlamenter osv.

### 2.2.2 En beskrivelse

Med afhandlingens retssociologiske del søges der givet en beskrivelse og analyse af de retssociologiske processer, der omgiver bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for EF's budget og kontrol- og sanktionsreguleringen i EF-retten.

I forbindelse med retssociologiske analyser giver det imidlertid anledning til særlige problemer at påvise, at det er ét givent fænomen, der er årsag til retten, og ikke et andet. Eller at påvise, at det er den retlige regulering, der har fremkaldt en given virkning i samfundet, og denne ikke kan tilskrives alle mulige andre fænomener. Problemet bliver så meget desto mere udtalt, når det drejer sig om at angive flere fænomeners forholdsmæssige betydning.<sup>8</sup> Ambitionen i afhandlingen er på denne baggrund begrænset til at give en beskrivelse og analyse af bekæmpelsen af

---

<sup>7</sup> Se Andersen, Heine og Kaspersen, Lars Bo (red.); *Klassisk og moderne samfundsteori*, 1996, Balvig, Flemming m.fl.; *Retten i samfundsmæssig belysning*, 1997 og Dalberg-Larsen, Jørgen; *Lovene og Livet*, 1994.

<sup>8</sup> Se Dalberg-Larsen, Jørgen; *Lovene og livet*, 1994.

uregelmæssigheder, som ikke falsificeres af de foreliggende oplysninger<sup>9</sup>, samt på tilsvarende vis at angive en række af de centrale retssociologiske faktorer i forbindelse med kontrol- og sanktionsreguleringen i EF-retten.

I forlængelse heraf må det understreges, at den analytiske tilgang og den metode (kvalitativ interviewundersøgelse), som afhandlingens retssociologiske afsnit er baseret på, ikke udgør ny landvinding hverken teoretisk eller metodisk, men bringes i anvendelse for at stimulere den retssociologiske beskrivelser og analyser, som er nødvendige for at behandle afhandlingens problemformulering tilstrækkeligt kvalificeret.

### 3. Analytisk tilgang

Fællesskabet er et politisk system, i hvilket der optræder en lang række forskellige aktører med helt eller delvist modstridende interesser. Det betyder, at EF ikke bør opfattes som en enhed, men må opfattes som en vifte af aktører med egne viljer, som forfølger egne mål. Det er således et centralt træk, at der konstant pågår kamp om at fremme bestemte interesser på bekostning af andre.<sup>10</sup> Forholdet udtrykkes på følgende måde i et af interviewene; »Det er enhver institutions interesse at bevise sin ret til eksistens«. Da Fællesskabet alene kan forstås adækvat med dette udgangspunkt, må de retssociologiske analyser have en analytisk tilgang, der fremmer analyser i så henseende.

Efter min opfattelse findes et meget kvalificeret udgangspunkt herfor i paradigmet om manifeste og latente funktioner, der oprindeligt er formuleret af den amerikanske sociolog Robert K. Merton.<sup>11</sup>

Trods sit funktionalistiske udgangspunkt giver Merton en sønderlemmende kritik af funktionalismens påstande om samfundets funktionelle enhed, om universel funktionalisme og om funktionel nødvendighed.

Merton anvender herefter funktionsbegrebet uden tilknytning til organismetænkning og sonde i funktioner og dysfunktioner samt i manifeste og latente funktioner i sit paradigme for funktionsanalyser. Paradigmet er anvendt og ført videre i nordisk retssociologi<sup>12</sup> og anvendes med de nedenfor anførte tilretninger i denne afhandling.

Funktioner er efter Mertons begrebsapparat de observerede konsekvenser, der fører til tilpasning og tilretning af et system, mens dysfunktioner er observerede

---

<sup>9</sup> Der henvises i denne forbindelse til afsnit 4.2.1.7 nedenfor, vedrørende generaliserbarheden af interviewundersøgelsen.

<sup>10</sup> Se Rasmussen, Hjalte; EU-ret i kontekst, 1995, hvor der under henvisning til »checks and balances« redegøres for, at EF bevidst er baseret på magt-konkurrence mellem de forskellige aktører.

<sup>11</sup> K. Merton, Robert; Social Theory and Social Structure, 1964.

<sup>12</sup> Aubert, Vilhelm; Om straffens sociale funktion, 1972 og Om rettens sociale funktion, 1976, Mathiesen, Thomas; Retten i Samfunnet, 1984, Dalberg-Larsen, Jørgen; Lovene og livet, 1994, Balvig, Flemming m.fl.; Retten i samfundsmæssig belysning, 1997.

konsekvenser, der nedsætter tilpasningen og tilretningen af systemet. Vilhelm Aubert<sup>13</sup> har ført begrebsdannelsen videre og fastlægger funktioner som objektive virkninger af en institution, der faktisk bidrager til at øge sandsynligheden for institutionens fortsatte eksistens, mens det modsatte karakteriserer dysfunktioner.<sup>14</sup> I nærværende afhandling anvendes begrebet funktion om objektive virkninger, som udgår fra en aktør, og som øger sandsynligheden for aktørens fortsatte eksistens, mens dysfunktion anvendes om objektive virkninger, som udgår fra en aktør, og som mindsker sandsynligheden for aktørens fortsatte eksistens.<sup>15</sup>

Det bemærkes i forlængelse heraf, at objektive virkninger, som det ligger i ordene, vil være omstændigheder, der faktisk kan konstateres. Hertil må dog bemærkes, at den objektive målestok i visse situationer vil kunne forekomme noget abstrakt, ligesom begrebet i afhandlingen tillige i begrænset omfang anvendes om undladelser, hvis der foreligger en situation, som nærmest har karakter af, at en handlepligt tilsidesættes.

Med den anførte definition bliver funktionen forskellig fra aktørens hensigt, fordi der lægges vægt på objektive virkninger, som meget vel kan være anderledes, end hvad aktøren havde tænkt sig. Endvidere relateres begreberne funktion og dysfunktion til den enkelte aktør og ikke til samfundet som helhed. Hvorfor der er tale om en funktion, hvis sandsynligheden for aktørens fortsatte eksistens øges, uanset at det er en dysfunktion for andre aktører eller for samfundet som helhed. Dette er efter min mening i overensstemmelse med Mertons opgør med funktionalismens postulat om samfundets funktionelle enhed og en vigtig pointe i hans paradigme for funktionsanalyser.<sup>16</sup>

Det næste væsentlige element i paradigmet om funktionsanalyser er sontringen i manifest og latent. Merton definerer manifeste funktioner som de objektive konsekvenser for et givet system (person, gruppe, socialt eller kulturelt system), der bidrager til systemets tilpasning, og som er intendede og erkendt af systemet, mens de latente funktioner er objektive konsekvenser, der bidrager til systemets tilpasning, uden at dette var intentionen eller erkendt af systemet. Merton anfører selv, at sontringen kan anvendes til analyser på en lang række områder.

---

<sup>13</sup> Om straffens sociale funktion, 1972.

<sup>14</sup> Se endvidere Mathiesen, Thomas; Retten i Samfunnet, 1984, Balvig, Flemming m.fl.; Retten i samfundsmæssig belysning, 1997.

<sup>15</sup> Merton peger også på muligheden for ikke-funktionelle konsekvenser, der er karakteriseret ved at være uden betydning for det observerede system. Begrebet er kun i begrænset omfang videreført i nordisk retssociologi og medtages ikke i denne afhandling, for selv om der antagelig findes mange eksempler herpå, er det af begrænset interesse for analysen af de retssociologiske processer, der omgiver EF's kontrol og sanktionsregulering.

<sup>16</sup> K. Merton, Robert; Social Theory and Social Structure, 1957, s. 50 og 63. Se tilsvarende Aubert, Vilhelm, Om straffens sociale funktion, 1972, s. 2-3 men cfr. Balvig, Flemming m.fl.; Retten i samfundsmæssig belysning, 1997, s. 96-97.

Sondringen er taget op i Auberts<sup>17</sup> analyser af straffene. Heri defineres manifeste funktioner som »en virkning der er påregnet og officielt godkendt af strafferettens professionelle opretholdere«. Videre anføres det, at »andre virkningstyper er langt sjældnere beskrevet i lovmotiver og domspræmisser. ... At andre virkninger end de manifeste funktioner bliver fremkaldt af straffebestemmelser og straf, kan der ikke være tvivl om. Skadevirkninger af forskellig slags har ofte været påpeget. ... I sådanne tilfælde har straffen dysfunktioner, det vil sige virkninger som bidrager til at underminere straffeinstitutionerne. ... Der kan imidlertid heller ikke være tvivl om at strafferetlige tiltag har virkninger der er forskellige fra de manifeste funktioner, men som alligevel har en positiv tilbagevirkning på eksisterende straffeinstitutioner. Sådanne virkninger er i begrænset omfang forudset eller godkendt i officielle programerklæringer. Dem kalder jeg for latente funktioner«.

Thomas Mathiesen<sup>18</sup> definerer latente funktioner, som »ikke tilsigtede virkninger som bidrager til, at det fænomen som har virkningen fortsat består«.

Dalberg-Larsen<sup>19</sup> opfatter manifeste funktioner som funktioner, der er erkendt og forudset af de handlende, mens latente funktioner er funktioner, der indtræffer på trods af og imod de handlendes egne, bevidst formulerede ønsker og forventninger. Dalberg-Larsens kategorisering lider under, at sondringen i dysfunktioner ikke er medtaget.

I Retten i samfundsmæssig belysning<sup>20</sup> anføres det, at et samfundsfænomen kan have både manifeste og latente funktioner. De manifeste funktioner er erkendt af individerne i samfundet. De er tilsigtede eller i hvert tilfælde erkendt og forudsete. De latente funktioner er ikke-erkendte, de er utilsigtede og uforudsete.

I de ovenfor gennemgåede begrebsdannelser er der vigtige nuancemæssige forskelle, men der er også nogle nøgleord, som går igen. For de manifeste funktioner er det erkendt og tilsigtet, mens det i forbindelse med de latente funktioner er ikke-erkendt og utilsigtet. Da »erkendt« og »tilsigtet« ikke har samme betydningsmæssige indhold, kan definitionen kun indeholde begge, hvis der foretages yderligere begrebsmæssig afklaring eller en opdeling i flere kategorier. Kombinationsmulighederne er anført i skemaet:

| Kombinationsmuligheder | Erkendt | Ikke-erkendt |
|------------------------|---------|--------------|
| Tilsigtet              | Ja      | Nej          |
| Utilsigtet             | Ja      | Ja           |

En yderligere underopdeling må antages at være mere forvirrende end afklarende og

---

<sup>17</sup> Aubert, Vilhelm, Om straffens sociale funktion, 1972, s. 9, citatet er min frie oversættelse fra norsk

<sup>18</sup> Mathiesen, Thomas; Retten i samfunnet, 1984, s. 50, citatet er min oversættelse fra norsk.

<sup>19</sup> Dalberg-Larsen, Jørgen; Lovene og livet, 1994.

<sup>20</sup> Balvig, Flemming m.fl.; Retten i samfundsmæssig belysning, 1997.



vil næppe bidrage væsentligt i forbindelse med de retssociologiske analyser. Tilsvarende er der fare for en begrebsmæssig forvirring, som ikke står mål med gevinsten herved.

På denne baggrund har jeg i mit begrebsapparat valgt at anvende et nøglebegreb. Da analyserne er koncentreret om aktørernes fortsatte eksistens, og da den objektive virkning er tilgodeset med sondringen i funktioner og dysfunktioner, findes det mest nærliggende at lægge vægt på, hvad der er tilsigtet henholdsvis utilsigtet fra aktørens side.

Dette betyder, at manifeste funktioner er funktioner, som er tilsigtet af aktøren, mens latente funktioner er funktioner, som er utilsigtede af aktøren. Tilsvarende gælder for sondringen manifeste og latente dysfunktioner. Tilsigtet/utilsigtet viser først og fremmest tilbage til de umiddelbare objektive virkninger, der indgår i funktionsdefinitionen ovenfor, men det vil tillige kunne angå følgerne af de umiddelbare objektive virkninger. Som illustration kan tænkes, at en regelskabelse udgør en objektiv virkning, der er tilsigtet af aktøren og er en manifest funktion, mens konsekvensen, for eksempel at aktørens legitimation svækkes, er utilsigtet og udgør en latent dysfunktion.

Med begrebsdefinitionerne udformet således er gruppen af manifeste funktioner stor og gruppen af manifeste dysfunktioner lille. Der er imidlertid særlig grund til at overveje begrebsdannelsen i yderligere én relation, for med det anførte begrebsapparat vil funktioner, som er tilsigtede, men som aktøren ikke officielt vil indrømme, være at kategorisere som manifeste funktioner. Hos Aubert<sup>21</sup> ville disse virkninger være latente funktioner, idet han forudsætter, at virkningen er officielt godkendt for at være manifest. Thomas Mathiesen<sup>22</sup> anfører, at det ikke altid er let at skelne mellem tilsigtede og utilsigtede virkninger, blandt andet fordi det kan være uklart, om tilsyneladende utilsigtede virkninger nu også er så utilsigtede, eller om ikke de er tilsigtede af i hvert tilfælde nogle samfundsgrupper. Netop i forbindelse med analysen af de politiske processer, der omgiver EF's bekæmpelse af uregelmæssigheder og kontrol og sanktionsregulering, kan der imidlertid være grund til at kategorisere denne gruppe af tilfælde som latente funktioner. Det sker for at fremhæve forskellen på det nogle aktører officielt siger, og det, de faktisk mener, og for at understrege, at der er andre mål end de officielle, som aktørerne søger at nå. Med begrebsapparatet fastlagt således kan følgende matrix opstilles:

|                                                           | Tilsigtet            | Utilsigtet         |
|-----------------------------------------------------------|----------------------|--------------------|
| Øger sandsynligheden for aktørens fortsatte eksistens     | Manifest funktion    | Latent funktion    |
| Mindsker sandsynligheden for aktørens fortsatte eksistens | Manifest dysfunktion | Latent dysfunktion |

<sup>21</sup> Aubert, Vilhelm; Om straffens sociale funktion, 1972, s. 9.

<sup>22</sup> Mathiesen, Thomas, Retten i samfunnet, 1984.

Sættes der ord på matrixen gælder følgende begrebsapparat for afhandlingens retssociologiske analyser:

Manifeste funktioner er; Objektive virkninger, som udgår fra aktøren, som øger sandsynligheden for aktørens fortsatte eksistens, og som er tilsigtet af aktøren.

Manifeste dysfunktioner; Objektive virkninger, som udgår fra aktøren, som mindsker sandsynligheden for aktørens fortsatte eksistens, og som er tilsigtet af aktøren.

Latente dysfunktioner; Objektive virkninger, som udgår fra aktøren, som mindsker sandsynligheden for aktørens fortsatte eksistens, og som er utilsigtet af aktøren.

Latente funktioner; Objektive virkninger som udgår fra aktøren, som øger sandsynligheden for aktørens fortsatte eksistens, og som er utilsigtet af aktøren. Til denne gruppe henregnes dog også objektive virkninger som udgår fra aktøren, og som øger sandsynligheden for aktørens fortsatte eksistens, og som er tilsigtet af aktøren, hvilket aktøren imidlertid ikke officielt vil indrømme, forelagt et hypotetisk spørgsmål herom.

Med denne analytiske tilgang vil en aktørs betydning for de retssociologiske processer omkring EF's kontrol og sanktionsreguleringen og bekæmpelsen af uregelmæssigheder alene kunne forstås kvalificeret, hvis der tages hensyn til såvel manifeste som latente funktioner og dysfunktioner. Medtagelsen af dysfunktioner og latente funktioner betyder samtidig, at observatørens opmærksomhed udvides videre end blot til spørgsmålet, om det givne mål fremmes. Hertil kommer, at funktionsanalyser af denne art kan anvendes til at analysere ændringer i den sociale struktur, og ikke som funktionalismen er bundet til analyse af statiske forhold.

Alle fordelene til trods må det bemærkes, at et begrebsapparat som det ovenfor anførte indebærer en risiko for at få karakter af en spændetrøje for de analyser, som kan foretages. For eksempel er der i praksis en jævn overgang mellem manifest og latent, men begrebsapparatet forudsætter en entydig kategorisering. Denne og tilsvarende potentielle hæmninger for analysen er først og fremmest søgt imødegået ved de ovenfor anførte vide definitioner af objektive virkninger og referencen for, hvad der er tilsigtet henholdsvis utilsigtet.

## **4. Metode**

Afhandlingen er som anført i problemformuleringen to-disciplinær, hvorfor den er baseret på såvel den juridiske metode som på retssociologisk metode.

### **4.1 Den juridiske metode**

Redegørelsen for gældende ret vedrørende kontrol og sanktioner i EF-retten er en traditionel retsvidenskabelig retsdogmatisk fremstilling, hvor den generaliserende og systematiserende karakter træder i forgrunden, dog er der tillige lagt vægt på at beskrive udviklingen i gældende ret.

Jeg kunne på dette sted give en mere eller mindre omfattende retsteoretisk redegørelse for indholdet af den juridiske metode som anvendes. Det skal jeg holde mig fra og blot konstatere, at afhandlingens store retsdogmatiske dele udgør et langt eksempel på anvendelse af den juridiske metode, som i alt sin udefinerbarhed så at sige udgør juristernes eneste egentlige fælles kendemærke.

I stedet skal jeg i det følgende komme med nogle metodiske kommentarer, som mere specifikt angår afhandlingen, og som er af betydning for læsningen heraf.

Som traditionen for EF-retlige fremstillinger tilsiger, tager de retsdogmatiske afsnit i afhandlingen deres udgangspunkt i EF-retten. Det vil sige, der redegøres for den retstilling, der følger af EF-reguleringen, hvordan den skal forstås og må fortolkes. Hvilken betydning reguleringen har for de forskellige nationale reguleringer, og hvordan medlemsstaterne retligt forholder sig hertil, vurderes som udgangspunkt ikke.

Det retlige udgangspunkt i EF-retten sætter dagsordenen for de problemstillinger der kan og skal behandles i afhandlingen. At der er problemstillinger, som set med nationalretlige juridiske briller er centrale i for eksempel strafferetten, men som ikke desto mindre lades uomtalt i denne fremstilling af sanktionsreguleringen, beror således på, at fællesskabsretten ikke giver anledning til eller grundlag for behandling heraf.

Af denne tilgangsvinkel til problemstillingen følger tillige, at afhandlingen er baseret på de EF-retlige retskilder, der kan opdeles i følgende fire kategorier (som ikke nævnes i hierarkisk rækkefølge):

Den primære EF-ret er Unionens traktatgrundlag og for denne afhandling navnlig Traktaten om Det Europæiske Fællesskab samt EF-rettens almindelige retsgrundsætninger. For disse retskilder gælder ud over deres placering i toppen af regelhierarkiet, at de typisk er meget åbne og ubestemte.

Den sekundære ret består af retsakter, som er skabt af Fællesskabets institutioner i overensstemmelse med de procedurer, der findes herfor i traktaten. Det drejer sig først og fremmest om forordninger og direktiver. I modsætning til den primære ret er den sekundære ret ofte meget detaljerig. Disse akter indtager en meget central placering i afhandlingen, idet meget af kontrollen og sanktionsreguleringen over tiden er blevet skabt i den sekundære ret.

Den tredje kategori af retskilder er retspraksis, således som den følger af EF-Domstolens afgørelser. Retspraksis indtager en meget central rolle i EF-retten, og det er næppe for vidtgående at anføre, at det er praktisk talt umuligt at udtale sig om gældende EF-ret uden at have taget EF-Domstolens praksis i ed. Fællesskabets kontrol- og sanktionsregulering udgør ingen undtagelse herfra.

Den fjerde og sidste kategori af retskilder kan kaldes residualgruppen, til denne hører den juridiske litteratur. Som det gælder for dansk ret, er litteraturen også en retskilde i EF-retten, men dog af noget mindre betydning. Dette beror blandt andet på, at litteraturen udfærdiges på en række forskellige sprog og derfor kun vanskeligt opnår den universalitet, som litteratur knyttet til et sprogområde gør. Specifikt for kontrol- og sanktionsspørgsmålet gælder endvidere, at der er tale om en problemstilling, som kun har været viet perifer interesse i den EF-retlige litteratur, og som samtidig lades stort set uomtalt i nationale redegørelser for tilsvarende problemstillinger. Hvilket tillige er en af grundene til, at denne afhandling stort set alene er baseret på dansk, engelsk og i begrænset omfang fransk litteratur.

Af ovenstående følger, at en væsentlig udfordring i forbindelse med den retsdogmatiske fremstilling af gældende EF-ret vedrørende kontrol og sanktioner er at udføre det pionerarbejde, som det er at gøre juridisk uopdyrket land frugtbart

gennem samling, systematisering og fortolkning af den primære ret og en myriade af sekundære retsakter og uden væsentlig støtte i litteraturen.

## 4.2 Retssociologisk metode

Afhandlingen indeholder retssociologiske beskrivelser og analyser af såvel årsagerne til retsstillingen som rettens virkninger i samfundet. Metoden, der danner grundlaget herfor, er først og fremmest en omfattende kvalitativ interviewundersøgelse. Denne er i begrænset omfang suppleret med empirisk materiale, eksempler og andre samfundsvidenskabelige behandlinger af emnet.

### 4.2.1 Interviewundersøgelsen

#### 4.2.1.1 Valg af interviewformen

Metodevalget er betinget af afhandlingens problemformulering. I den retssociologiske behandling af afhandlingens emne søges der givet en beskrivelse, analyse og fortolkning af de faktorer, der har betydning for bekæmpelsen af uregelmæssigheder og kontrol- og sanktionsreguleringen.

Da der ikke foreligger nogen samlet bearbejdning af den problemstilling, har jeg selv tilvejebragt det nødvendige empiriske grundlag.

Netop fordi jeg har søgt at afdække såvel de manifeste som de latente funktioner og dysfunktioner, har det været vigtigt at have betydelig direkte kontakt med de relevante aktører og tilvejebringe et omfattende materiale. Den eneste metode, der i tilstrækkeligt omfang tilgodeser dette ønske, er den kvalitative interviewundersøgelse.

#### 4.2.1.2 Udvælgelsen af de interviewede aktører

Kravene til bearbejdningen af materiale, der indgår i en kvalitativ interviewundersøgelse, sætter grænser for antallet af interviews<sup>23</sup>, hvorfor de mest centrale aktører må udvælges.

Jeg har valgt at lave interview med repræsentanter for otte aktører, der blot skal præsenteres ganske kort i nærværende sammenhæng, idet der nedenfor findes en uddybende redegørelse for deres rolle i de retssociologiske processer, der omgiver bekæmpelsen af uregelmæssigheder og kontrol- og sanktionsreguleringen i EF-retten.

Den første aktør er Europa-Kommissionen, også omtalt som Kommissionen. Kommissionen er central i regelskabelsen i EF ikke mindst på grund af sit initiativmopol.<sup>24</sup> Herudover spiller Kommissionen en stigende rolle for anvendelsen og gennemslagskraften af den vedtagne regulering.

Den anden aktør er Europa-Parlamentet, også kaldet Parlamentet. Siden etableringen af Fællesskabet er Europa-Parlamentets indflydelse på beslutningsprocesserne vokset, og Parlamentet må i dag ikke mindst på grund af sin særlige rolle i

---

<sup>23</sup> Jf. Kvale, Steiner; Interviews, An Introduction to Qualitative Research Interviewing, 1996.

<sup>24</sup> Art. 138b, stk. 2 og art. 152 har ikke ændret grundlæggende herpå.

forbindelse med budgettet betragtes som en af de helt centrale aktører, for så vidt angår kontrol- og sanktionsreguleringen og bekæmpelsen af uregelmæssigheder.

I lange perioder har EF-Domstolen gennem sin retsskabende fortolkning spillet en meget aktiv rolle for tilvejebringelsen og forståelsen af EF-regulering. Kontrol- og sanktionsreguleringen er ingen undtagelse herfra, tværtimod har nogle af de væsentligste retsprincipper på området deres udspring i Domstolens praksis.

Revisionsretten er den institution, der har i opdrag at påse, at EF's midler anvendes i overensstemmelse med intentionerne. Dette har givet Revisionsretten ikke ubetydelig indflydelse på kontrol- og sanktionsreguleringen. Navnlig har Revisionsrettens gentagne kritik i årsberetningerne og særberetninger været udgangspunktet for initiativer med henblik på kontrol og sanktioner og bekæmpelse af uregelmæssigheder i øvrigt.

Den femte institution, Rådet, er også den femte aktør, der indgår i interviewundersøgelsen. Dette beror på, at Rådet er den helt centrale institution i forbindelse med vedtagelsen af EF-regler. Der er således ingen EF-retlig beslutningsprocedure, hvor vedtagelse kan foretages med virkning for medlemsstaterne, uden at Rådet bliver eller har været inddraget.

Ud over Fællesskabets institutioner er der yderligere tre aktører, som indgår i interviewundersøgelsen. Det drejer sig først og fremmest om medlemsstaterne, der er med som aktør, fordi de spiller en væsentlig rolle for regelskabelsen, det gælder navnlig regelvedtagelsen i Rådet, men også medlemsstaterens centraladministrationer indgår som en væsentlig brik i det omfattende net af udvalg og komiteer, som Kommissionen inddrager i udarbejdelsen af sine forslag til regulering. Endvidere er medlemsstaterne med i undersøgelsen, fordi de er nøgleaktøren i regelanvendelsen.

Medierne er medtaget som den syvende aktør, fordi de gennem behandling af spørgsmålet om uregelmæssigheder over for EF's budget er med til at påvirke såvel regelanvendelsen som regelskabelsen.

Endelig er interesserepræsentanterne med i undersøgelsen som den ottende og sidste aktør. Om dem skal det hér blot anføres, at tilstedeværelsen af et betydeligt antal interesserepræsentanter i Bruxelles og andre steder, hvor EF-reglerne vedtages og anvendes, har det ene formål at øve indflydelse på disse processer.

Når disse aktører er udvalgt til behandling, er andre samtidig valgt fra.

Først og fremmest behandles medlemsstaternes befolkninger ikke som en selvstændig aktør. Dette hænger sammen med, at befolkningernes indflydelse er indirekte, gennem valg af parlamentsmedlemmer, folkeafstemninger osv. Der kan imidlertid argumenteres for, at befolkningen har spillet en rolle for bekæmpelsen af uregelmæssigheder og kontrol- og sanktionsreguleringen, idet man fra politisk side har ønsket at gøre noget ved den ringe folkelige opbakning og interesse, som EF nyder<sup>25</sup>,

---

<sup>25</sup> Til illustration kan nævnes, at stemmedeltagelsen ved Europa-Parlamentsvalgene ligger under 55 % i halvdelen af medlemslandene (Danmark 52,9 % i 1994), ligesom der erindres om de store problemer, som mødte ratifikationen af Maastricht-traktaten med folkeafstemninger med dødt løb mellem modstanderne og tilhængerne i såvel Danmark som Frankrig.

hvilket man måske har antaget at kunne ændre på, blandt andet ved at fjerne de uregelmæssigheder, Fællesskabet er udsat for. Ann Sherlock<sup>26</sup> har på sin side taget det synspunkt, at uregelmæssighederne over for EF er for fjerne for befolkningerne i medlemslandene til at skabe den vrede, der er nødvendig for at etablere den politiske vilje til ændre reguleringen.

En anden aktør, der ikke behandles, er eksperter. Ved tilvejebringelsen af EF's kontrol og sanktionsregulering er der ganske vist i begrænset omfang gjort brug af eksperter i national kontrol og sanktionsregulering. Herudover spiller eksperterne blandt andet en rolle, idet de gennem deres arbejde påpeger uhensigtsmæssigheder i den eksisterende regulering. På denne baggrund var eksperterne oprindeligt en selvstændig aktørgruppe i undersøgelsen. Efter foretagelsen af pilotinterview blev det imidlertid klart, at de øvrige aktører opfattede eksperterne som uden indflydelse. Af denne grund og for at begrænse afhandlingens volumen lod jeg denne aktør udgå af undersøgelsen.

#### *4.2.1.3 Forberedelsen af interviewundersøgelsen*

Før påbegyndelsen af selve interviewundersøgelsen gennemførte jeg en pilotundersøgelse omfattende tre interview. Dette gav først og fremmest nogle værdifulde erfaringer vedrørende den praktiske gennemførelse af interviews. Endvidere førte det helt konkret til ændring af den gruppe aktører, der indgår i undersøgelsen, idet eksperterne udgik. Endelig blev undersøgelsens spørgsmål bearbejdet, og den anvendte tragtformede struktur på spørgsmålene blev fastlagt. Således at der indledes med et meget åbent spørgsmål om den interviewedes rolle i EF-regelskabelsen/regelanvendelsen, hvorefter spørgsmålene bliver mere specifikke.

I en undersøgelse som den foreliggende er det afgørende ikke, hvor mange der interviewes, men derimod hvem der interviewes. Det har derfor været et vigtigt element i forberedelsen at finde frem til de konkrete personer, som det ville give det optimale udbytte at interviewe.

En sådan udvælgelse forudsætter et indgående kendskab til såvel EF-systemet som medlemsstaternes centraladministrationer og parlamenter samt de øvrige aktører. Da der er tale om en viden, jeg kun besad i mangelfuldt omfang på forhånd, er de relevante personer fundet ved, at jeg har rettet henvendelse til de (få) kontakter, jeg i forvejen havde i de forskellige EF-institutioner og medlemsstater, eller som jeg fik etableret gennem deltagelse i konferencer. Navnlig COSAC-samarbejdet har været frugtbart i denne relation. Endvidere har jeg skrevet til medlemslandenes ambassader her i landet og de danske ambassader i de forskellige medlemslande. Endelig har jeg gjort brug af deltagerlister fra konferencer, arbejdsgrupper mv.

Efter på denne måde at have etableret en omfattende bruttoliste med mulige interview-personer har jeg skrevet og/eller ringet til de pågældende. Ofte har det været nødvendigt at rykke for svar, men i sidste ende har det overvejende resulteret i positive besvarelser.

---

<sup>26</sup> Sherlock, Ann; Controlling Fraud within the European Community, *European Law Review*, 1991, vol. 16, s. 21.

Interviewene er blevet foretaget på rejser til de forskellige medlemsstater og EF-institutioner mv.

Jeg aftalte konsekvent så mange interview som muligt på de pågældende steder, fordi jeg ville være sikker på at få interview med repræsentanter for de relevante aktørgrupper, også selvom et eller flere interview skulle blive aflyst i sidste øjeblik. Dette viste sig at være en særdeles formåls tjenlig forholdsregel, idet jeg faktisk kom til at stå i situationer, hvor interview blev aflyst efter ankomsten til interviewstedet. Hovedreglen har imidlertid været, at alle eller næsten alle de aftalte interview blev gennemført, hvorfor jeg har foretaget 72 interview, hvilket er langt flere, end det har været muligt at bearbejde.<sup>27</sup>

#### *4.2.1.4 Gennemførelsen af interviewene*

Jeg har valgt at gennemføre samtlige interview ved at rejse ud og opsøge interviewpersonerne i de forskellige medlemsstater og EF-institutioner mv. I praksis blev samtlige interview foretaget på interviewpersonernes arbejdspladser, idet dog et enkelt interview blev foretaget i et privat hjem.

Dette valg er i overensstemmelse med teorien om eliteinterview<sup>28</sup>, fordi omgivelserne stimulerer hukommelsen vedrørende emnet, fordi interviewpersonen alt andet lige er mere åben i sine vante omgivelser, og fordi magten i interviewsituationen skubbes til fordel for den interviewede. Det har endvidere den fordel, at interviewpersonen afbrydes af telefoner, kollegaer med videre, hvilket giver lejlighed til at studere vedkommende i aktion og til at gennemtænke det videre forløb af interviewet.

Princippet for selve interview-situationen har været, at den skulle minde så meget som muligt om en almindelig samtale. Jeg har derfor i vidt omfang ladet interviewpersonerne tale og har ikke konsekvent stillet alle spørgsmål i forbindelse med alle interview.<sup>29</sup> Af samme grund anmoder jeg ikke på forhånd om noget bestemt tidsrum til interviewet, men det er mit indtryk, at den omstændighed, at jeg kom rejsende langvejs fra, ofte gav mig den nødvendige tid. Endvidere blev de interviewede ikke sjældent grebet af emnet. I en række tilfælde var der mere end én person, der blev interviewet, særligt i forbindelse med interviewene i centraladministrationerne mødte der ofte to personer op. Det er min erfaring, at dette er en fordel, dels supplerer de interviewede typisk hinanden, så grundlaget for fortolkningen bliver stærkere og, dels bliver dialogen ofte mere åben.

Princippet om, at interview situationen skulle minde om en almindelig samtale, er også en af grundene til, at det metodiske udgangspunkt har været, at samtlige interview skulle optages på bånd. Dette beror imidlertid tillige på, at båndoptagelse giver det sikreste grundlag for de efterfølgende analyser og fortolkninger og betyder, at jeg som interviewer herved har kunnet koncentrere mig fuldt og helt om spørgsmål og svar. Kun to steder udelukkede de interviewede anvendelsen af båndoptager. Det

---

<sup>27</sup> Jf. Kvale, Steiner; Interviews, An Introduction to Qualitative Research Interviewing, 1996.

<sup>28</sup> Se K. Jensen, Torben; Politik i praksis, Samfundslitteratur, 1993.

<sup>29</sup> Hertil kommer, at nogle spørgsmål syntes irrelevante i forhold til bestemte aktørgrupper.

ene tilfælde var i Kommissionen, hvor man hårdnakket påstod, at anvendelse af båndoptager ikke kunne tillades efter de interne procedurer. Ved et tidligere interview i Kommissionen var et sådan forhold imidlertid ikke blevet omtalt, hvorfor det første interview er anvendt i undersøgelsen i sin optagne form. Det andet sted, hvor anvendelse af båndoptager blev udelukket, var i den franske central administration, hér blev kravet opretholdt på en måde, så jeg var nødt til at skrive svarene ned på stedet. Det eneste punkt, på hvilket jeg bevidst har tilsidesat ønsket om en samtalelignende situation, er, hvor der er fremkommet oplysninger, som har fremstået som meget interessante, for eksempel fordi de er meget kontroversielle. I disse situationer har jeg senere søgt at vende tilbage hertil og få oplysningerne bekræftet.

Der er som nævnt foretaget 72 interview, hvoraf de 37 indgår i undersøgelsen, kun ét af disse har ikke sit udgangspunkt i en båndoptaget interview situation. Der er anvendt ét interview pr. aktør. Dette gælder for Kommissionen, Europa-Parlamentet, EF-Domstolen, Revisionsretten, Rådet, medierne og interesserepræsentanterne. Med hensyn til medlemsstaterne er der imidlertid anvendt et interview fra hver centraladministration og hvert parlament i hver af de 15 medlemsstater. Med de 37 interview blev kriteriet for antallet af interview i kvalitative undersøgelser opfyldt, idet de yderligere interview ikke bragte noget væsentligt nyt frem.

Den samlede bandede interviewtid blev omkring 30 timer.

#### *4.2.1.5 Udskrivningen*

Da jeg har valgt at foretage bearbejdningen og analysen af interviewene ved hjælp af data-programmet QSR NUD.IST<sup>30</sup>, har det været en forudsætning, at interviewene blev udskrevet i deres fulde længde. Udskrivningen blev foretaget af to korrespondenter, til hvem den forudgående instruktion var, at alt, hvad der blev sagt på båndene, skulle med i udskriften, dog således at pauser, host, rømmelser mv. blot er markeret, men ikke skrevet.

Endvidere skete udskriften på originalsproget, det vil sige på henholdsvis dansk, engelsk, tysk og skandinavisk. Oversættelsen er foretaget af mig i forbindelse med den efterfølgende analyse og bearbejdning. Grunden hertil er, at det har været vigtigt at få den skriftlige version i så god overensstemmelse med det sagte ord som over hovedet muligt for at kunne foretage den bedst mulige fortolkning og for at minimere den fejlkilde, der ligger indbygget i transskriptionen.

#### *4.2.1.6 Analysemetoden*

Ligesom en række af de øvrige metodiske valg afhænger også valget af analysemetode af afhandlingens problemformulering. I denne afhandling betyder det, at analysemetoden for det første er koncentreret om at foretage en kategorisering af de givne svar i forhold til de forskellige aktørgrupper, fordi der hermed etableres grundlag for at tegne billedet af de retssociologiske processer omkring reguleringen. For det andet fordrer den analytiske tilgang, at der skal foretages fortolkning af interviewsvarerne. Ved

---

<sup>30</sup> Non-numerical Unstructures Data Indexing Searching and Theorizing.



fortolkningen anvendes tre forskellige niveauer, idet det bemærkes, at der er en glidende overgang mellem dem.

Det første niveau er den interviewedes egen forståelse af, hvad vedkommende siger. Fortolkningen stopper ved den interviewedes selvforståelse.<sup>31</sup> Da interviewene overvejende fortolkes samlet efter kategorisering, står de enkelte interview sjældent alene, og det første fortolkningsniveau er derfor ikke fremtrædende i afhandlingen.

Det næste niveau er en mere generel forståelse af indholdet af interviewet, her inddrages en videre forståelse, end den interviewede selv står inde for, interviewet sættes så at sige ind i den samlede kontekst<sup>32</sup>, navnlig inddrages de øvrige interviewedes udtalelser om samme aspekt, men også andre samfundsvidenskabelige fremstillinger af emnet, empiri mv. anvendes til at sætte interview-resultaterne i den rette kontekst. Dette niveau er fremherskende i forbindelse med beskrivelsen af den funktion, som aktøren indtager i bekæmpelsen af uregelmæssigheder, og pågældendes holdning til kontrol- og sanktionsregulering.

Det sidste niveau er det teoretiske niveau, hvor paradigmet inddrages i fortolkningen<sup>33</sup>, og anvendes ved fastlæggelsen af de manifeste og latente funktioner og dysfunktioner. Det indebærer, at der foretages fortolkninger som den interviewede antageligt vil finde overraskende. Det gælder navnlig for de latente funktioner og for dysfunktionerne, idet der ikke er tale om almindelig viden, fordi funktionerne er utilsigtede og ofte heller ikke erkendte i deres konsekvenser for aktørens fortsatte eksistens. Derfor repræsenterer resultaterne desangående ikke sjældent de største videnskabelige landvindinger og, i det omfang de afviger fra de manifeste funktioner, tillige et paradoksalt resultat.<sup>34</sup> Samtidig må det erindres, at de latente funktioner er en teoretisk konstruktion, som ikke kan eftervises.

#### *4.2.1.7 Gyldighed, pålidelighed og generaliserbarhed*

Spørgsmålene om gyldighed, pålidelighed og generaliserbarhed tages op her for at redegøre for, hvilke forholdsregler der er taget i nærværende afhandling for at sikre undersøgelsens gyldighed og pålidelighed, og vurdere, i hvilket omfang der kan generaliseres ud fra de fundne resultater. Derimod søges der ikke gennemført en generel samfundsvidenskabelig teoretisk diskussion af anvendelse af interview i videnskabelige arbejder.<sup>35</sup>

Gyldighed er spørgsmålet om det omfang, i hvilket undersøgelsens resultater

---

<sup>31</sup> Fænomnologisk.

<sup>32</sup> Kritisk fænomnologisk.

<sup>33</sup> Vedrørende niveau i fortolkningen se tillige K. Jensen, Torben; Politik i Praksis, 1993

<sup>34</sup> Fortolkningsniveauet har blandt andet betydning for gyldighedsvurderingen jf. nedenfor punkt 4.2.1.6.

<sup>35</sup> Se eventuelt for nogle mere teoretiske overvejelser herom Kvale, Steiner; Interviews, An Introduction to Qualitative Research Interviewing, 1996, s. 236ff.

faktisk afspejler de retssociologiske processer, der omgiver kontrol og sanktioner i EF-retten og bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget. Det vil sige, om jeg faktisk har undersøgt det, jeg ønsker at undersøge -undgået systematiske fejl.

Et vigtigt aspekt af gyldighedsspørgsmålet er, at den interviewede måske har en særlig subjektiv interesse i at fremstille egne og andres holdninger og handlinger på en bestemt måde. Med afhandlingens analytiske tilgang i erindring må denne fare anses for overvældende. Dette problem er søgt imødegået ved at interviewe aktørerne om rollen og holdningen hos de øvrige aktører. På denne måde er der etableret dobbelt-check, hvor den enkelte aktør ikke alene har kunnet tegne billedet af sig selv og sin rolle.

Et andet aspekt af gyldighedsspørgsmålet er, om der i undersøgelsen indgår en overrepræsentation af interview med danskere. Ud over interviewene i den danske centraladministration og Folketinget er den interviewede repræsentant for Kommissionen og interesserepræsentanten tillige danskere. For så vidt angår interviewet i Kommissionen, er pågældende ikke udvalgt til interview, fordi vedkommende er dansker, men på grund af hans særlige viden om og tilknytning til bekæmpelse af uregelmæssigheder og kontrol og sanktioner. Med hensyn til interviewet med interesserepræsentanten er dette udvalgt blandt flere interview med interesserepræsentanter, fordi den pågældende havde størst viden og om arrangement i emnet. For begge gælder i øvrigt, at de havde opholdt sig i tilknytning til EF-systemet ganske længe, hvilket i sig selv trænger nationaliteten i baggrunden. Det er på denne baggrund min opfattelse, at der ikke er sket en overrepræsentation af danskere blandt de interviewede, som er af betydning for undersøgelsens resultater.

I forlængelse heraf er det naturligt at berøre det forhold, at 30 af de 37 interview, der indgår i afhandlingen, er foretaget i medlemsstaterne, hvilket kunne give anledning til mistanke om, at medlemsstaterne kommer til at indtage en uforholdsmæssigt stærk position i undersøgelsens resultat. Dette må afvises, først og fremmest fordi jeg har været opmærksom på forholdet forud for interviewenes bearbejdning, hvilket blandt andet har givet sig udslag i, at jeg praktisk talt altid gør opmærksom på, hvilken aktør et givet citat hidrører fra.

Den traditionelt hyppigst anførte anke mod gyldigheden af kvalitative interviewundersøgelser er anvendelsen af ledende spørgsmål. Det anvendte spørgsmålsparadime er efter min opfattelse ikke ledende.<sup>36</sup> Det kan dog anføres, at spørgsmål 13 er ledende, fordi det forudsætter, at kontrol- og sanktionsreguleringen er ineffektiv/utilstrækkelig, men det skal bemærkes, at dette spørgsmål alene er stillet i det tilfælde, hvor den interviewede under de forudgående spørgsmål, særligt spørgsmål 12, har givet udtryk for, at reguleringen er ineffektiv/utilstrækkelig. I øvrigt er interviewene som omtalt søgt gennemført som en samtale, hvor det i vidt omfang har været den interviewede, der har bestemt interviewets gang. Det kan dog naturligvis ikke afvises, at nogle af de opfølgende spørgsmål, jeg har stillet, kan opfattes som ledende. I det omfang dette har været tilfældet, er det netop i denne interviewundersøgelse ikke

---

<sup>36</sup> Spørgsmålene er optrykt i appendiks 1.

særlig problematisk, fordi der er tale om eliteinterview, hvor de interviewede næppe i særlig vid udstrækning lader sig manipulere af interviewer.

Gyldigheden er i øvrigt søgt højnet ved, at interviewundersøgelsen ikke står alene, men er suppleret med inddragelse af andre samfundsvidenskabelige behandlinger af emnet, empiri mv.<sup>37</sup>

Pålidelighed er et spørgsmål om at undgå tilfældige fejl. Det vil sige fejl, der ikke nødvendigvis gentager sig. Det kan for eksempel være den indflydelse, jeg som interviewer bevidst eller ubevidst, kan øve på resultatet.

Udvælgelsen af de interview 37, der indgår i afhandlingen ud af de 72 foretagne, giver anledning til pålidelighedsovervejselser. Kriterierne for valget af, hvilke interview der indgår i afhandlingen, har dels været sprogkundskaber hos de interviewede og dels mit generelle indtryk af den interviewedes kendskab til og interesse i emnet. Sidstnævnte lader sig i praksis ikke skjule ved kvalitative forskningsinterview. Derimod har jeg ved udvælgelsen aldrig taget hensyn til de konkrete holdninger, som vedkommende interviewperson gav udtryk for.

I forbindelse med vurdering af pålideligheden er der grund til at dvæle lidt ved det forhold, at fortolkninger er subjektive, for så vidt som forskellige fortolkere kan uddrage forskellige meninger af samme interview. Denne omstændighed har ført til påstande om, at kvalitative interview ikke kan betragtes som videnskabelige. Argumentationen herfor bygger på et krav om objektivitet, hvor én udtalelse kun har én korrekt og objektiv betydning, og fortolkerens opgave er at finde denne ene korrekte mening. Den opfattelse kan jeg ikke tiltræde. Afhandlingens analytiske grundlag peger netop på, at samme forhold kan fortolkes forskelligt alt efter, om det er de manifesterede eller latente funktioner eller dysfunktioner, der søges. I øvrigt må det bemærkes, at jurister betjener sig af forskellige fortolkningsmetoder vel vidende, at de hver især kan føre til forskellige resultater. Det er således i den juridiske sfære herunder i retssociologien legitimt med en flerhed af mulige fortolkninger, hvorfor det tillige er omsonst at kræve fuldstændig enighed om en given fortolkning.<sup>38</sup> Dette betyder, at der ikke i denne afhandling kan præsteres *den* korrekte fortolkning af interviewundersøgelsen, men at det afgørende derimod er, at der gives en præcis og velargumenteret begrundelse for de foretagne fortolkninger, således at disse kan efterprøves af læseren. Dette er navnlig vigtigt, fordi beskrivelsen af de latente funktioner og dysfunktioner er baseret på til tider vidtgående fortolkninger. Endvidere er det efter min mening af betydning, at redegørelsen for den analytiske tilgang blotlægger målene for kategorisering såvel som fortolkning på en måde, som gør, at hvis det subjektive element spiller ind, er det i videst mulig omfang sket i fuld åbenhed, således at dette efterfølgende kan vurderes.

---

<sup>37</sup> Kaldes kriterie-gyldighed og dækker over, at andre metoder/materialer fører til samme resultat.

<sup>38</sup> Se tillige Kvale, Steiner; Interviews An Introduction to Qualitative Research Interviewing, 1996, s. 210ff og Strauss, Anselm L.; Qualitative Analysis For Social Scientists, 1987.

Der findes forskellige former for generalisering i forbindelse med kvalitative forskningsinterviews.<sup>39</sup>

Den mest almindelige er den statistiske generalisering. Grundforudsætningen for anvendelse heraf er, at interviewpersonerne er tilfældigt udvalgt.

Det ville indebære en overvejende risiko for, at de retssociologiske dele af afhandlingen ville blive af meget ringe værdi, hvis tilfældighedskravet skulle have været opfyldt, fordi der er tale om en undersøgelse af regelskabelses- og regelanvendelsesprocesser, hvor der er nogle relativt få aktører, der har de afgørende roller, og hvor tilfældighed i valget alt for let ville føre til en mangelfuld og irrelevant beskrivelse heraf. Hertil kommer, at statistisk generalisering er udelukket, fordi udvælgelsen af de 36 interview, der indgår i afhandlingen, ud af de i alt 72 foretagne interview ikke er foretaget tilfældigt. Når tilfældig udvælgelse ikke er anvendt, skyldes det, at jeg på denne måde ville kunne risikere at kassere gode og værdifulde interview til fordel for ringere interview. Blandt andet viste det sig, at nogle af de interviewede havde så ringe engelsk kundskaber, at jeg ikke med tilstrækkelig sikkerhed kan fastslå, at de pågældende faktisk udtrykte det, de ville, hvilket betyder, at fortolkninger heraf ville være uforvarsligt. Endvidere havde nogle af de interviewpersoner, jeg havde fundet frem til i medlemslandene, kun ganske begrænset kendskab til emnet. Endelig er statistisk generalisering fravalgt, fordi sådan kun bør anvendes, hvor alle aktører betyder lige meget, og i den omhandlede undersøgelse er der netop tale om forskellige aktører med forskellig betydning i forskellige relationer.

Muligheden for statistisk generalisering er således bevidst fravalgt til fordel for at tilvejebringe de kvalitativt bedste oplysninger og for at sikre belysning af emnet fra de relevante vinkler. I stedet for statistisk generalisering anvendes i afhandlingen analytisk generalisering, hvilket vil sige en konkret vurdering af, i hvilket omfang der kan generaliseres på baggrund af det foreliggende materiale.<sup>40</sup> På grundlag af de 37 interview foretages der en generalisering, således at de fundne resultater antages at gælde de omhandlede aktørers optræden i de relevante retssociologiske processer i forbindelse med kontrol- og sanktionsreguleringen og bekæmpelse af uregelmæssigheder over for EF's budget. Hvis de interviewede personer alene havde givet udtryk for holdningen i den institution mv., de repræsenterede, ville det være uproblematisk at foretage en betydelig generalisering ud fra svarene. Realiteten er imidlertid, at de interviewede ofte udtalte personlige holdninger. Det er da også evident, at et enkelt medlem af for eksempel Europa-Parlamentet kun i ganske begrænset omfang kan udtale sig om hele Parlamentets opfattelse af en given problemstilling, tilsvarende gælder for de nationale parlamentsmedlemmer, for medierepræsentanten og interesserepræsentanten, men også for de øvrige interviewede aktører gør dette forhold sig gældende. At der anvendes analytisk generalisering, sammenholdt med at de interviewede til tider

---

<sup>39</sup> Jf. Kvale, Steiner; Interviews, An Introduction to Qualitative Research Interviewing, 1996, s. 232, samt Galtung, Johan; Theory and Methods af Social Research, 1967.

<sup>40</sup> Jf. Kvale, Steiner; Interviews, An Introduction to Qualitative Research Interviewing, 1996 og M.M., Kennedy; Generalizing from single case studies, Evaluation Quarterly, 3, 1997, s. 661 til 678.

udtaler personlige holdninger frem for at udtale sig på vegne af institutionen mv., betyder, at der ikke kan foretages en generalisering, om hvilken det kan siges, at den godtgør, at de sammenhænge, der er beskrevet, og de analyser og fortolkninger, der er foretaget, er det korrekte billede. En verifikation er således ikke mulig. Derimod kan det siges, at den givne beskrivelse og fortolkning ikke alene ikke falsificeres af interviewene, men tværtimod har støtte heri. Hertil kommer, at flere af beskrivelserne og analyserne tillige har støtte i den øvrige foreliggende litteratur, hvilket styrker argumentationen for, at det fundne billede kan generaliseres.

På denne baggrund er det min opfattelse, at de beskrevne rettsociologiske processer til en vis grænse er sandsynliggjort.

#### *4.2.1.8 Ethiske spørgsmål*

Alle interview undersøgelser rejser etiske spørgsmål. I forbindelse med nærværende afhandling bliver overvejelserne præget af, at der er tale om eliteinterview, idet der hermed kan opereres med en forudsætning om, at de interviewede selv kan tage vare på deres egne interesser i meget vidt omfang. Som følge heraf er forpligtelsen til forudgående og efterfølgende orientering af de interviewede afsvækket. De fleste af de interviewede har forudgående modtaget en skrivelse, i hvilken jeg redegjorde for mit ønske om et interview, samt en vedlagt præsentation af projektet og et støttebrev. I det omfang de interviewede har anmodet herom, har jeg på forhånd fremsendt spørgsmålene samt i øvrigt besvaret de spørgsmål, som de måtte have. Efter interviewet er der sket en debriefing af de interviewede.

Når spørgsmålet er opstået, har jeg oplyst de interviewede, at deres identitet ville blive hemmeligholdt i forbindelse med offentliggørelse af afhandlingen. For langt de flestes vedkommende ville der imidlertid principielt intet være til hindre for at angive de interviewede med navns nævnelse. Jeg har alligevel valgt at hemmeligholde identiteten på samtlige de interviewede, fordi jeg ikke har følt, at offentliggørelse af navnene ville bidrage til afhandlingens kvalitet. Samtidig har det spillet en rolle, at de interviewede alle ganske frivilligt har bidraget til at give mig et meget væsentligt videnskabeligt grundlag, hvorfor jeg har følt mig forpligtet til at vise et betydeligt hensyn til dem som personer.

#### *4.2.1.9 Præsentation af resultaterne*

Resultaterne af interviewundersøgelsen indgår som en integreret del af beskrivelsen af kontrol- og sanktionsreguleringens samfundsmæssige kontekst. Navnlig afhandlingens afsnit 18 er stort set udelukkende baseret på interviewundersøgelsen. Dette afsnit er tilrettelagt således, at der for hver af de otte aktører er foretaget en beskrivelse af deres funktion i de rettsociologiske processer omkring kontrol- og sanktionsregulering og bekæmpelse af uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget samt en beskrivelse af deres holdning til bekæmpelsen af uregelmæssigheder. Herefter følger for hver aktør fortolkningerne vedrørende de manifesterede og latente funktioner og dysfunktioner. I såvel beskrivelserne som fortolkningerne anvendes citering af interviewene i betydeligt omfang. Det sker navnlig for at illustrere de dragne konklusioner samt for at karakterisere grundlaget for de foretagne fortolkninger. Uanset at interviewene er foretaget på henholdsvis engelsk, tysk, skandinavisk og

dansk, er alle citater oversat til dansk, da det er afhandlingens sprog. Det er klart, at oversættelsen indebærer en risiko for, at nuancer i den citerede udtalelse ændres. Da jeg imidlertid selv har foretaget alle oversættelserne, og jeg selv kender den kontekst, i hvilken det udtalte citat er fremkommet, samt de øvrige omstændigheder omkring interviewsituationen, er det min opfattelse, at risikoen herfor er begrænset, ligesom budskabet i de pågældende citater uanset en eventuelt begrænset ændring i ordlyden står uantastet efter oversættelsen.

#### 4.2.2 Statistisk materiale

Afhandlingens afsnit 18 om vurdering af uregelmæssighedernes omfang er i vidt omfang baseret på statistisk materiale hentet i Kommissionens årsberetninger om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser samt i Revisionsrettens DAS-beretning.

#### 4.2.3 Eksempler

Ved siden af interviewundersøgelsen og det statistiske materiale anvendes der i afhandlingens retssociologiske del eksempler på uregelmæssigheder til illustration af de problemstillinger, som uregelmæssighederne rejser.

## 5. Terminologi

### 5.1 Uregelmæssigheder

Uregelmæssighedernes centrale placering i afhandlingen aktualiserer behovet for en stringent definition heraf. Det er naturligt at søge definitionen i EF-retten.

Første gang, Fællesskabet anvender begrebet uregelmæssigheder, er i et arbejdsprogram for Kommissionen fra 1989.<sup>41</sup> Der går dog endnu nogle år, før en Fællesskabsdefinition af uregelmæssigheder opnår retskraft. Det sker i midten af 1990'erne via Rfo 1469/95<sup>42</sup>, der angår uregelmæssigheder på landbrugsområdet. I dag findes den gældende fællesskabsretlige definitionen af uregelmæssigheder i Rfo 2988/95.<sup>43</sup> Denne forordning sigter mod at opstille nogle generelle og horisontale regler og begreber til brug ved senere regulering i sektorforordninger. Således er det

---

<sup>41</sup> Dok. DG VI/680/91.

<sup>42</sup> Foranstaltninger, der skal træffes for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1. I Rfo 1469/95 er det bestemt, at indtil den horisontale definition af uregelmæssigheder træder i kraft, fastlægger Kommissionen en definition af uregelmæssigheder gældende for forordningen. Det sker med Kfo 745/96, Om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1469/95 om foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1996 L 102/15, der i art. 1 bestemmer, at ved uregelmæssighed forstås »enhver overtrædelse ... af en EF-retlig bestemmelse som følge af en handling eller forsømmelse fra en erhvervsdrivendes side, som er eller vil kunne blive til skade for EUGFL, Garantisektionen«.

<sup>43</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

i art. 1, stk. 2 anført, at forordningen gælder samtlige Fællesskabets udgifter og indtægter.

Da Fællesskabet har søgt at skabe en universal definition af uregelmæssigheder i art. 1, stk. 2 i Rfo 2988/95<sup>44</sup>, er det tillige den definition, der anvendes i afhandlingen. Det betyder, at »uregelmæssigheder« er »enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift«.

Centralt i begrebet er, at der skal foreligge en egentlig »overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse«, en krænkelse af formålet med reguleringen vil således ikke være tilstrækkelig til at kvalificere forholdet som en uregelmæssighed.

Kravet om, at overtrædelsen skal kunne tilskrives en økonomisk beslutningstager, tjener til at bekræfte, at forholdet kan begås af såvel fysiske som juridiske personer, hvilket ikke er oplagt i alle Fællesskabets medlemslande.

I definitionen sidestilles handlinger og undladelser. Set med danske øjne må det opfattes som vidtgående, idet undladelser normalt betragtes om mindre strafværdige end handlinger<sup>45</sup>, oven i købet er der tale om, at »enhver ... undladelse« vil kvalificere som en uregelmæssighed. Der er imidlertid ingen tvivl om den retlige realitet i sidestillingen af undladelser og handlinger.

Der stilles ikke krav om, at Fællesskabets budget skal have lidt skade, det er tilstrækkeligt, at budgettet »kunne« lide skade. Dette fremrykker fuldbyrdelsen af uregelmæssigheden betragteligt, således vil der for eksempel foreligge en uregelmæssighed, når urigtige oplysninger er kommet frem til myndigheden, eller når fristen for indgivelse af oplysninger er passeret.<sup>46</sup>

Med hensyn til den budgetmæssige effekt stiller definitionen krav om, at Fællesskabets indtægter (kunne) formindskes eller bortfalde eller, at udgifter (kunne) afholdes uretmæssigt. Det er ikke afgørende, om medlemsstaterne forstår opkrævnningen af indtægterne eller udbetalingen af udgifterne, eller dette varetages af Fællesskabsinstitutioner. En udbetaling er lige uretmæssig, uanset hvem der foretager den, ligesom formindskelsen af indtægterne indtræder eller kunne indtræde, uanset hvem der skulle kræve pengene op. Dette er vigtigt, fordi medlemsstaterne forestår administrationen af broderparten af Fællesskabets midler, også i forhold hertil finder definitionen af uregelmæssigheder således anvendelse. I forlængelse heraf må det bemærkes, at der efter forordningen alene kan begås uregelmæssigheder med »egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabets regning«, hvilket holder momsområ-

<sup>44</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>45</sup> Se i overensstemmelse hermed Greve, Vagn; Bedrageri og andre uregelmæssigheder i Den Europæiske Union, Kriminalistisk Instituts Årbog 1994.

<sup>46</sup> Se i overensstemmelse hermed Greve, Vagn; Bedrageri og andre uregelmæssigheder i Den Europæiske Union, Kriminalistisk Instituts Årbog 1994.

det uden for definitionen.<sup>47</sup> Denne afgrænsning i forhold til momsområdet ikke relevant for afhandlingens vedkommende.

Efter forordningen er det for så vidt angår udgifter et krav, at der er tale om en handling eller undladelse, der skader eller kunne skade budgettet ved afholdelse af en »uretmæssig« udgift. Der kan ikke antages at ligge en selvstændig betingelse i kravet om uretmæssighed, som ikke vil være opfyldt, når en fællesskabsbestemmelse er overtrådt.

## 5.2 EF/EU

Siden ikrafttræden af Traktaten om Den Europæiske Union den 1. november 1993 har der været nogen uklarhed om terminologien med hensyn til navne på institutioner, traktater osv. I nærværende afhandling anvendes dels de begreber, som er formelt korrekte, og dels de begreber, som er indarbejdet i et omfang, så det forekommer naturligt at gøre brug heraf.

Dette betyder for så vidt angår institutionerne<sup>48</sup>, at Europa-Kommissionen tillige kaldes Kommissionen, Europa-Parlamentet kaldes tillige Parlamentet eller EP, EU-Rådet kaldes tillige Rådet, og Revisionsretten kaldes Retten. Endelig kaldes EF-Domstolen tillige Domstolen eller EFD. Samlet omtales institutionerne som institutionerne eller EF-institutionerne.

Med hensyn til traktaterne kaldes Traktaten om Det Europæiske Fællesskab for EF-traktaten, TEF eller slet og ret traktaten, mens Traktaten om Den Europæiske Union tillige benævnes TEU, Unions-traktaten eller EU-traktaten.

Da det samarbejde, der er ganstand for behandling, alene er det, der finder sted inden for første søjle, beskrives det ved begreberne EF og Fællesskabet, med de heraf afledte begreber EF-retten og fællesskabsretten. I det omfang der tales om Unionen og EU med det afledte begreb EU-retten, sigtes der til samarbejdet inden for alle tre søjler.

For så vidt angår budgettet knyttet til den regulering, der behandles i afhandlingen, omtales det som budgettet, EF-budgettet eller EF's budget. Dette uanset at det også omfatter anden og tredje søjle, idet praktisk talt alle indtægter såvel som udgifter angår første søjle, og navnlig de dele af første søjle, som afhandlingen behandler.

## KONTROL- OG SANKTIONSREGULERINGEN

### 6. Kontrol

Formålet med dette afsnit er at redegøre for gældende ret vedrørende kontrol i EF-retten, således som den følger af såvel traktaten og retsgrundsætningerne som af den

---

<sup>47</sup> Se Kommissionens årsberetning om Beskyttelse af Fællesskabets Finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, KOM(96)173 endelig. Se eventuelt tillige det oprindelige forslag til forordning, art. 1, stk. 2.

<sup>48</sup> Jf. TEF art. 4.



sekundære ret. Endvidere vil der blive redegjort for den udvikling, kontrolreguleringen har gennemgået.

Afsnittet er disponeret således, at afsnit 7 indeholder en redegørelse for, hvorledes EF-retten påvirker den kontrol, de nationale myndigheder fører med de retundergivne i medlemsstaterne.

Herefter redegøres der i afsnit 8 for den kontrol, Fællesskabet har hjemmel til at føre med de retsundergivne i medlemsstaterne.

I afsnit 9 redegøres for Fællesskabets hjemmel til at føre kontrol med de nationale myndigheder.

Før der i afsnit 11 konkluderes, beskrives i afsnit 10 reguleringen af medlemsstaternes indbyrdes kontrolsamarbejde og medlemsstaternes mulighed for føre kontrol med hinanden.

Traktaten indeholder ikke nogen definition af kontrol. Det samme gør sig helt typisk gældende for de sekundære retsakter. Derimod forekommer der beskrivelser af den kontrol, der skal foretages, ligesom der findes talrige retsakter, som indholder krav til den kontrol, der skal udføres.<sup>49</sup>

## **7. De nationale myndigheders kontrol med de retsundergivne i medlemsstaterne**

Siden Fællesskabets etablering har administrationen af EF-retten henhørt under medlemsstaterne. Dette gælder også kontrollen med, at reguleringen overholdes, og sanktionering i tilfælde af ikke-overholdelse. Endvidere har reguleringen af kontrol i betydeligt omfang tillige været forbeholdt de nationale myndigheder.

Denne kompetencefordeling følger af i legalitetsprincippet i traktatens art. 4 sammenholdt med traktatens manglende hjemmelsebestemmelser vedrørende kontrol og sanktioner. Legalitetsprincippet har følgende ordlyd: »... Hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved denne traktat«. Det følger heraf, at EF-institutionerne kun kan handle, når deres handlinger har positiv hjemmel i traktaten, og at institutionerne ikke må handle i strid med skreven eller uskreven EF-ret.<sup>50</sup>

Medlemsstaternes administration af EF-retten forpligter dem til at sikre, at

---

<sup>49</sup> Rdir 92/33 om afsætning af plantemateriale og formeringsmateriale af grønsagsplanter bortset fra frø, EFT 1992 L 157/1, art. 5, art. 10 og art. 17, se for enslydende regler Rdir 92/34 om afsætning af frugtplanteformeringsmateriale og frugtplanter bestemt til frugtproduktion, EFT 1993 L 157/10, Rdir 91/682/EØF om afsætning af prydformeringsmateriale og prydplanter, EFT 1991 L 376/21, se tillige 92/5 om ændring og ajourføring af direktiv af 77/99/EØF om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med kødprodukter indne for Fællesskabet og om ændring af direktiv 64/433/EØF, EFT 1992 L 57/1, Rdir 92/45/EØF om sundhedsmæssige og dyresundhedsmæssige problemer i forbindelse med nedlægning af vildtlevende vildt og afsætning af kød heraf, EFT 1992 L 268/35 og Rfo 2392/86 om udarbejdelse af fællesskabsfortegnelse over vindyrkningsarealer, EFT 1986 L 208/1.

<sup>50</sup> Jf. EF-ret af Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, 1988, s.40. Legalitetsprincippet gælder såvel ved EU-institutionernes udførelse af forvaltningsopgaver som ved regelfastsættelsen.

forskrifterne gennemføres korrekt. Kompetenceplaceringen indebærer således en forpligtelse for de nationale myndigheder til at føre kontrol. Det slog Domstolen eksplicit fast i de forenede sager 146, 192 og 193/81<sup>51</sup>, hvori den udtalte, at det er den almindelige opfattelse, der ligger til grund for kompetencefordelingen, at »forvaltningen af interventionssystemet varetages af de nationale interventionsorganer; det påhviler følgelig disse organer at træffe enhver nødvendig kontrolforanstaltning. Fællesskabsretten indeholder på sit nuværende udviklingstrin ingen særlige bestemmelser om de nationale myndigheders udøvelse af denne kontrolfunktion. Det eneste krav, som ud fra et fællesskabsretligt synspunkt bør opstilles i denne forbindelse, er, at de nationale myndigheder må gå frem med samme omhu som ved deres gennemførelse af tilsvarende nationale bestemmelser med henblik på at undgå enhver begrænsning af fællesskabsrettens effektivitet«. Indholdet i denne præmis har Domstolen senere bekræftet i flere sager. I de forenede sager 205-215/82<sup>52</sup> udtalte Domstolen således i præmis 17, at »for så vidt fællesskabsretten, herunder dens almindelige principper, ikke indeholder fælles foreskrifter [om gennemførelse af fællesskabsbestemmelserne], følger de nationale myndigheder i forbindelse med gennemførelsen ....de formelle og materielle bestemmelser i deres nationale ret«. Hertil føjede Domstolen, at anvendelsen af national ret ikke må begrænse fællesskabsrettens rækkevidde og virkning og ikke må føre til forskelsbehandling. En ordret gentagelse findes i sag C-290/91.<sup>53</sup>

Kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne er senest bekræftet i den vigtige generelle og horisontale forordning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser<sup>54</sup>, heri udtales det i afsnittet med overskriften »Generelle principper«, at »[m]ed forbehold af gældende fællesskabsret, er det medlemsstaternes lovgivning, der gælder for procedurerne for gennemførelsen af kontrol, og af fællesskabsforanstaltninger og -sanktioner«. Udgangspunktet er således, at det er de nationale myndigheder, der fører kontrol med overholdelsen af fællesskabsreguleringen, og dette sker efter den gældende nationale regulering. At Kommissionen tager del i kontrollen på landbrugsområdet, herunder inden for fiskeripolitikken, at UCLAF spiller en stadig mere aktiv rolle, og at Revisionsretten har et ord at skulle have sagt, ændrer ikke på den grundlæggende struktur i kompetencefordelingen.

Selvom administrationskompetencen som udgangspunkt ligger hos medlemsstaten, betyder det bestemt ikke, at medlemsstaterne er ubundne med hensyn hertil. Som det også er antydnet i de gengivne domscitater, forbeholder Fællesskabet sig ret

---

<sup>51</sup> BayWa AG m.fl. mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Saml. 1982.1503.

<sup>52</sup> Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. mod Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. 1983.2657.

<sup>53</sup> Johannes Peter mod Hauptzollamt Regensburg, Saml. 1993.2981.

<sup>54</sup> Rfo 2988/95; Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

til at foretage regulering heraf. En ret, som i ikke ubetydeligt omfang er udnyttet. Det gælder såvel traktaten som retsgrundsætningerne, ikke mindst gennem EF-Domstolens fortolkning heraf. Endvidere er medlemsstaternes handlefrihed begrænset af en myriade af sekundære EF-retsakter.

Der findes forfattere, som er af den opfattelse, at den skitserede kompetencedeling er kimen til de uregelmæssigheder, EF er udsat for. Således anfører Ann Sherlock<sup>55</sup>, at medlemsstaterne ikke nødvendigvis besidder den samme interesse i at bekæmpe uregelmæssigheder over for Fællesskabet, som Fællesskabsinstitutionerne gør. Videre mener hun, at de medlemsstatsorganer, der overlades kontrol- og sanktionsopgaverne, kan mangle de nødvendige ressourcer, den nødvendige erfaring eller ekspertise for, at kunne klare så komplekse opgaver, som bekæmpelse af uregelmæssigheder over for EF er. Hendes konklusion er (i min oversættelse fra engelsk), at det er »den grundlæggende deling mellem politik og administration, der betyder, at praktisk talt hele ansvaret for implementering af politikken overlades til medlemsstaternes myndigheder, ... [der er den] enkeltstående mest afgørende faktor for underskuddet af kontrol«. Dette fremhæves hér, fordi den følgende redegørelse for gældende ret ikke alene bør læses gennem retsdogmatiske briller, men tillige bør anskues med den retspolitiske telelinse. Om Ann Sherlocks vurdering er rigtig afgøres derimod i afhandlingens retssociologiske del.

### 7.1 Regulering af kontrol i EF-traktaten og retsgrundsætningerne

Såvel EF-traktaten som Fællesskabets retsgrundsætninger er af betydning for medlemsstaternes kontrol med overholdelsen af og sanktioner for brud på EF-retten.

Ræsonnementet, der ligger til grund for retsgrundsætningernes bindende karakter for medlemsstaterne, er, at medlemsstaterne, når de gennemfører fællesskabsretten, så at sige optræder som instrumenter for fællesskabsretsordenen og som følge heraf er forpligtede til at overholde fællesskabsrettens almindelige principper.<sup>56</sup>

Retsgrundsætningerne er skabt gennem EF-Domstolens praksis. Som grundlag for dette retlige håndværk har Domstolen anvendt forfatningstraditionerne i medlemsstaterne og internationale konventioner. Således udtalte Domstolen allerede i begyndelsen af 1970'erne i sag 4/73<sup>57</sup>, at »grundrettigheder hører til de almindelige retsgrundsætninger, som den skal beskytte; under udøvelsen heraf skal Domstolen lægge de forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne til grund og kan følgelig ikke anerkende foranstaltninger, der er uforenelige med de i disse staters forfatninger anerkendte og beskyttede grundrettigheder«. Videre tilkendegav Domstolen i samme sag, at »de internationale traktater om beskyttelse af menneskerettigheder, som

---

<sup>55</sup> Jf. Controlling fraud within the European Community, *European Law Review*, 1991, vol. 16, s. 25-26.

<sup>56</sup> Jf. generaladvokaten i sag C-326/88, Anklagemyndigheden mod Hansen & Søn I/S, Saml. 1990.2911.

<sup>57</sup> Nold, Kohlen og Baustoffgrosshandlung mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1974.491.

medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt, kan ligeledes give anvisninger, som skal tages i betragtning inden for rammerne af fællesskabsretten«. I den senere sag 44/79<sup>58</sup> gik Domstolen et skridt videre, idet den undersøgte medlemsstaternes forfatninger ret indgående for at fastslå rækkevidden af Fællesskabets beskyttelse af grundrettigheder. Endvidere refererede Domstolen eksplicit til Den europæiske Menneskerettighedskonvention, som inspirationskilde.<sup>59</sup>

Af nyere domme, der bekræfter retsgrundsætningernes betydning, kan henvises til sag C-326/88<sup>60</sup>, hvor generaladvokaten foretog en gennemgang af, om objektivt strafansvar strider mod de forfatningsmæssige traditioner, der er fælles for medlemsstaterne eller mod Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og konkluderede, at dette ikke er tilfældet. At EF-Domstolen vil prøve, om den nationale lovgivning til gennemførelse af EF-regulering overholder fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger, kan dokumenteres med henvisning til en række nyere domme, fremhæves kan sag 5/88.<sup>61</sup>

Som det fremgår af ovenstående, er de almindelige retsgrundsætninger hverken udledt af den primære eller den sekundære fællesskabsret. Der er tale om en selvstændig retkilde. Dette aktualiserer spørgsmålet om retsgrundsætningernes placering i det fællesskabsretlige normhierarki. Det er utvivlsomt, at de almindelige retsgrundsætninger rangerer over den sekundære fællesskabsret, hvilket dokumenteres allerede den legalitetsprøvelse af de sekundære retsakter, der sker i henhold til retsgrundsætningerne. Om retsgrundsætningerne tillige har højere rang end den

<sup>58</sup> Liselotte Hauer mod Land Rhein-Pfalz, Saml. 1979.3727.

<sup>59</sup> Det følger af Domstolens udtalelse 2/94, af 28. marts 1996, Saml. 1996.1759, at Fællesskabet ikke som sådant vil kunne tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. EF er ikke bundet af konventionen og Fællesskabets institutioner kan ikke gøres ansvarlige ved menneskerettighedsdomstolen og behøver således ikke følge domstolens praksis. Menneskerettighedernes betydning for Unionen blev imidlertid understreget med TEU, der i sin præambel bekræfter »den betydning ... [medlemsstaterne] tillægger principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne...«, og i art. F, stk. 2 fastslår, at »Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og således som de følger af Medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten«. Betydningen heraf begrænses imidlertid af, at EFD efter art. L savner kompetence til at fortolke art. F. EF-traktaten indeholder ikke et katalog over menneskerettigheder eller forvaltningsretlige grundsætninger. Men traktaten indeholder flere bestemmelser, der har karakter af menneskerettigheder, nævnes kan art. 6, art. 40, stk. 3 og art. 119. Se i øvrigt Rasmussen, Hjalte, EU-ret i kontekst, 2. udg., 1995 og Lars Adam Rehof, Unionsborgerskab, Uniones menneskeretsforpligtelser, fremmedret samt udviklingspolitik, Juristen 1992, s. 208.

<sup>60</sup> Anklagemyndigheden mod Hansen & Søn I/S, Saml. 1990.2911.

<sup>61</sup> Hubert Wachauf mod Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Saml 1989.2609 Se endvidere sag 12/86; Meryem Demirel, Schwäbisch Gmünd mod Stadt Schwäbisch Gmünd, 1987.3747, præmis 28, modsætningsvis.

primære fællesskabsret, kan næppe besvares utvivlsomt for alle retsgrundsætninger på een gang, men overlades til vurdering i forbindelse med de enkelte retsgrundsætningers betydning for kontrol og sanktionsreguleringen.

Såvel medlemsstaternes kontrol med, at EF-reguleringen overholdes, som sanktioner i tilfælde af uregelmæssigheder skal altså overholde de retsgrundsætninger, der gælder i EF-retten.

### *7.1.1 Solidaritetsprincippet*

Solidaritetsprincippet, således som det fremgår af traktatens art. 5, har været af grundlæggende betydning for udviklingen af retstilstanden vedrørende såvel kontrol som sanktioner i EF-retten.

Bestemmelsen er udformet som en positiv henholdsvis negativ forpligtelse. Den positive forpligtelse har ordlyden: »Medlemsstaterne træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af denne traktat, eller af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner. De letter Fællesskabet gennemførelsen af dets opgaver«. Den negative forpligtelse har følgende ordlyd: »[Medlemsstaterne] afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnede til at bringe virkeliggørelsen af denne traktats målsætning i fare«. Det er navnlig den positive forpligtelse, der har været anvendt som løftestang for regulering af kontrol og især sanktioner.

Men citatet af bestemmelsens ordlyd kan ikke stå alene. Domstolen har gennem sin fortolkning præciseret forpligtelserne og gjort dem operationelle. I de forenede sager 205-215/82<sup>62</sup> blev det slået fast, at art. 5 i sig selv indebærer en forpligtelse for medlemsstaterne til at gennemføre visse kontrolforanstaltninger for at sikre overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne. Domstolen fortolkede art. 5 som indeholdende en forpligtelse for medlemsstaterne til »gennem passende kontrolforanstaltninger [at] efterprøve ... at der ikke udbetales fællesskabsstøtte til produkter, der ikke er støtteberettigede«.

I den senere sag 68/88<sup>63</sup> blev Grækenland dømt for ikke at have overholdt sine forpligtelser efter art. 5 ved ikke at have truffet alle foranstaltninger, der var egnede til at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft. Domstolen påpegede, at de nationale myndigheder skal være lige så agtpågivende ved overtrædelser af fællesskabsretten som ved overtrædelser af tilsvarende national lovgivning. Generaladvokat Tesauro udtalte i sit forslag til afgørelse, at »...navnlig på et så følsomt område som fastlæggelsen af egne indtægter og bekæmpelsen af bedrageri begået til skade for fællesskabsbudgettet, består samarbejdsforpligtelsen efter art. 5 ... i særlig grad over for medlemsstaterne, således at Fællesskabet kan råde over egne indtægter på de gunstigste vilkår«.

Hvis iværksættelse af kontrol er nødvendig for at sikre en korrekt anvendelse af fællesskabsmidlerne, er medlemsstaterne således forpligtede hertil allerede i medfør af art. 5.

---

<sup>62</sup> Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. mod Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. 1983.2633.

<sup>63</sup> Kommissionen mod Den Helleniske Republik. Saml. 1989.2965.

Omfanget af kontrolforpligtelsen beror imidlertid i vid udstrækning på medlemsstaternes skøn. I den ovenfor anførte forenede sag 205-215/82<sup>64</sup> udtalte Domstolen; »[d]et tilkommer den nationale ret at afgøre, hvilke kontrolforanstaltninger der er nødvendige ..., navnlig under hensyn til sagens faktiske omstændigheder og de tekniske fremgangsmåder, der var til rådighed på det pågældende tidspunkt«. Forpligtelsen kan dog præciseres yderligere i retning af et krav om ikke-diskrimination i den forstand, at kontrollen må afspejle en agtpågivenhed over for uregelmæssigheder over for EF's budget, der svarer til den, der udvises med hensyn til egne nationale midler, jf. sag 68/88.<sup>65</sup>

Art. 5 er således af stor betydning for den nationale kontrol i tilfælde, hvor den sekundære regulering er tavs heromkring.

Også i de tilfælde, hvor sekundære retsakter indeholder kontrolregulering, er art. 5 af betydning. Dette følger af bestemmelsens formulering om, at »Medlemsstaterne træffer alle ... foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen ... af retsakter foretaget af Fællesskabets institutioner«. I sag C-8/88<sup>66</sup> var spørgsmålet, om Tyskland havde mistet retten til fællesskabsrefusion af visse udgifter, fordi kontrollen havde været utilstrækkelig. Den relevante forordning angav, at der skulle føres kontrol, men indeholdt ikke en nærmere autoritativ regulering heraf, idet det dog var foreskrevet, at der skulle foretages administrativ kontrol suppleret med kontrol på stedet. Ikke desto mindre fandt Domstolen, at »disse bestemmelser, set i sammenhæng med ... traktatens art. 5, [gør] at medlemsstaterne, er forpligtede til at indføre et system med administrativ kontrol og kontrol på stedet, der gør det muligt at sikre korrekt overholdelse af de materielle og formelle betingelser for ydelsen af de pågældende præmier«. I hvert tilfælde krævet om, at der skal være »system« i kontrollen, er uden støtte i reguleringen i de sekundære retsakter. Men generelt synes art. 5 at tjene til en skærpelse af kravene til den foreskrevne kontrol.

Der består således en gensidighed mellem art. 5 og en eventuel kontrolregulering i sekundære retsakter, idet kontrolreguleringen vil kunne skærpe de forpligtelser der følger af art. 5, og art. 5 for sin del vil kunne skærpe kontrolkravene i den sekundære regulering eller i hvert tilfælde betyde, at disse må fortolkes udvidende.

Når art. 5 omtaler medlemsstaterne som bestemmelsens pligtsubjekter, gælder det såvel den lovgivende som den udøvende og dømmende magt, jf. for eksempel sag

<sup>64</sup> Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. mod Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. 1983.2633.

<sup>65</sup> Kommissionen mod Den Helleniske Republik. Saml. 1989.2965. Se tillige sag 54/81 Firma Wilhelm Fromme mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordeung, Saml. 1982.1449, i denne dom blev det fastslået, at medlemsstaternes nationale myndigheder i deres tilbagesøgning af fællesskabsmidler, der retsstridigt er blevet udbetalt, skal udvise den samme omhu ved tilbagebetaling som ved tilbagesøgning af nationale midler.

<sup>66</sup> Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1990.2321.

14/83<sup>67</sup>, hvor EF-Domstolen udtaler, at »pligten i medfør af traktatens art. 5... påhviler alle myndigheder i medlemsstaterne, herunder også domstolene inden for deres kompetence«.

I modsætning til hvad der kan være indtrykket ud fra ordlyden, er art. 5 ikke en bestemmelse, der alene pålægger medlemsstaterne forpligtelser. Art. 5 fortolkes som en gensidig forpligtelse til loyalt samarbejde mellem medlemsstaterne og Fællesskabet institutioner. Dette betyder, at Fællesskabets institutioner er forpligtede til at være medlemsstaterne behjælpelige i forbindelse med disses kontrol. I sag C-2/88<sup>68</sup> havde de nationale myndigheder i Holland konstateret overtrædelser af fællesskabsbestemmelser om fiskekvoter, og i forbindelse med den straffesag, der udsprang heraf, anmodede en hollandsk domstol om at få udleveret resultaterne af nogle kontrolundersøgelser, EF-embedsmænd havde foretaget af netop disse forhold, samt mulighed for at indkalde EF-embedsmændene som vidner i sagen. Dette nægtede Kommissionen, hvorefter spørgsmålet blev forelagt EF-Domstolen. Efter at have fastslået pligten til loyalt samarbejde efter art. 5 konstaterede Domstolen, at »[e]nhver fællesskabsinstitution er forpligtet til aktivt at bistå ved opklaringen af en national straffesag ved at udlevere dokumenter til den nationale ret og tillade sine tjenestemænd at optræde som vidner i den nationale sag«. Domstolen gjorde dog den undtagelse fra forpligtelsen, at den ikke er gældende, hvis der foreligger, »tvingende grunde ... der under hensyn til nødvendigheden af at undgå hindringer for Fællesskabernes funktion og uafhængighed berettiger [Kommissionen] til at afslå«. Under henvisning hertil påstod Kommissionen i den følgende sag C-2/88<sup>69</sup>, at den ikke var forpligtet til at udlevere dokumenterne endside lade embedsmændene vidne i den konkrete sag. Dette blev afvist af Domstolen. Undtagelsen har et begrænset omfang og er alene gældende, hvis den relevante fællesskabsinstitutionen beviser, at bistanden vil medføre en egentlig fare for Fællesskabets funktion. I den omhandlede sag havde Kommissionen som begrundelse for, at undtagelse skulle gøres, anført, at udleveringen af dokumenterne eller førsel af EF-embedsmænd som vidner ville stride mod den kompetencefordeling, efter hvilken Kommissionen kontrollerer de nationale myndigheder, mens disse kontrollerer de retsundergivne i medlemsstaterne. Dette afviste Domstolen med henvisning til, at den nationale ret alene havde anmodet om oplysningerne for at kunne udføre sin ifølge national ret tillagte kompetence.

Det kan altså med støtte i EF-Domstolens praksis konstateres, at art. 5 skal fortolkes således, at de nationale myndigheder under udøvelsen af deres kontrol med overholdelsen af EF-retten kan kræve aktiv bistand fra Fællesskabet, hvilket blandt andet omfatter udlevering af materiale. Det følger direkte af Domstolens formulering, at forpligtelsen eksisterer allerede i forbindelse med opklaring af sager, det vil sige også forud for en egentlig retssag. Der er grund til at tro, at bestemmelsen, når den

---

<sup>67</sup> Sabine von Colson og Elisabeth Kamann mod Land Nordrhein-Westfalen, Saml. 1984.1891, præmis 26.

<sup>68</sup> J. J. Zwartveld m.fl. (Zwartveld I), Saml. 1990.3365.

<sup>69</sup> J. J. Zwartveld (Zwartveld II), Saml. 1990.4405.

forpligter EF-institutionerne inden for sit anvendelsesområde, er et spejlbillede af de forpligtelser, medlemsstaterne er underlagt.

### 7.1.2 Sidestillingsprincippet

Med ikrafttræden af traktaten om Den Europæiske Union fik bekæmpelsen af uregelmæssigheder i form af svig et formelt, nyt og stærkere grundlag i art. 209a<sup>70</sup>.

Art. 209a, stk. 1 har følgende ordlyd; »Medlemsstaterne træffer de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egen finansielle interesser«. Det retsprincip, der udtrykkes herved, kaldes for Sidestillingsprincippet<sup>71</sup>, idet der sker sidestilling af svig over for Fællesskabet med svig over for medlemsstaten.

Allerede den omstændighed, at Fællesskabet på traktatsniveau forholder sig til problematikken med uregelmæssigheder, er af betydning, men retligt set er det afgørende naturligvis, at det bestemmes, at medlemsstaterne er forpligtede til at sidestille svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, med svig over for egne finansielle interesser.

Selvom konciperingen af art. 209a, stk. 1 er ny, betyder det ikke, at bestemmelsen er uden historie. Det har været anført af Kommissionen<sup>72</sup>, at der er tale om en nedfældning af det ikke-diskriminationsprincip, som blev skabt af Domstolen i sag 68/88.<sup>73</sup> I denne sag præciserede EF-Domstolen betydningen af traktatens art. 5 og udledte heraf, at »medlemsstaterne ... navnlig [skal] drage omsorg for, at overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed«. Tilsvarende udtalelse findes i sag C-326/88.<sup>74</sup>

Mens der næppe er tvivl om, at art. 209a, stk. 1 har sit udspring i denne retspraksis, er der på den anden side langt fra identitet mellem det i traktaten indeholdte sidestillingsprincip og det i retspraksis udviklede ikke-diskriminationsprincip. Det er antageligt mere korrekt at beskrive det således, at de to principper overlapper og supplerer hinanden.

Til støtte herfor kan der særligt peges på, at art. 209a, stk. 1 stiller krav om, at medlemsstaterne træffer »de samme foranstaltninger«, mens retspraksis alene kræver »sanktioner efter samme ... regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af

---

<sup>70</sup> Jf. TEU, art. G, nr. 77. Bestemmelser enslydende med art. 209a findes i art. 78i i EKSF-traktaten og art. 138A i Euroatom-traktaten.

<sup>71</sup> Med hensyn til navngivningen af princippet henvises til rapporten; Protection of the community's financial interests, Synthesis document, afgivet i Bruxelles den 13. november 1995.

<sup>72</sup> Se Kommissionens Årsberetning om; Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg., s. 36.

<sup>73</sup> Kommissionen mod Den Helleniske Republik. Saml. 1989.2965. Se nærmere vedrørende dommen afs. 13.1.1.

<sup>74</sup> Anklagemyndigheden mod Hansen & Søn I/S. Saml. 1990.2911.



samme art og grovhed«. Traktatbestemmelsen er således mere specifik, idet kravet hér er en egentlig sidestilling.

Endvidere har art. 209a, stk. 1 et væsentlig bredere anvendelsesområde end det af EF-Domstolen fastslåede ikke-diskriminationsprincip. Sidestillingsprincippet er ikke begrænset til alene at omhandle »sanktioner« for overtrædelser, men gælder derimod alle »foranstaltninger til bekæmpelse af svig«. Dette omfatter ud over såvel administrative som strafferetlige sanktioner tillige den kontrol, der foretages, efterforskningen, tilførslen af ressourcer til bekæmpelse af svig, indretningen af administrationen, opfølgning på konstaterede tilfælde af svig, inddrivelsen af skyldige beløb, herunder muligheden for at anvende forlig, forældelsesfrister, i det hele taget alle de momenter, der har betydning for bekæmpelsen af svig. Sidestillingsprincippet er således ikke honoreret ved, at medlemsstaterne i sanktionsreguleringen anfører, at lovgivningens sanktionsbestemmelser anvendes uden forskel på svig mod medlemsstaten og mod Fællesskabet.

Når der henses til det i øvrigt meget brede anvendelsesområde, kan det undre, at art. 209a, stk. 1 samtidig efter sin ordlyd er begrænset til alene at angå »svig« og ikke bredere begreber som for eksempel »uregelmæssigheder« eller det i retspraksis anvendte »overtrædelser af fællesskabsretten«. Forholdet kan ikke forklares med, at terminologien omkring uregelmæssigheder først blev fastlagt i 1995-96, mens bestemmelsen er affattet i 1992, dels er formuleringen af art. 209a, stk. 1 fastholdt i Amsterdamtraktaten, og dels taler den vigtige horisontale forordning 2988/95<sup>75</sup>, der står fadder til begrebet uregelmæssigheder, parallelt hermed om svig. Således siges det i præamblen til forordningen; »for at gøre bekæmpelsen af svig, der skader Fællesskabernes interesser, mere effektiv er det nødvendigt at indføre et fælles regelsæt for alle områder af fællesskabspolitikken; de handlinger, der betragtes som uregelmæssigheder, samt de administrative foranstaltninger og sanktioner i den forbindelse fastsættes retsreglerne på de enkelte områder i overensstemmelse med denne forordning; ovennævnte adfærd omfatter svig som defineret i konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser«. Fællesskabet har altså såvel et svigs begreb som et uregelmæssighedsbegreb, og det er førstnævnte, art. 209a anvender. Da art. 209a ikke selv indeholder nogen definition af svig, og en sådan heller ikke i øvrigt findes i traktaten, er det nærliggende blandt andet på grund af forordningens henvisning hertil at antage, at begrebet svig i art. 209a, stk. 1 må forstås i overensstemmelse med begrebet i konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser.<sup>76</sup> Medlemsstaterne vil kunne opfylde deres forpligtelser efter

---

<sup>75</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>76</sup> Konventionen udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 C 316/48 indeholder i art. 1 følgende definition af svig:

a) for så vidt angår udgifter, enhver forsætlig handling eller undladelse vedrørende:  
- anvendelse eller forelæggelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, som medfører uretmæssig opbevarelse eller tilbageholdelse af midler hidrørende fra De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller fra budgetter, der forvaltes af eller for De Europæiske

bestemmelsen om sidestilling i art. 209a, stk. 1 ved i de retlige og administrative strukturer at lade svig over for fællesskabets finansielle interesser indgå på lige fod med svig over for egne økonomiske interesser.

Der er imidlertid grund til at antage, at medlemsstaterne vil foretage sidestilling i videre omfang end blot for så vidt angår svig, dels er der i national ret en tendens til, at uregelmæssigheder med fællesskabsmidler behandles på linie med uregelmæssigheder over for nationale finansielle interesser og, dels bliver EFs udgifter for langt størstedelens vedkommende kanaliseret via de nationale budgetter og dermed omfattet af den beskyttelse, der gælder herfor.<sup>77</sup>

Opsamlende kan det om indholdet af art. 209a, stk. 1 siges, at der er tale om, hvad der kan kaldes en konkret subsidiaritetsbestemmelse, idet reguleringen stiller krav om sidestilling, men ikke nogle kvalitative krav til det, der skal sidestilles med, dette beror helt og holdent på medlemsstaternes egen retsorden.

Efter art. 209a, stk. 1 blev indføjet i traktaten, har der været nogen tvivl om, hvorvidt bestemmelsen kan være hjemmelsgrundlag for vedtagelse af sekundære retsakter eventuelt i kombination med andre bestemmelser. Disputten kan anskueliggøres gennem en ganske kort beskrivelse af vedtagelsen af Rfo 2988/95.<sup>78</sup> I sit oprindelige forslag angav Kommissionen forordningens hjemmelsgrundlag til at være art. 235. EP's budgetkontroludvalg afgav betænkning over forslaget og foreslog retsgrundlaget ændret til art. 43, 100a og 209a. Kommissionen begrundede på sin side sit valg af retsgrundlag med, at forordningsforslagets målsætning er at etablere en tværgående forordning for den generelle forvaltning af Fællesskabets midler, og afviste på denne baggrund EP's forslag til retsgrundlag. Kommissionen anførte i denne forbindelse, at art. 209a rummer en forpligtelse for medlemsstaterne, men ikke giver noget grundlag for forordningsforslag.<sup>79</sup> Medlemsstaternes repræsentanter i Rådet

---

#### Fællesskaber.

- manglende indberetning af oplysning ved tilsidesættelse af en specifik oplysningspligt, med samme følge
- uretmæssig anvendelse af sådanne midler til andre formål end dem, de oprindeligt var bevilget til
- b) for så vidt angår indtægter, enhver forsætlig handling eller undladelse vedrørende:
  - anvendelse eller forelæggelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter som, medfører en uretmæssig formindskelse af indtægterne på De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af eller for De Europæiske Fællesskaber
  - manglende indberetning af en oplysning ved tilsidesættelse af en specifik oplysningspligt, med samme følge
  - uretmæssig udnyttelse af en lovligt opnået fordel med samme følge.

<sup>77</sup> Jf. Protection of the Community's financial interests, Synthesis document, afgivet af Kommissionen den 13. november 1995.

<sup>78</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>79</sup> Se præamblen til Rfo 2988/95; Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1 og notat af 10. maj 1995 fra Udenrigsministeriets Nordgruppe om Kommissionens forslag til rådsforordning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, j.nr. 400.D.9-0-0.

havde ikke indvendinger mod Kommissionens valg af retsgrundlag, hvorfor forordningen blev baseret på art. 235. EP's ønske om ændret hjemmelsgrundlag beror næppe på dybsindige juridiske overvejelser, men hænger antagelig sammen med, at Parlamentets indflydelse på denne måde ville blive ændret fra en ret til udtalelse efter art. 235 til co-decision efter art. 189b.

Vervaele<sup>80</sup> har rejst kritik af Kommissionens holdning, som han kalder juridisk debatterbar og en forspildt chance til at strukturere harmonisering af gennemtvangelsen af EF-retten via art. 100a kombineret med art. 209a. På den anden side erkender han, at med den konkrete anvendelse af art. 235 må det fremover lægges til grund, at traktaten ikke indeholder anden hjemmel til sådan regulering end art. 235.

Efter min mening må det allerede på grund af formuleringen af art. 209a anses for udelukket, at denne bestemmelse i sig selv er tænkt at skulle fungere som retsgrundlag for sekundære retsakter, blandt andet fordi den ikke indeholder nogen angivelse af fremgangsmåden for vedtagelse af retsakter, herunder om der kræves simpelt flertal, kvalificeret flertal eller enstemmighed. Muligheden for at anvende art. 209a som hjemmelsbestemmelse i kombination med andre bestemmelser må i hvert tilfælde anses for udelukket i dag, dels på grund af vedtagelsen af Rfo 2988/95<sup>81</sup>, dels fordi Amsterdamtraktaten lægger op til en ændring af art. 209a, således at bestemmelser (blandt andet) tilføjes en hjemmelsbestemmelse for sekundær regulering.

### 7.1.3 Proportionalitetsprincippet

Proportionalitetsprincippet er med TEU indskrevet i traktatens art. 3B, stk. 3. Der er tale om en kodificering af det proportionalitetsprincip, der er udviklet i retspraksis, og som allerede før indskriving i traktaten havde en plads i normhierarkiet over Fællesskabets sekundær regulering.<sup>82</sup>

Dette betyder dels, at den betydelige retspraksis om proportionalitetsprincippet må anvendes til at fortolke traktatens bestemmelse dels, at der ikke længere består et proportionalitetsprincip inden for fællesskabets første søjle, som ikke er identisk med det traktatbestemte.

Det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip består af to elementer, nemlig krav om egnethed og nødvendighed.<sup>83</sup> Kravet om egnethed indebærer, at de foranstaltninger, som følger af fællesskabets reguleringer, skal være egnede til at nå det tilsigtede mål.<sup>84</sup> Heri ligger ikke, at det tilsigtede mål skal nås i fuldt omfang, men alene at

---

<sup>80</sup> Vervaele, J.A.E; Law Enforcement in Community Law within the First and Third Pillar: Do They Stand Alone, 1996.

<sup>81</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>82</sup> Jf. Rasmussen, Hjalte; EU-ret i kontekst, 2. udgave, 1995.

<sup>83</sup> Jf. Steiner, Josephine; Textbook on EC law, 4th edition, 1988

<sup>84</sup> Se for eksempel Sag 15/83, Denavit Nederland BV mod Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten, Saml. 1984.2171, præmis 25, Sag 125/83, Office belge de l'économie et de l'agriculture (OBEA) mod SA Corman et fils, Saml 1985.3039, præmis 36 og Sag 266/84,

foranstaltningerne i et vist omfang er egnede til at fremme det tilstræbte resultat. Det andet krav, der stilles, er, at foranstaltningerne skal være nødvendige til opfyldelse af de tilsigtede mål. Det vil sige, at målene må ikke kunne realiseres ved anvendelse af lige så egnede men mindre indgribende foranstaltninger.<sup>85</sup> Et aspekt heraf er, at der må vises tilbageholdenhed med anvendelse af de mest bindende instrumenter, således bør støtteforanstaltninger anvendes frem for lovgivning, gensidig anerkendelse frem for harmonisering, rammedirektiver frem for detaljerede regler osv.<sup>86</sup> Michael Hansen Jensen<sup>87</sup> har opstillet et tredje krav i forbindelse med proportionalitetsprincippet, nemlig et krav om forholdsmæssighed, hvormed menes, at foranstaltningerne skal stå i et passende forhold til det tilsigtede mål. Han erkender dog, at når kravet om forholdsmæssighed anvendes i forbindelse med valget af fællesskabsretlige foranstaltninger, er der blot tale om en omskrivning af nødvendighedskravet. Efter hans opfattelse ligger forholdsmæssighedskravets selvstændige værdi i udformningen af de foranstaltninger, som allerede måtte være valgt. Dette gælder navnlig, hvor der opereres med kvantificerbare værdier som for eksempel afgifter, længden af frister osv. I nærværende forbindelse er det ikke afgørende at udskille kravet om forholdsmæssighed til et selvstændigt krav, når det blot i forbindelse med kravet om nødvendighed erindres, at der er et behov for at afveje de reguleringsmæssige interesser over for de byrder, som de retsundergivne påføres.

Som kravene indikerer, sker proportionalitetsvurderingen ved at holde målet med den givne fællesskabsordning op over for de foranstaltninger, der er valgt til at realisere målet, og vurdere, om foranstaltningerne er egnede og nødvendige for at nå målet. Det er også den indgangsvinkel, der skal anvendes, når det skal vurderes, om en given kontrol overholder proportionalitetsprincippet. Det betyder på den ene side, at de retsundergivne er beskyttede mod kontrolforanstaltninger, der er for vidtgående

---

Denkavit France SARL mod Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), Saml. 1986.149.

<sup>85</sup> Der kan i denne forbindelse henvises til de samme domme som ovenfor i forbindelse med kravet om egnethed, endvidere kan der henvises til den ganske illustrative Sag 77/86, *The Queen mod H.M. Commissioners of Customs and Excise, ex parte: The National Dried Fruit Trade Association*, Saml. 1988.757.

<sup>86</sup> Den Europæiske Union, Bulletin for De Europæiske Fællesskaber, 1992, nr. 10, s. 117-118.

<sup>87</sup> Hansen Jensen, Michael; Proportionalitetsprincippet i EF-retlig belysning, Gad, 1990. Til støtte for det tredje krav henviser han til sag 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Saml. 1970.235, Sag 288/85, *Hauptzollamt Hamburg-Jonas mod Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co*, Saml. 1987.611. Efter min mening kan kravet tillige indlæses i sag 66/82, *Fromançais SA mod Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA)*, Saml. 1983.395.

i forhold til målene, og på den anden side, at såfremt betingelserne er overholdt, da må de retsundergivne tåle kontrollen.<sup>88</sup>

Det er vigtigt at fastholde, at proportionalitetsprincippet ikke kun binder fællesskabets institutioner. Også de nationale myndigheder er i såvel deres regulering som udførsel af kontrol underkastet proportionalitetsprincippet. Dette er særligt trådt frem i de tilfælde, hvor kontrollen har været på kollisionskurs med proportionalitetsprincippet i forbindelse med den frie bevægelighed. Medlemsstaterne har en vis adgang til at fravige kravet om fri bevægelighed, men skal i forbindelse hermed iagttage proportionalitetsprincippet. I sag 203/80<sup>89</sup> var spørgsmålet således, om den italienske kontrolregulering i forbindelse med udførsel af valuta var i strid med traktaten. Dette afviste Domstolen, men den fastslog samtidig, at proportionalitetsprincippet »sætter visse grænser for de kontrolforanstaltninger, som medlemsstaterne kan opretholde i forbindelse med den frie bevægelighed for varer og personer; administrative eller repressive foranstaltninger må ikke gå ud over rammerne for det strengt nødvendige, kontrolforanstaltninger må ikke være udformet på en sådan måde, at de indskrænker den fri bevægelighed efter traktaten, og må ikke være forbundet med sanktioner, der står i et sådant misforhold til overtrædelsens grovhed, at de bliver en hindring for den frie bevægelighed«. I sag 406/85<sup>90</sup> var spørgsmålet, om en medlemsstat kunne indføre en særlig godkendelsesordning for køretøjer, som blev indført fra en anden medlemsstat, hvor de allerede var godkendt, med henblik på at sikre, at de importerede køretøjer var i overensstemmelse med en godkendt type. Domstolen fastslog implicit, at sådanne nationale kontrolprocedurer for at være i overensstemmelse med reglerne om den frie bevægelighed skal respektere proportionalitetsprincippet.<sup>91</sup>

#### 7.1.4 Subsidiaritetsprincippet

Subsidiaritetsprincippet, der blev traktatfæstet med Unionstraktaten<sup>92</sup>, findes i TEF, art.

---

<sup>88</sup> Se Generaladvokat Dutheillet de Lamothe i sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Saml. 1970.235 og Sag 5/73, Balkan-Import-Export mod Hauptzollamt Berlin-Packhof, Saml. 1973.1091.

<sup>89</sup> Straffesag mod Guerrino Casati, Saml. 1981.2595.

<sup>90</sup> Anklagemyndigheden mod Daniel Gofette og Alfred Gilliard, Saml. 1987.2525.

<sup>91</sup> For så vidt angår medlemsstaternes adgang til at opretholde kontrolforanstaltninger i forbindelse med den frie bevægelighed for varer se eksempelvis sag 52/77, Cayrol mod Rivoira, Saml. 1977.2261 og sag 179/78, anklagemyndigheden mod Michelangelo Rivorio og andre, Saml. 1979.1147. For så vidt angår den frie bevægelighed for personer se til eksempel sag 48/75, Royer, Saml. 1976.497 og sag 157/79, Regina mod Stanislaus Pieck, Saml. 1980.2171.

<sup>92</sup> TEU art. G, nr. 5 sammenholdt med TEU art. B og F. Tidligere subsidiaritetsstankegange nedfældet i traktaten se EFA art. 130r, stk. 4 vedrørende miljøpolitikken. For en mere omfattende historisk gennemgang af subsidiaritetsprincippets tilblivelse kan henvises til Cass Z., Deborah; The word that saves Maastricht ? The principle of subsidiarity and the division of powers within the

3b, stk. 2 og har følgende ordlyd; »På de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, handler Fællesskabet, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af Medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan«.

Det følger modsætningsvis af bestemmelsen, at hvor Fællesskabet er enekompetent, er subsidiaritetsprincippet uden betydning. Traktaten redegør imidlertid hverken for, på hvilke områder Fællesskabet har enekompetence, eller foretager en indholdsmæssig en beskrivelse af begrebet. Denne usikkerhed har foranlediget Kommissionen<sup>93</sup> til at foretage en fortolkning af bestemmelsen, der minimerer betydningen af subsidiaritetsprincippet, for så vidt angår kontrollen med overholdelsen af fællesskabsretten. Det er således Kommissionens opfattelse, at princippet må fratages enhver betydning for kontrollen med overholdelsen af Fællesskabsretten på områder, hvor fællesskabsfinansiering er involveret. Denne fortolkning støtter Kommissionen på sine budgetforpligtelser. Uden for fællesskabsfinansieringens område, hvor subsidiaritetsprincippet betydning anerkendes, vil kontrollen efter Kommissionens opfattelse alene kunne overlades til medlemsstaterne, hvis der er hensigtsmæssige nationale kontrolstrukturer.

En så vidtgående begrænsning af anvendelsesområdet for subsidiaritetsprincippet i forhold til kontrolspørgsmål synes ikke at have støtte i art. 3b, stk. 2, og at erklære Kommissionen enekompetent på alle områder, hvor fællesskabsfinansiering er involveret, ligger ud over den rimelige naturlige fortolkning af bestemmelsen og savner støtte i retspraksis. Det må tværtimod antages, at kontrolspørgsmålet ikke indtager en særstilling i relation til subsidiaritetsspørgsmålet.

Området for Fællesskabets enekompetence må fastslås gennem analyse af den retspraksis, der forefindes herom. Retsstillingen i dag syntes at være baseret på den overordnede linie, at enekompetencen er centreret om de fire grundlæggende friheder og etableringen og funktionen af det indre marked. Helt konkret har Domstolen gennem en række sager<sup>94</sup> fastslået, at Fællesskabet har enekompetence, for så vidt

---

European Community, *Common Market Law Review*, 1992, no. 29, p. 1107-1136. Netop fordi subsidiaritetsprincippet er relativt nyt i EF-retten, henstår betydelige fortolkningsspørgsmål uafklarede, ligesom vægtingen af princippet i forhold til andre regler og principper stadig ikke er afgjort. Endvidere er nationale og internationale forfatters opfattelse af princippet indhold præget af betydelige divergencer, se til illustration heraf Kersbergen, Kees Van and Verbeek, Bertjan; *The Politics of Subsidiarity in the European Union*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, No. 2, June 1994.

<sup>93</sup> Jf. Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om nærhedsprincippet, vedtaget af Kommissionen den 27. oktober 1992. Refereret i *Bulletin for De Europæiske Fællesskaber*, 1992, no. 10, s. 17.

<sup>94</sup> Jf. Sag 60/75, Carmine Antonio Russo mod Azienda di stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo (AIMA), saml. 1976.45, Sag 48/85 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Forbundsrepublikken Tyskland, saml. 1986.2549, Sag 218/85, Association Comite Economique Agricole Regional v. A. Le Champion, Saml. 1986.3513, 255/86 Kommissionen for De Europæiske

angår fjernelse af hindringerne i den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital, den fælles handelspolitik, konkurrencereglerne, de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter, bevarelse af fiskeressourcerne samt hovedelementerne i transportpolitikken. At Fællesskabet er enekompetent på et område, betyder ikke, at hele området i bred forstand hører under enekompetencen. Eksempelvis har Fællesskabet enekompetencen for så vidt angår de fælles markedsordninger for landbrugsprodukter, men ikke på landbrugsområdet som sådant. Tilsvarende er det ikke alle foranstaltninger vedrørende det indre markeds funktion, der henhører under enekompetencen. Den ovenfor foretagne opremsning af områder underlagt Fællesskabets enekompetence er således retningsgivende, men ikke nødvendigvis dækkende i den konkrete situation.<sup>95</sup> Hertil kommer, at enekompetencens område, ligesom det gælder for så meget andet af fællesskabsretten bestemt af retspraksis, ikke er statisk. I forhold til kontrolspørgsmålet vil der således være områder omfattet af fællesskabets enekompetence, ligesom der vil være betydelige områder herudenfor, hvor subsidiaritetsprincippet er af betydning.

Hvor Fællesskabet er enekompetent, har Domstolen fastslået, at det indebærer to forhold. For det første kan Fællesskabet fratage Medlemsstaterne deres muligheden for at handle ensidigt.<sup>96</sup> Men det er ikke hermed givet, at Medlemsstaterne ikke længere kan lovgive på et område underlagt Fællesskabets enekompetence, jf. sag 48/85<sup>97</sup>, hvor Domstolen statuerede, at medlemsstaterne kun er kompetente, hvis spørgsmålet ikke er reguleret af en fælles markedsordning, eller hvis de er tillagt reguleringskompetence. Det andet element i enekompetencen er, at der påhviler Fællesskabet en forpligtelse

---

Fællesskaber mod Kongeriget Belgien, saml. 1988.693, Sag 207/84, Rederij L. De Boer en Zn. BV mod Produktschap voor Vis en Visprodukten, Saml. 1985.3203.

<sup>95</sup> Se i overensstemmelse med det anførte Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet af 27. oktober 1992 der er optrykt i sin helhed i Bulletin for De Europæiske Fællesskaber, 1992, no. 10, s. 114ff.

<sup>96</sup> Jf. Sag 60/75, Carmine Antonio Russo mod Azienda di stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo (AIMA), saml. 1976.45. I denne sag blev det fastslået, at for sektorer omfattet af en fælles markedsordning er medlemsstaterne udelukket fra at foretage ensidig regulering, der indeholder en unødvendig gentagelse af fællesskabsretlig regulering, Sag 207/84, Rederij L. De Boer en Zn. BV mod Produktschap voor Vis en Visprodukten, Saml. 1985.3203. Domstolen statuerede, at markedsordningen vedrørende fisk fratog medlemsstaterne kompetencen til at bestemme, hvordan fisken skulle forarbejdes og forhandles, hvorfor Holland ikke kunne kræve, at fisk blev solgt på en bestemt måde, Sag 218/85, Association Comite Economique Agricole Regional v. A. Le Champion, Saml. 1986.3513. Denne sag åbner mulighed for at erklære nationale retsakter ugyldige, fordi området er udtømmende reguleret eller fordi reglerne griber ind i den ordentlige virke af den fælles markedsordning, og sag 255/86 Kommissionen for De Uuropæiske Fællesskaber mod Kongeriget Belgien, saml. 1988.693. I denne sag blev nationale regler erklæret ugyldige alene som følge af den udtømmende natur, som den fællesskabsretlige organisering havde på området for frugt og grønt.

<sup>97</sup> Kommissionen for De Europæiske Fællesskabet mod Forbundsrepublikken Tyskland, saml. 1986.2549.

til at handle, idet Fællesskabet er ene om ansvaret for udførelsen af visse opgaver. Forpligtelsen til at handle skal fremgå direkte af traktaten, som for eksempel art. 40, der foreskriver »oprettelse« af en fælles ordning på markedet for landbrugsvarer. Men det er på den anden side ikke givet, at Fællesskabet er enekompetent, alene fordi der er foreskrevet en handlepligt. Eksempelvis foreskriver TEU i art. B, at der skal skabes et område uden indre grænser, ske en styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed og oprettes en økonomisk og monetær union, uden at det (p.t.) kan siges, at Fællesskabet besidder enekompetence vedrørende disse vigtige forhold.

Uden for Fællesskabets enekompetence kan forståelsen af subsidiaritetsprincippet betydning for den nationale kontrol tage udgangspunkt i traktatens formulering; det følger heraf, at »Fællesskabet ... kun [handler] hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af Medlemsstaterne og derfor ... bedre kan gennemføres på fællesskabsplan«.

Formuleringen skaber en formodning for anvendelse af national regulering i tilfælde, hvor såvel national som fællesskabsregulering kan vælges. Hører en foranstaltning hverken klart hjemme på fællesskabsniveau eller på nationalt niveau, er det en betingelse for anvendelsen af fællesskabsregulering, at den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes ved national regulering, og selv da er fællesskabsregulering kun tilladt i det omfang, den er nødvendig for at nå handlemålene. Denne vurdering skal foretages fra tilfælde til tilfælde, det er således ikke nok generelt at antage, at et område bedre kan reguleres på fællesskabsniveau.<sup>98</sup>

Dette kunne give grundlag for den antagelse, at regulering af kontrol i videst mulig omfang bør forbeholdes nationale myndigheder. K. Hagel-Sørensen<sup>99</sup> rejser således spørgsmålet, »om det er foreneligt med nærhedsprincippet, at EF-retten i stadig stigende grad stiller krav til den nationale forvaltning og den nationale strafferet«. Heroverfor er den praktiske indvending gjort, at holdninger om, at subsidiaritetsprincippet betyder, at EF ikke skal kontrollere så nøje, om reglerne overholdes, vil være ødelæggende for det retsfællesskab, EF er.<sup>100</sup> Måske har sådanne forhold spillet ind, når Det Europæiske Råd har påpeget, at traktaten pålægger fællesskabets institutioner forpligtelser vedrørende gennemførelse og håndhævelse af fællesskabsretten samt beskyttelse af Fællesskabets midler, og at disse forpligtelser ikke berøres af subsidiaritetsprincippet. Navnlig mindsker subsidiaritetsprincippet ikke kravet om, at fællesskabsforanstaltninger skal indeholde passende bestemmelser, der gør det muligt for Kommissionen og medlemsstaterne at sikre, at fællesskabsretten gennemføres korrekt, og opfylde deres forpligtelser vedrørende Fællesskabets udgifter.<sup>101</sup> Der er

---

<sup>98</sup> Se i overensstemmelse hermed Rasmussens, Hjaltes fortolkning i EU-ret i kontekst, 2. udgave, 1995.

<sup>99</sup> Jf. artiklen; EF-retten og nærhedsprincippet, Lov og Ret 1992, nr 10, side 13.

<sup>100</sup> Jf. Christen Boye Jacobsen, Subsidiaritetsbegrebet i EF-retten, UfR 1992.B.341.

<sup>101</sup> Jf. Formandsskabets konklusioner, del A, fra Det Europæiske Råd, Edinburgh, den 11.-12. december 1992. Vedrørende retskildeværdien heraf henvises til fremstillingen herom i Rasmussen,



med denne erklæring næppe tvivl om, at subsidiaritetsprincippet ikke kan bruges til forskydning af det traktatfæstede ansvar, herunder Kommissionens ansvar for budgettet. For så vidt angår kontrol i relation til midler fra EF's budget, kan det endvidere næppe anses for gældende ret, at subsidiaritetsprincippet betyder, at regulering og gennemførelse af kontrol (og sanktioner) skal være national i videre omfang, end det har været tilfældet tidligere. Det må dog tillige konstateres, at Fællesskabet faktisk har levet op til sine traktatforpligtelser, selvom langt den største del af kontrolreguleringen har været national, en praksis som nu tillige har støtte i det traktatfæstede subsidiaritetsprincip. Et eksempel på subsidiaritetsprincippets betydning for kontrollen findes i Rfo 2988/95<sup>102</sup>, hvor det i art. 8, stk. 2 bestemmes, at Fællesskabet ved fremtidig kontrolregulering skal »tage hensyn til de administrative fremgangsmåder og strukturer i medlemsstaterne«.

Med hensyn til gennemførelsen af kontrollen har det været påpeget, at denne i meget vid udstrækning nødvendigvis må være national, idet Fællesskabet ikke har, og heller ikke har udsigt til at få, ressourcer til at føre ordentlig kontrol med anvendelsen af midlerne.

### *7.1.5 Lighedsprincippet*

Fællesskabets traktatgrundlag indeholder ingen generel bestemmelse om lighed. Men der er en række bestemmelser i traktaten, som forbyder specielle former for diskrimination; art. 6 forbyder nationalitetsdiskriminering, art. 119 forbyder diskriminering på grund af køn, og inden for afhandlingens umiddelbare område forbyder art. 40, stk. 3, andet afsnit diskriminering af producenter eller forbrugere i forbindelse med landbrugets markedsordninger.

EF-Domstolen har ved siden af disse specielle bestemmelser fastslået, at der gælder et generelt lighedsprincip. Domstolen har således i flere sager udtalt, at diskriminationsforbudet i art. 40, stk. 3, andet afsnit er et konkret udtryk for det generelle lighedsprincip, som er et af de grundlæggende principper inden for fællesskabsretten.<sup>103</sup>

I henhold til dette lighedsprincip må ensartede situationer ikke behandles

---

Hjalte; EU-ret i kontekst, 2. udgave, 1995.

<sup>102</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>103</sup> Se de forenede sager 117/76 og 16/77, Albert Ruckdeschel & Co. og Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. mod Hauptzollamt Hamburg-St. Annen; Diamant AG mod Hauptzollamt Itzehoe, Saml. 1977.1753, De forenede sager 124/76 og 20/77, SA Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson mod Office national interprofessionnel des céréales; Société coopérative »Providence garicole de la Champagne« mod Office national interprofessionnel des céréales, Saml. 1977.1795, Sag 125/77, Koninklijke Scholten-Honig NV og de verenigde Zetmeelbedrijven »De Bijenkorf« B.V mod Hoofdprodukttschap voor Akkerbouw produkten, Saml. 1878.1991 og De forenede sager 103 og 145/77, Royal Scholten Honig (Holdings) Limited mod Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Limited mod Intervention Board for Agricultural Produce, Saml. 1978.2073.

forskelligt<sup>104</sup> og forskellige situationer ikke behandles ensartet<sup>105</sup>, medmindre det er objektivt begrundet.<sup>106</sup> Det generelle lighedsprincip er således et vidtfavnende påbud om ligebehandling med et videre anvendelsesområde end de specielle diskriminationsforbud. Dette kan for eksempel illustreres med sag 21/74<sup>107</sup>, hvor Domstolen fandt, at forbudet mod diskrimination i art. 119 ikke kunne finde anvendelse, men i stedet anvendte det generelle lighedsprincip. Tilsvarende kan der henvises til De forenede sager 103 og 145/77<sup>108</sup>, der vedrører art. 40, stk. 3, andet afsnit og det generelle lighedsprincip på landbrugsområdet. Som et eksempel på den selvstændige betydning af princippet kan nævnes, at over for diskrimination mellem producenter og forbrugere indbyrdes vil lighedsprincippet kunne anvendes, uden at forholdet samtidig vil være omfattet af art. 40, stk. 3, andet afsnit.

Lighedsprincippet binder de nationale myndigheder i såvel deres regulering som administration af kontrol. Samtidig er de bundet af de specielle diskriminationsforbud, eksempelvis er det i De forenede sager 201 og 202/85<sup>109</sup> samt sag 312/85<sup>110</sup> fastslået, at medlemsstateren er forpligtet af art. 40, stk. 3, andet afsnit i deres forvaltning af den fælles landbrugspolitik.

Der syntes ikke at være taget stilling til, om art. 40, stk. 3, 2. pkt. er umiddelbart anvendelig, men EF-Domstolen har fastslået, at traktaten er umiddelbart anvendelig på landbrugsområdet, hvis den foreskrevne detailregulering ikke er vedtaget inden udløbet af den overgangsperiode<sup>111</sup>, som i dag for længst er passeret<sup>112</sup>, hertil kommer, at art. 6 er umiddelbart anvendelig, hvorfor der er grund til at antage, at art. 40, stk. 3, andet afsnit er umiddelbart anvendelig.

---

<sup>104</sup> Sag 14/59, Société des Fonderies de Pont-à-Mousson mod Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, Saml. 1954-1964.153.

<sup>105</sup> Sag 13/63, Regeringen for den italienske Republik mod Kommissionen for Det europæiske økonomiske Fællesskab, Saml. 1954-1964.433

<sup>106</sup> Sag 19/61, Mannesmann AB. mod Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul og Stålfællesskab, Saml. 1954-1964.333

<sup>107</sup> Jeanne Airola mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Saml 1975.221

<sup>108</sup> Royal Sholten Honig (Holdings) Limited mod Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Limited mod Intervention Board for Agricultural Produce, Saml. 1978.2073.

<sup>109</sup> Marthe Klensch m.fl. mod statssekretæren for landbrug og vinavl, Saml. 1986.3477.

<sup>110</sup> SpA Villa Banfi mod Regione Toscana m.fl., Saml. 1986.4039.

<sup>111</sup> Sag 71/76, Jean Thieffry mod Conseil de l'ordre des Avocats à la Cour d'appel de Paris, Saml. 1977.765, Sag 48/74, M. Charmasson mod økonomi- og finansministeren, Saml. 1974.1383 og Sag 68/76 Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den franske Republik, Saml. 1977.515.

<sup>112</sup> Jf. art. 40, stk. 1.

### 7.1.6 Sagsbehandlingsprincipper

EF-domstolen har skabt en række sagsbehandlingsprincipper, der ikke alene binder Fællesskabsinstitutionerne, men også medlemsstaterne. Således at disse i forbindelse med deres anvendelse af fællesskabsregulering er forpligtet til at anvende principperne side om side med deres nationale sagsbehandlingsprincipper. Det drejer sig for eksempel om krav om efterfølgende begrundelse<sup>113</sup>, mulighed for prøvelse af en truffet afgørelse<sup>114</sup> og officialmaksimen.<sup>115</sup>

I forbindelse med behandlingen af medlemsstaternes kontrol skal kontradiktionsprincippet fremhæves; ifølge dette er medlemsstaterne forpligtet til at høre de retsundergivne, før der træffes afgørelse. I sag 17/74<sup>116</sup> udtalte domstolen, at der er pligt til at foretage høring, hvis en persons interesser påvirkes mærkbart af en myndighedsbeslutning, og i den senere sag 85/76<sup>117</sup> blev det fastslået, at der er høringspligt i alle sager, i hvilke sanktioner kan blive pålagt. Direkte i relation til kontrolspørgsmålet har Domstolen i sag 46/87 og 227/87<sup>118</sup> udtalt, at »kontradiktionsprincippet skal overholdes under administrative procedurer, der kan føre til pålæggelse af sanktioner, men retten til kontradiktion må heller ikke undergraves på uoprettelig måde under procedurer, hvorved der foretages en indledende undersøgelse, herunder i form af kontrolundersøgelser, som kan være afgørende for tilvejebringelse af bevismateriale, der godtgør at virksomheden har handlet retsstridigt på en måde, at de ifalder ansvar«. I sagen var spørgsmålet, om Kommissionen og altså ikke medlemsstaterne havde tilsidesat kontradiktionsprincippet i forbindelse med overtrædelse af konkurrenceretten, men Domstolens udtalelser sammenholdt med karakteren af de domstolsskabte sagsbehandlingsprincipper og retssikkerhedshensyn gør, at det kan lægges til grund, at kontradiktionsprincippet binder medlemsstaterne således, at der skal foretages kontradiktion i forbindelse med kontrol. Dette gælder utvivlsomt i sager, der senere kan føre til ansvarspålæggelse, og angiveligt tillige i andre sager, hvor myndighedsbeslutninger af en vis rækkevidde kan komme på tale. Det må afslutnings-

---

<sup>113</sup> Sag 222/86, Union Nationale des entraineurs et cadres technique professionnels du football (Unectet) mod Georges Heylens m.fl., Saml. 1987.4097. I forlængelse heraf kan det nævnes, at krav om begrundelse, der følger af direktiver og altså ikke af domstolsskabte sagsbehandlingsprincipper, ofte er suppleret med en pligt for administrationen til at yde klagevejledning.

<sup>114</sup> Sag 222/86, UNECTEF mod Heylens, Saml. 1987.4097.

<sup>115</sup> Sag 104/75, Adriaan de Peijper, direktør for selskabet Centrafarm (Centrefarm III), saml. 1976.613.

<sup>116</sup> Trasocéan Marina Paint Association mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1974.1063.

<sup>117</sup> Hoffmann-La Roche & Co. AG mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, saml. 1979.461.

<sup>118</sup> Hoechst mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1989.2859.

vis bemærkes, at de domstolsskabte sagsbehandlingsprincipper er af begrænset betydning i Danmark, ikke mindst på grund af forvaltningsloven.

## 7.2 *Reguleringen af kontrol i sekundære retsakter*

Hjemmelen for kontrolregulering er traditionelt fundet i samme traktatbestemmelse, som har dannet grundlag for den materielle regulering, kontrolbestemmelsen er knyttet til. Det har betydet, at det navnlig er traktatens landbrugsafsnit, og heri art. 42 og 43, der har udgjort hjemmelsgrundlaget for kontrolregulering, men også blandt andet art. 126, 127, 130d, 130e, 153 og 209 har været anvendt. Efterhånden som kontrolreguleringen har fået en mere selvstændig stilling, har denne konstruktion ikke længere været holdbar, hvorfor art. 235 er blevet anvendt som supplerende<sup>119</sup> og selvstændig hjemmelsbestemmelse. De to vigtigste eksempler på sidstnævnte er Rfo 2988/95<sup>120</sup> og Rfo 2185/96.<sup>121</sup>

Fællesskabet har tilkendegivet<sup>122</sup>, at målet med regulering af den nationale kontrol i de sekundære retsakter er tosidigt, nemlig dels et ønske om at sikre en ensartet og effektiv anvendelse af reguleringen og dels at forebygge og afsløre uregelmæssigheder. Kontrollen er således ikke alene et centralt element i bekæmpelse af uregelmæssigheder over for EF's budget, men tillægges med andre ord direkte betydning for realiseringen af visionen om et indre marked.

### 7.2.1 *Reguleringens form*

Reguleringen af kontrol og sanktioner i sekundære retsakter foretages som altovervejende hovedregel i Rådsforordninger eller som gennemførelsesbestemmelser i Kommissionsforordninger herudover anvendes i begrænset omfang direktiver.

I enkelte tilfælde forekommer kontrolregulering i en særlig form for akter, der fremtræder som for eksempel adfærdskodeks eller interne retningslinier. Navnet er ikke afgørende, karakteristisk er derimod, at de omhandlede akter er udstedt af Kommissionen, at de ikke har nogen hjemmel, at de ikke er underskrevet af noget medlem af Kommissionen og at de bliver offentliggjort i afdeling C af EF-tidende. Sådanne akter anvendes, fordi kontrolregulering i forordninger og direktiver ofte er vagt formuleret på en sådan måde, at der er behov for en politisk ukontroversiel klargøring af den allerede eksisterende regulering. I den forbindelse er Kommissionens udstedelse af akterne en fordel, fordi man undgår de til tider noget træge

---

<sup>119</sup> Se for eksempel Rfo 1468/81 Om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne, EFT 1981 L 144/1.

<sup>120</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>121</sup> Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2.

<sup>122</sup> Se for eksempel art. 8, stk. 3 i den vigtige horisontale Rfo 2988/95, Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

beslutningsprocesser i Fællesskabet. Problemet er imidlertid, at hvis de omhandlede akter tillægges et videre indhold, end hvad der følger af allerede eksisterende regulering, udgør de en omgåelse af de beslutningsstrukturer, Fællesskabet bygger på.

Den anførte problematik udkrystalliserede sig i sag C-366/88.<sup>123</sup> Sagen tog udspring i art. 9 i Rfo 729/70.<sup>124</sup> Efter denne bestemmelse er medlemsstaterne forpligtet til inden for landbrugsområdet at stille oplysninger til rådighed for Kommissionen og at foretage kontrol på Kommissionens opfordring. Endvidere er funktionærer fra Kommissionen berettiget til at foretage kontrol på stedet. I art. 9, stk. 3 bestemmes det afslutningsvis, at »Rådet fastsætter om fornødent på forslag af Kommissionen med kvalificeret flertal de almindelige regler om anvendelse af denne artikel«. Under henvisning til forordningen og navnlig dennes art. 9 udstedte Kommissionen en »intern tjenesteinstruks«<sup>125</sup>, der regulerede omfanget af kommissionen embedsmænds kompetence til at foretage kontrol ved udtagning af prøver. Efter en nøje gennemgang af den interne instruks sammenholdt med forordningens regulering konkluderede Domstolen, »at den anfægtede retsakt ikke er begrænset til at uddybe reguleringen i art. 9 i forordning nr. 729/70, men er en tilføjelse til denne bestemmelses ordlyd, idet den giver Kommissionen kompetence til, uafhængigt af medlemsstaterne, at udtage prøver, og idet den fastlægger de nærmere bestemmelser for dens indgriben«. Herefter henviste Domstolen til, at efter art. 9, stk. 3 er det Rådet, der har kompetence til at udstede de omhandlede regler, og annullerede instruksens. Det følger af dommen, at Kommissionen kan udstede interne tjenesteinstrukser, såfremt der alene er tale om en uddybning af den eksisterende regulering, mens regulering, der ligger herudover, kræver særlig hjemmel.

Også i en anden sag har Domstolen taget stilling til gyldigheden af en sådan særlig akt i det konkrete tilfælde et adfærdskodeks. På strukturfondsområdet havde Fællesskabet vedtaget Rfo 4253/88<sup>126</sup>, der i art. 23, stk. 1 indeholder følgende regulering: »For at sikre et godt resultat af de aktioner, der gennemføres af offentlige eller private initiativtagere, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til: - regelmæssigt at konstatere, om de af fællesskabet finansierede aktioner er gennemført korrekt, - at forebygge og forfølge uregelmæssigheder, - at få tilbagebetalt midler, der er gået tabt som følge af misbrug eller forsømmelighed. ...Medlemsstaterne underretter

---

<sup>123</sup> Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1990.3595.

<sup>124</sup> Om finansieringen af den fælles landbrugspolitik, EFT 1970 L 94/13.

<sup>125</sup> 88/C 264/03 vedrørende visse administrative og tekniske regler, der skal følges af de personer, der af Kommissionen bemyndiges til at foretage prøveudtagning og analyse af udtagne produkter som led i forvaltningen af og kontrollen med Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, EFT 1988 C 264/3.

<sup>126</sup> Om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1988 L 374/1.

Kommissionen om de foranstaltninger, der træffes i denne henseende, og især om sagens forløb i tilfælde af administrativ og retslig forfølgelse». Mindre end to år efter forordningens ikrafttræden udsendte Kommissionen »Adfærdskodeks med henblik på anvendelse af artikel 23, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 angående uregelmæssigheder og gennemførelse af et system til udveksling af oplysninger om uregelmæssigheder«.<sup>127</sup> I en skrivelse til medlemsstaterne præciserede Kommissionen, at overholdelsen af art. 23, stk. 1 i Rfo 4253/88<sup>128</sup> forudsatte fuldstændig overholdelse af bestemmelserne i kodeksen, som efter Kommissionens opfattelse var en beskrivelse af pligterne i henhold til forordningen. Med hensyn til den retlige karakter af adfærdskodeksen anførte Kommissionen, at der var tale om en brugsanvisning eller en »gentlemens agreement«, som ikke havde til hensigt, at afføde nye bindende retsvirkninger. Denne opfattelse delte Frankrig og Belgien ikke, hvorfor disse lande anlagde annulationssøgsmål mod Kommissionen med påstand om, at adfærdskodeksen i realiteten var en forordning, som Kommissionen ikke kunne udstede. Dette førte til sag C-303/90<sup>129</sup>, hvor Domstolen konkluderede, at »kodeksen går ud over, hvad der er fastsat ved artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, idet den pålægger medlemsstaterne konkrete pligter vedrørende oplysningernes indhold samt bestemmer, hvor tit og hvorledes meddelelsen om oplysningerne skal gives til Kommissionen«. Da Kommissionen ikke på anden måde havde hjemmel til at vedtage en retsakt med det omhandlede indhold, annullerede Domstolen adfærdskodeksen.<sup>130</sup>

De to domme ligger indholdsmæssigt på linie og bekræfter, at Kommissionen kan udstede akter, der klargør den pligt, der allerede følger af den relevante regulering, men derimod ikke kan fastsætte nærmere regler for anvendelsen, som indebærer specifikke pligter<sup>131</sup>, eller i øvrigt på nogen som helst måde ændre retsstillingen. Om

---

<sup>127</sup> EFT 1990 C 200/3.

<sup>128</sup> Om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1988 L 374/1.

<sup>129</sup> Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1991.5315.

<sup>130</sup> Det skal bemærkes, at den med annulationen af adfærdskodeksen bortfaldne regulering sidenhen indholdsmæssigt er reetableret med Kfo 1681/94; om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af strukturpolitikken, samt om oprettelse af et informationssystem inden for dette område, EFT 1994 L 178/43. Denne Kommissionsforordning har hjemmel i art. 23, stk. 1, 4. afsnit i den sidenhen vedtagne Rfo 2082/93; om ændring af forordning (EØF) nr. 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1993 L 193/20

<sup>131</sup> Se præmis 15 i sag C-303/90, Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1991.5315.

Kommissionen holder sig inden for grænserne for sine beføjelser, eller om disse overskrides, beror på en konkret vurdering.<sup>132</sup>

Ud over forordninger og direktiver samt de netop gennemgåede særlige akter foretager Fællesskabet kontrolregulering i aftaler med tredjelande.

Dette beror på, at en væsentlig del af uregelmæssighederne over for EF's budget involverer tredjelande. Mest oplagt er omgåelsen af betaling af afgifter ved import til Fællesskabet og uregelmæssigheder i forbindelse med eksportrestriktioner.<sup>133</sup> Bekæmpelsen af sådanne grænseoverskridende uregelmæssigheder fordrer inddragelse af og samarbejde med tredjelande, hvilket sker i form af folkeretlige aftaler medlem Fællesskabet på den ene side og det eller de relevante tredjelande på den anden. Der er således indgået aftaler med en lang række tredjelande.<sup>134</sup> Indholdet af aftalerne varierer fra egentlige toldunioner over omfattende handelsmæssigt og økonomisk samarbejde til aftaler af begrænset rækkevidde. Spørgsmålet om bekæmpelse af uregelmæssigheder er ikke det primære i aftalerne, men en (begrænset) del heraf, ofte udformet som en protokol om gensidig bistand i tilknytning til aftalen. Det konkrete indhold af de enkelte aftaler skal ikke gøres til genstand for behandling, afgørende er, at der på denne måde er skabt mulighed for, at embedsmænd fra Kommissionen og berørte medlemslande opnår adgang til at foretage kontrolbesøg i tredjelandet i samarbejde med de stedlige myndigheder. En mulighed, som i vidt omfang benyttes.<sup>135</sup>

I den vigtige horisontale Rfo 2185/96<sup>136</sup> er det i art. 8, stk. 5 bestemt, at når Kommissionen foretager kontrol på stedet uden for Fællesskabets område, skal Kommissionens inspektører udarbejde rapporterne fra kontrollen på sådanne betingelser, at de kan udgøre gyldige bevismidler i administrative og retslige procedurer i den medlemsstat, hvor dette måtte være påkrævet. Bestemmelsens

---

<sup>132</sup> De to gennemgåede sager angår akter med så forskellige betegnelser som interne instrukser og adfærdskodeks. Efter art. 173 kan Domstolen alene kan påkende annullationssøgsmål vedrørende »retsakter«. Det følger imidlertid af Domstolens faste praksis, at annullationssøgsmål vil kunne anvendes mod »enhver af institutionerne vedtaget bestemmelse, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, uanset dens karakter eller form«, se sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Saml. 1971.41. Denne opfattelse af, hvilke akter der er angribelige for annullationssøgsmål efter art. 173, bekræftes af begge de her gennemgåede domme, der gentager formuleringen ordret.

<sup>133</sup> Der henvises i denne forbindelse til punkt 17.1.3.

<sup>134</sup> Der er indgået aftaler med Bulgarien, Andin-Pagt-landene, de centralamerikanske lande, Rumænien, de baltiske lande, St. Marin, Andorra, Ungarn, Slovakiet, Tjekkiet, Polen, Bulgarien, Argentina, Uruguay, Tunesien, Marokko, Israel, Slovenien, Armenien, Aserbajdsjan, Georgien og de fleste SNG-lande.

<sup>135</sup> Se Kommissionens årsberetning vedrørende Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, beretning for 1993.

<sup>136</sup> Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2.

forpligtelse hviler på Kommissionen og modsvares ikke af en forpligtelse for medlemsstaterne til at acceptere sådanne rapporter i de procedurer, hvor det kunne være relevant.

### 7.2.2 *Reguleringens indhold*

Når indholdet af kontrolreguleringen i de sekundære retsakter skal beskrives, analyseres og fortolkes, er det ønskværdigt, hvis der på grundlag af de sektorielle reguleringer kan udledes nogle ensartede principper for kontrol, eller hvis der kan påvises regulering, som efter sit anvendelsesområde dækker hele EF-retten, eller i hvert tilfælde har en horisontal anvendelse ud over de enkelte områder og sektorer.

Fællesskabet har selv peget på det ønskværdige i at opnå ensartede EF-retlige kontrolprincipper. Således nedsatte Kommissionen i 1988 en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra flere GDer, Kommissionens juridiske tjeneste og UCLAF, der blandt andet fik i opdrag at udvikle en sammenhængende ordning med henblik på en systematisk tilgang til kontrol og sanktioner. Ønsket om ensartede kontrolprincipper har Fællesskabet begrundet<sup>137</sup> på følgende måde: »for at tilpasse forvaltnings- og kontrolordningerne til den nye situation og øge deres effektivitet og rentabilitet er det nødvendigt at oprette et integreret forvaltnings- og kontrolsystem, der dækker støtteordningerne for agerjordsafgrøder, okse-, fåre- og gedekød, samt de særlige foranstaltninger til fordel for landbrug i bjergområder og i visse ugunstigt stillede områder; det bør være muligt senere at inddrage andre støtteordninger, der er forbundet med arealet«. Som det fremgår, er det opfattelsen, at etablering af tværgående kontrolregulering, der omfatter såvel landbrugsregulering som regulering vedrørende strukturfondene, vil føre til mere effektiv og rentabel kontrol. Alt andet lige vil tilsvarende gøre sig gældende, hvis der opstilles eller udledes horisontale ensartede principper for kontrollen med overholdelse af EF-reguleringen. Hertil kommer ydermere en retssikkerhedsmæssig gevinst, idet ensartede principper vil give de retsundergivne grundlag for en mere sikker forestilling om, hvad man kan forventes at skulle rette sig efter og måtte acceptere af kontrol.

Gennemgangen af den foreliggende regulering og udviklingen heri viser imidlertid, at Fællesskabets kontrolregulering har været meget varierende begyndende med enkeltstående vage reguleringer som appendiks til øvrig regulering for et snævert område og udviklet navnlig fra begyndelsen af 80'erne og frem tilsyneladende uden nogen egentlig plan herfor til at omfatte for eksempel kontrolregulering på tværs af flere landbrugsordninger, EF-midler for betydelige milliardbeløb og retsakter, der alene eller stort set udelukkende regulerer kontrol.

Selvom der har været tendenser i retning af velovervejet horisontal regulering, er det ikke hovedindtrykket i dag, og navnlig med vedtagelsen af Rfo 2988/95<sup>138</sup> er det helt bevidst valgt at gøre kontrollen sektorafhængig. Således siges det i forordningens

---

<sup>137</sup> Jf. præambel til Rfo 3508/92 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 355/1.

<sup>138</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.



art. 8, stk. 2, at »kontrolforanstaltningerne tilpasses hver enkelt sektors særlige beskaffenhed og afpasses efter målsætningerne ... Arten og hyppigheden af den kontrol og inspektion på stedet, som medlemsstaterne skal foretage, samt nærmere bestemmelser for gennemførelsen fastsættes i nødvendigt omfang i regler for de enkelte sektorer«. I samme forordning foretages en omfattende horisontal sanktionsregulering, hvilket understreger det bevidste politiske valg at holde kontrolreguleringen sektororienteret.

Når reguleringen i Rfo 2988/95<sup>139</sup> på dette sted samt i afhandlingen i øvrigt tillægges betydelig vægt, skyldes det dels, at der er tale om en rammeforordning, der efter sin intention lægger linierne for fremtidig regulering, og dels at forordningen har en horisontal tilgang til spørgsmålet om bekæmpelse af uregelmæssigheder, men altså ikke kontrol. Forordningens horisontale anvendelsesområde betyder, at alle Fællesskabets udgifter og traditionelle egen indtægter er omfattet heraf, det eneste, der holdes udenfor, er momsområdet<sup>140</sup>, med andre ord er strukturfondene, landbrugsstøtte, opkrævning af afgifter osv. dækket af forordningen. Selv med denne oplagte mulighed for etablering af generelle kontrolregler har Fællesskabet med forordningen alligevel valgt at gøre kontrollen sektorafhængig. Det må dog bemærkes, at forordningen indeholder enkelte helt generelle principper for kontrol.

Når Fællesskabet har valgt at gøre kontrolreguleringen sektorafhængig, betyder det, at den konkrete retsanvendelse beror på fortolkningen af bestemmelserne om kontrol netop vedrørende den relevante sektor. Ikke desto mindre er det muligt i det følgende at angive nogle generelle karakteristika og udviklingstendenser for kontrolreguleringen.

### *7.2.2.1 Forpligtelsen til at kontrollere*

Selvom de sekundære retsakter længe har indeholdt kontrolregulering, er det navnlig siden midtfirserne<sup>141</sup>, at der har været arbejdet med at fastslå medlemsstaternes forpligtelse til at kontrollere, at fællesskabsretten overholdes.

Forpligtelsen blev for alvor konfirmeret med vedtagelsen af den vigtige horisontale og generelle rammeforordning Rfo 2988/95.<sup>142</sup> Af præamblen fremgår det, at »fællesskabsretten pålægger Kommissionen og medlemsstaterne en forpligtelse til at kontrollere, at Fællesskabernes budgetmidler anvendes til de fastsatte formål«. I art. 8, stk. 1 i afsnittet om kontrol bestemmes, at »Medlemsstaterne træffer i overensstem-

---

<sup>139</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>140</sup> Se forordningens art. 1, stk. 2 og Kommissionens beretning om Beskyttelse af Fællesskabets Finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, s. 8, KOM(96)173 endelig udg. Se eventuelt tillige den anderledes afgrænsning i Kommissionens oprindelige forslag til forordning, KOM(94)214 endelig udg., Forslag til Rådets forordning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, art. 1, stk. 2.

<sup>141</sup> Den tidligere omtalte gruppe, som Kommissionen nedsatte i 1988, pegede blandt andet på, at medlemsstaterne skal være forpligtede til at foretage tilbunds gående granskninger i forbindelse med tilskud.

<sup>142</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

melse med deres nationale love og administrative bestemmelser de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at transaktioner, der berører Fællesskabets finansielle interesser er lovlige og har et reelt indhold«. Medlemsstaterne er hermed forpligtede til at føre kontrol med, dels at transaktionerne ikke indebærer overtrædelse af fællesskabsreglerne, og dels at der med transaktionerne ikke sker omgåelse af fællesskabsreglerne. Forpligtelsen er ganske vist rammet ind af den nationale regulering, men det følger på den anden side af forordningens art. 2, stk. 1, at kontrollen skal anvendes i det omfang, det er nødvendigt for at sikre en korrekt anvendelse af fællesskabsretten. Den skal være effektiv, proportional og have en afskrækkende virkning for at sikre den fornødne beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser. Af den sekundære regulering følger der således i dag en forpligtelse for medlemsstaterne til at kontrollere, at fællesskabsreguleringen overholdes.

Det nærmere indhold af forpligtelsen beror på den relevante sekundære regulering, men EF-Domstolens praksis giver grund til at antage, at reguleringen ikke skal fortolkes indskrænkende. Således blev medlemsstaternes forpligtelse efter Rfo 729/70<sup>143</sup> til at »forhindre og forfølge uregelmæssigheder« i de forenede sager 205-215/82<sup>144</sup> fortolket som indeholdende en forpligtelse for »de kompetente nationale myndigheder [til] at varetage alle de kontrolopgaver, der er nødvendige for at sikre, at støtten kun tildeles på de i fællesskabsreglerne fastsatte betingelser«. Dommen giver grundlag for at antage, at selv temmelig vage formuleringer vedrørende den nationale kontrol indebærer en kontrolforpligtelse, og at dette gælder, uanset at ordet kontrol ikke er direkte nævnt.

#### *7.2.2.2 Udvælgelsen af kontrolemner*

Reguleringen af den nationale kontrol i den sekundære EF-ret begyndte som tidligere nævnt som sporadiske og ikke særlig omfattende tiltag knyttet til den materielle regulering. Det betød blandt andet, at kontrolreguleringen som hovedregel overlod det til medlemsstaterne at afgøre, hvilke kriterier der skulle anvendes ved udvælgelsen af, hvilke fysiske/juridiske personer der skulle kontrolleres. Fra slutningen af 1980'erne begyndte Fællesskabet imidlertid at interessere sig for dette spørgsmål.

I 1988 nedsatte Kommissionen som tidligere nævnt en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra flere DGer, Kommissionens juridiske tjeneste og UCLAF, der blandt andet fik i opdrag at udvikle en sammenhængende ordning med henblik på en systematisk tilgang til kontrol og sanktioner. Gruppen opstillede en række generelle principper, herunder at regulering af kontrol alt efter det konkrete område skulle tage udgangspunkt i fem principper. Det ene princip var, at der skal ske specifikation af, hvad det er, der skal kontrolleres, med en detaljeret beskrivelse af, hvor det er, kontrollen skal sættes ind på det relevante reguleringsområde. Dette er i praksis sket gennem indførsel af såkaldte risikoanalyser.

---

<sup>143</sup> Om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT 1970 L 94/13.

<sup>144</sup> Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. mod Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. 1983.2633.

Ved risikoanalyser forstås forsøg på at identificere risiciene og bestemme risikoniveauet for på denne måde at danne et grundlag for udvælgelse af, hvem der skal kontrolleres.<sup>145</sup> Formålet med risikoanalyser er, at kontrollen skal kunne sættes ind og intensiveres på det sted og/eller det tidspunkt, hvor der er den største risiko for uregelmæssigheder. Risikoanalysen er altså ikke en kontrol i sig selv.

Et godt tidligt eksempel på indførsel af krav om risikoanalyse findes i Rfo 4045/89<sup>146</sup>, der handler om medlemsstaternes kontrolforpligtelser på landbrugsområdet. Forordningen er blandt andet karakteriseret ved en tæt regulering af, hvor hyppigt forskellige støttemodtagere og betalingspligtige skal kontrolleres inden for kontrolperioder af et års varighed. Det grundlæggende princip er, at jo flere EF-midler involveret, desto hyppigere kontrol. Uden for dette princip holder forordningen dog de mindste virksomheder, for hvilke fastlæggelsen af kontrolhyppigheden er overladt til medlemsstaterne. For de større virksomheder, hvor indtægter eller udgifter eller summen heraf under ordningen for finansiering gennem EUGFL er på over 60.000 ECU, skal medlemsstaterne sikre, at mindst halvdelen af disse bliver kontrolleret hvert år. Videre skal hver enkelt virksomhed, hvis sum af indtægter og udgifter overstiger 200.000 ECU, kontrolleres minimum hvert andet år. Generelt stod det anført i art. 2 i forordningen, at medlemsstaterne ved udvælgelsen af, hvilke virksomheder der skal kontrolleres, skal søge at sikre, at foranstaltningerne til forebyggelse og afsløring af uregelmæssigheder bliver så effektive som muligt, og at der ved udvælgelsen »blandt andet [tages] hensyn til virksomhedens finansielle betydning ... og andre risikofaktorer«. Anvendelsen af risikoanalyser var således introduceret retligt omend tillagt en relativt beskedne betydning. I slutningen af 1994 blev forordningen revideret<sup>147</sup> og princippet om risikoanalyser udbygget. Således suppleredes art. 2 med følgende tilføjelse. »I forbindelse med hver kontrolperiode, begyndende med perioden 1995/96, udvælger medlemsstaterne ... de virksomheder der skal kontrolleres, på grundlag af en risikoanalyse af eksportrestitutionssektoren«. Inden for de forskellige beløbsgrænser er risikoanalyse hermed blevet det centrale redskab til udvælgelse af virksomheder til kontrol. Mener medlemsstaten ikke, at risikoanalyse skal anvendes, er kontrol obligatorisk for virksomheder, hvor indtægter eller udgifter eller summen af disse to beløb inden for finansieringsordningen under EUGFL, garantisektionen er over 300.000 ECU, hvis virksomheden ikke har været kontrolleret i nogen af de to forudgående kontrolperioder. Ikke alene gøres risikoanalyser hermed til det centrale kriterium for udvælgelse af de virksomheder, der skal kontrolleres, men for de største

---

<sup>145</sup> Se tillige art. 1 i Kfo 3122/94 om fastlæggelse af kriterierne for risikoanalysen for så vidt angår landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitution, EFT 1994 L 330/31.

<sup>146</sup> Om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1989 L 388/18.

<sup>147</sup> Rfo 3094/94 om ændring af forordning (EØF) nr. 4045/89 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektoren, EFT 1994 L 328/1.

virksomheder kan anvendelse af risikoanalyser alene substitueres af obligatorisk kontrol. Forbedringerne fra 1989 til 1994 sluttede imidlertid ikke med ændringer af art. 2 som lige er omtalt. Den tidligere art. 3 i Rfo 4045/89<sup>148</sup> lød: »Nøjagtigheden af de vigtigste kontrollerede data verificeres i relevante tilfælde gennem et passende antal krydskontroller ...«. Med Rfo 3094/94<sup>149</sup> fik denne bestemmelse tilføjelsen »i forhold til den foreliggende risiko«, og yderligere indsattes et nyt stk. 3 i art. 3: »Ved udvælgelsen af de foranstaltninger, der skal kontrolleres, skal der tages fuldt hensyn til omfanget af den foreliggende risiko«. Det er således ikke alene ved selve kontrollen, at risikoanalyser er gjort centrale, men også udvælgelse af hvilke data der skal krydskontrolleres, eventuelt ved fysisk kontrol, sker på baggrund af risikoanalyser.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> Om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1989 L 388/18.

<sup>149</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 4045/89 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, EFT 1994 L 328/1.

<sup>150</sup> Et andet eksempel på, at risikoanalyser tillægges stadig større vægt i forbindelse med bekæmpelse af uregelmæssigheder, er Rfo 386/90 om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb, EFT 1990 L 42/6, om den i forordningen omhandlede fysiske kontrol, er det således bestemt, at denne skal foretages »stikprøvevis og være hyppig og uanmeldt«. Hvilket suppleres af en mere kontant bestemmelse om, at kontrollen under alle omstændigheder skal omfatte 5 % af alle ansøgninger om eksportrestriktioner eller andre beløb i forbindelse med udførsel. Kravet om 5 % kontrol skal opfyldes ikke alene pr. kalenderår, men også pr. toldsted og pr. varesektor (vedrørende definition af toldsted og varesektor se art. 3 og 4 i Kfo 2221/95 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 386/90 for så vidt angår fysisk kontrol ved udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner, EFT 1995 L 224/13), hvilket lægger nogle ganske betragtelige bindinger på Medlemsstaternes mulighed for frit at tilrettelægge deres kontrol. Flere Medlemsstater kritiserede dette forhold og påpegede, at det ufravigelige 5 % krav har en negativ virkning på toldmyndighedernes andre kontrolopgaver, fordi de nationale budgetter ikke giver mulighed for at øge toldpersonalet, Se Rapport om anvendelse af forordning (EØF) nr. 386/90 om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb, KOM(93)13 endelig udg. I forlængelse heraf blev der peget på det hensigtsmæssige i kontrol baseret på risikoanalyser. I 1994 førte dette til en tilføjelse om, at satsen på 5 % pr. varesektor kan erstattes med en sats på 5 % for alle sektorer under ét, såfremt medlemsstaten anvender et udvælgessystem baseret på risikoanalyse, der gælder dog stadig en obligatorisk minimumssats på 2 % pr. varesektor. Kravet om 5 % kontrol pr. toldsted og pr. kalenderår består fortsat, jf. Rfo 163/94; Om ændring af forordning (EØF) nr. 386/90 om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb, EFT 1994 L 24/2. Se som et tredje eksempel på anvendelse af risikoanalyse Kfo 85/93 om kontrolagenturer i tobakssektoren, EFT 1992 L 12/9, art. 3, hvorefter det program for kontrol, der skal udarbejdes blandt andet skal fastlægges på grundlag af en risikoanalyse i produktionssektorerne og produktionsområderne. Også art. 22, stk. 1 i Rfo 2847/93 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, EFT 1993 L 261/1 taler om anvendelse af risikoanalyser, uanset at denne betegnelse ikke anvendes, idet det bestemmes, at: »Konstaterer en medlemsstats kompetente myndigheder, at et EF-fiskefartøj ved sit fiskeri har gjort sig skyldig i

Risikoanalyser er et relativt nyt begreb, der indholdsmæssigt sløres yderligere af, at der i de relevante EF-regler kun sjældent er opstillet egentlige kriterier for foretagelsen af risikoanalysen. Dette forhold hænger naturligvis også sammen med, at de kriterier, der indgår i den konkrete risikoanalyse, må behandles med en vis grad af fortrolighed, for ligesom analysen bruges til at målrette kontrollen, kan kendskab til de kriterier, der indgår i analysen, anvendes til at udlede velbegrundede antagelser om, hvor kontrollen vil finde sted, og dermed hvilke forholdsregler der skal træffes for at undgå at blive kontrolleret. Der findes dog eksempler på, at Fællesskabet har reguleret kriterierne i risikoanalysen.

Ved kontrollen med de landbrugsprodukter, der eksporteres fra Fællesskabet med restitutioner eller anden form for støtte, er det i Kfo 3122/94<sup>151</sup> anført, at medlemsstaternes myndigheder kan anvende følgende kriterier ved udvælgelse af, hvilke varer der skal kontrolleres: For så vidt angår selve varen henvises til oprindelsen, kvaliteten, kendetegnene, værdien, toldsituationen, risikoen for, at den toldtarifmæssigt kan indplaceres i en anden kategori, restitutionssatsen, mængden, tidligere analyseprøver, bindende tarifieringsoplysninger. Derefter peger forordningen på, at der i forbindelse med handlen lægges vægt på: samhandlens hyppighed, fremkomsten af anormal handel, ny handel og svigagtige handelstransaktioner. For restitutionsnomenklaturen fremhæves følgende kriterier: restitutionssatsen, om det er en nomenklatur, der ofte anmodes om eksportrestitutioner for, risikoen for forskydning i restitutionssatsen i forbindelse med varens specifikation, herunder betydningen af indholdet af fedt, vand, kød, aske, emballering mv. For så vidt angår eksportøren, kan der ses på kriterierne: omdømme og pålidelighed, finansiel situation, om det er en ny eksportør, om den økonomiske berettigelse af handlen kan forklares eller ej, om eksportøren tidligere har været involveret i tvistemål. De påviste eller formodede uregelmæssigheder i bestemte varesektorer udgør tillige et kriterium. Også de anvendte toldninger peger forordningen på, i denne forbindelse med henvisning til, om der anvendes normal eller forenklet procedure for udførselangivelse. Endelig er der kriterier i forbindelse med ydelsen af eksportrestitutionen, herunder om der sker præfinansiering i uforandret stand eller ved forarbejdning og, om der er tale om direkte eksport. Der er således tale om op mod 30 forskellige kriterier, der kan indgå i risikoanalysen. Forordningen tvinger ikke til anvendelse af nogle bestemte af kriterierne, men lader det tværtimod være helt op til

---

grov eller gentagen overtrædelse af denne forordning, kan flagmedlemsstaten underkaste det pågældende fartøj yderligere kontrolforanstaltninger«.

<sup>151</sup> Kfo 3122/94 om fastlæggelse af kriterierne for risikoanalysen for så vidt angår landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitution, EFT 1994 L 330/31. Denne regulering er knyttet til den ovenfor omtalte Rfo 386/90 om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb, EFT 1990 L 42/6.

medlemsstaterne selv at anvende ét, en bred vifte eller alle de anførte kriterier eller eventuelt at anvende nogle helt andre.<sup>152</sup>

Foretagelsen af risikoanalysen synes bygget op på den måde, at den kontrollerende myndighed tager hvert af de momenter, der omgiver transaktionen, i dette tilfælde; varen, handlen, restitutionsnomenkulturen, eksportøren, uregelmæssighederne, toldordningen og eksportrestitutionen, og ved hvert af disse anvender risikorelaterede kriterier for derefter at drage konklusioner vedrørende, hvem det er, der skal kontrolleres. Der både er tale om forhold vedrørende den konkrete handel, som for eksempel eksportørens omdømme og pålidelighed, og forhold, som dækker langt bredere, herunder samhandlens hyppighed, formodede uregelmæssigheder i bestemte varesektorer mv. Dette afspejler to grundlæggende metoder til at vurdere risikoen for uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget<sup>153</sup>: for det første vurdering af de konkrete omstændigheder ved den enkelte transaktion og for det andet en generel eller teoretisk vurdering. De to principielt forskellige metoder er ikke hinandens modsætninger, men supplerer hinanden.

Anvendelsen af risikoanalyser i forbindelse med planlægning af kontrolbesøg betyder, at de sektorer, der anses for risikobetonede, og dermed dem der bør kontrolleres, findes ved at analysere oplysninger om de forskellige sektorer, i denne forbindelse kan EF-databaser som for eksempel IRENE spille en rolle.

Lige så ønskeligt det kan forekomme, at Fællesskabet foretager detailregulering af kriterierne for risikoanalyser, lige så vanskeligt må det efter omstændighederne være at foretage sådan regulering, før erfaringer er indhøstet med hensyn til, hvor der skal sættes ind. Dette forhold har Fællesskabet erkendt. I Kfo 3122/94<sup>154</sup> er der som nævnt en lang række kriterier, som kan indgå i risikoanalyse i henhold til forordningen, og i forlængelse heraf bestemmes det, at »Medlemsstaterne og Kommissionen vurderer i fællesskab disse kriteriers pålidelighed og relevans på grundlag af den indhøstede

---

<sup>152</sup> Et andet, omend knapt som omfattende eksempel på fællesskabsregulering af kriterierne i en foreskrevet risikoanalyse findes i art. 6, stk. 4 i Kfo 3887/92 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/1, hvor det i overensstemmelse med traditionen bestemmes, at de nationale myndigheder fastlægger ved hvilke bedrifter der skal foretages kontrol på stedet, hvilket navnlig »skal ... ske på grundlag af en risikoanalyse«. Ved denne risikoanalyse tages der hensyn til støttebeløbene, det antal marker eller det antal dyr, der er ansøgt om støtte for, udvalkingen i forhold til det foregående år, resultaterne af kontrollen det foregående år samt andre parametre, som medlemsstaterne fastlægger. For så vidt angår kriteriet »kontrollen det foregående år«, er dette allerede uddybet i reguleringen, idet det i art. 6, stk. 4 tillige er bestemt, at »[h]vis det ved besigtigelsen viser sig, at der er betydelige uregelmæssigheder i et område eller en del af et område, gennemfører myndighederne yderligere kontrol i det igangværende år for området eller områdedelen, og de øger procenten af ansøgninger, der skal kontrolleres det følgende år for samme område eller områdedel«.

<sup>153</sup> Se nærmere Kommissionens årsberetning om; Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Beretning for 1994, KOM(94)98 endelig udg.

<sup>154</sup> Om fastlæggelse af kriterierne for risikoanalysen for så vidt angår landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitution, EFT 1994 L 330/31.

erfaring for eventuelt at tilpasse udvælgelsessystemet og -parametrene med henblik på at styrke den fysiske kontrols effektivitet og målrettethed«. I Kommissionens årsberetning om bedrageribekæmpelse fra 1992<sup>155</sup> påpeges det, at effektiv kontrol blandt andet forudsætter teknikker til risikoanalyse, og at man i de relevante udvalg<sup>156</sup> i Fællesskabsregi orienterer hinanden om de erfaringer, der opnås på nationalt niveau, ligesom der arbejdes med at målrette kontrollen af egne indtægter mod de områder, hvor risikoen for bedrageri er størst. Landbrugsområdet fremhæves for en betydelig udvikling i positiv retning, idet de tjenestegrene, der beskæftiger sig med EUGLF, har søgt at bevidstgøre medlemsstaterne om de forskellige aspekter af risikoanalyse, ligesom der har været ført drøftelser om de indhøstede erfaringer, og der er udarbejdet dokumenter om afgrænsning af emnet og gennemførelse af analyser inden for de enkelte sektorer, specielt i forbindelse med eksport.

Når risikoanalysen i dag anvendes i forbindelse med kontrolarbejdet, sker det som nævnt for målrette og iværksætte kontrollen over for de tilfælde, hvor der er størst risiko for uregelmæssigheder. Analyserne kan imidlertid tænkes videreført til at være rettet mod for eksempel de tilfælde, hvor der er størst mulighed for at inddrive uberettiget udbetalte beløb eller størst mulighed for at pålægge gerningsmændene hårdest mulig sanktion eller en kombination heraf. Men risikobetonede analyser vil også kunne anvendes i andre relationer. Eksempelvis kan bekæmpelse af uregelmæssighederne over for EF's indtægter grundlæggende opdeles i to kategorier. Der er for det første de afgifter mv., som tilfalder Fællesskabet helt og holdent, disse opkræves normalt af medlemsstaternes administrationer og videresendes til EF. For det andet er der de indtægter, der hidrører fra moms, afgifter mv., også disse opkræves af medlemsstaterne, men i modsætning til de førstnævnte beholder medlemsstaterne selv langt størsteparten af beløbene.<sup>157</sup> Når sondringen fremdrages hér, skyldes det, at medlemsstaternes entusiasme med hensyn til opkrævning af pengene alt andet lige kan antages at være større, når de opkrævede beløb delvist tilfalder dem selv, end når de blot fungerer som administrationskontor for Fællesskabet.<sup>158</sup> Ud fra en risikoanalyse betyder det, at EF gennem sin regulering af kontrol bør være opmærksom på at sikre, at medlemsstaterne effektuerer deres kontrol af de retsundergivne i de sidstnævnte tilfælde, ligesom Fællesskabets kontrol med medlemsstaternes administration bør centreres omkring disse tilfælde.

---

<sup>155</sup> Årsberetning fra Kommissionen om bedrageribekæmpelse, beretning om 1992 og handlingsprogram for 1993, KOM(93)141 endelig udg.

<sup>156</sup> Årsberetningen nævner blandt andet COCOLAF, Det Rådgivende Udvalg for egne indtægter, Udvalget for Toldspørgsmål.

<sup>157</sup> Se Sherlock, Ann; Controlling Fraud within the European Community, European Law Review, 1991, vol. 16, s. 23.

<sup>158</sup> Jf. afs. 19.1.6 om medlemsstaternes manglende loyalitet over for Fællesskabet.

### 7.2.2.3 Geografisk lokalisering af kontrollen

Det ligger i medlemsstaternes suverænitet, at de hver især på eget område fører kontrol med, at fællesskabsreguleringen overholdes. Etableringen af et fælles marked og den gradvise ophævelse af grænsekontrollen har imidlertid nødvendiggjort modifikationer heri.

Skal medlemsstaterne for eksempel acceptere fri bevægelighed for landbrugsprodukter, må de af veterinære og sundhedsmæssige grunde have sikkerhed for, at produkterne opfylder en acceptabel standard, og at denne standard kontrolleres på en betryggende måde. Dette var Fællesskabet opmærksom på, lang tid før kogalskaben i UK i foråret 1996 sendte rystelser gennem EF. Fællesskabet har således i en række tilfælde søgt at betrygge medlemsstaternes tillid til det indre marked ved i den sekundære regulering at stille krav til den nationale kontrol i den medlemsstat, som et produkt hidrører fra, og samtidig sikre det indre markeds effektivitet ved at begrænse kontrollen i modtagermedlemsstaten.

Således blev der som led i gennemførelsen af det indre marked med Rdir 89/662/EØF<sup>159</sup> foretaget harmonisering af medlemsstaternes veterinære krav til animalske produkter. Hensigten med direktivet var at begrænse veterinærkontrollen til afsendelsesstedet.<sup>160</sup> Dette skulle blandt andet sikres ved indførelsen af et sundheds- eller hygiejnecertifikat. Direktivets art. 3 og 4 pålægger afsendelsesstaternes kompetente myndigheder at foretage kontrol til sikring af, at direktivets krav er opfyldt. Samtidig er bestemmelsesmedlemsstatens kontroladgang begrænset, idet den efter art. 5 alene er berettiget til at foretage stikprøvekontrol på bestemmelsesstedet. I tilfælde af transit eller hvis bestemmelsesstaten ligger inde med oplysninger, der tyder på en overtrædelse af direktivets krav, kan kontrollen dog tillige foretages under transporten.<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> Om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked, EFT 1989 L 395/13.

<sup>160</sup> Jf. art. 3. Direktivets art. 2 definerer veterinærkontrol som fysisk kontrol af og/eller administrative formaliteter vedrørende de i den pågældende retsakt nævnte produkter med henblik på direkte eller indirekte at beskytte dyrs og menneskers sundhed.

<sup>161</sup> Direktivet er senest ændret ved Rdir 92/67/EØF om ændring af direktiv 89/662/EØF om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked, EFT. 1992 L 268/73. Veterinærkontrollen for alle animalske produkter er herefter afskaffet ved Fællesskabets indre grænser. Et eksempel på en regulering af tilsvarende art findes i Rdir 92/5/-EØF om ændring og ajourføring af direktiv 77/99/EØF om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med kødprodukter inden for Fællesskabet og om ændring af direktiv 64/433/EØF, EFT 1992 L 57/1, der tilsigter at gøre de sundhedsmæssige betingelser for handel med kødprodukter ensartede i forlængelse af ophævelsen af veterinærkontrollen ved grænserne mellem medlemsstaterne. Dette sker ved at udvide kontrollen med produktionen af kød og andre produkter af animalsk oprindelse. Kravene til kontrollen med virksomhederne var tidligere vagt formuleret, jf. art. 6 i Rdir 77/99/EØF om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med kødprodukter inden for Fællesskabet, EFT 1977 L 26/85, med Rdir 92/5/EØF skete der en betydelige opstramning, idet de nationale myndigheder efter art. 8, stk. 2 til stadighed skal inspicere og kontrollere de pågældende virksomheder med henblik på sikring af overholdelsen af direktivets krav og



I stedet for direkte at begrænse kontrollen til afsendermedlemsstaten har Fællesskabet i en række tilfælde betjent sig af en reguleringsform, som de facto hidfører samme resultat. Dette er for eksempel sket i Rådsdirektiverne 91/495/EØF<sup>162</sup>, 91/682/EØF<sup>163</sup>, 92/33/EØF<sup>164</sup> og 92/34/EØF<sup>165</sup> og tager udgangspunkt i introduktionen af begrebet egenkontrol. Grundlæggende er reguleringen og den tilhørende kontrol i disse direktiver indrettet således, at leverandøren af et produkt er ansvarlig for, at direktivet overholdes, mens medlemsstaternes myndigheder er forpligtet til at udføre kontrol med henblik på at sikre, at leverandøren overholder sine forpligtelser. Dette er helt i overensstemmelse med traditionen. Det nye ligger i, at det samtidig er bestemt, at de nationale leverandører skal godkendes af myndighederne for i det hele taget at opnå adgang til fungere som leverandører, og at dette blandt andet indebærer en forpligtelse til egenkontrol. I egenkontrollen ligger, at leverandøren selv skal foretage kontrol på grundlag af en række opremsede principper. Om medlemsstaternes kontrolforpligtelser er det blandt andet anført, at »Overvågning af og kontrollen med leverandører skal foretages regelmæssigt af det officielle ansvarlige organ«, og at dette organ »til enhver tid skal have fri adgang til alle dele af et anlæg for at sikre, at kravene i dette direktiv overholdes«. Endvidere er der krav om inspektion under såvel produktionen som afsætningen, i forbindelse med hvilke der kan anvendes stikprøver. I gennemførelsesdirektiverne er vægten utvetydigt lagt på medlemsstaternes kontrol af leverandørenes egenkontrol. Anvendelsen af egenkontrol fæstner kontrolansvaret hos leverandøren, og

---

foretage regelmæssige analyser af virksomhedernes egenkontrol. Se for yderligere eksempler på veterinærkontrol Rdir 92/45/EØF om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med nedlægning af vildtlevende vildt og afsætning af kød heraf, EFT 1992 L 268/35, Rdir 92/35/EØF om fastsættelse af regler for kontrol med og foranstaltninger til bekæmpelse af hestepest, EFT 1992 L 157/19, Rdir 92/46/EØF om sundhedsbestemmelser for produktion og afsætning af rå mælk, varmebehandlet mælk og mælkebaserede produkter, EFT 1992 L 268/41.

<sup>162</sup> Om sundhedsmæssige og dyresundhedsmæssige problemer i forbindelse med produktion og afsætning af kaninkød og kød af opdrættet vildt, EFT 1991 L 268/41.

<sup>163</sup> Om afsætning af prydplanteformeringsmateriale og prydplanter, EFT 1991 L 376/21. Se tilhørende gennemførelsesdirektiv Kdir 93/63/EØF om gennemførelsesbestemmelser for overvågning af og kontrol med leverandører og anlæg i henhold til Rådets direktiv 91/682/EØF om afsætning af prydplanteformeringsmateriale og prydplanter, EFT 1993 L 250/31.

<sup>164</sup> Om afsætning af plantemateriale og formeringsmateriale af grønsagsplanter bortset fra frø, EFT 1992 L 157/1. Se tilhørende gennemførelsesdirektiv Kdir 93/62/EØF om gennemførelsesbestemmelser for overvågning af og kontrol med leverandører og anlæg i henhold til Rådets direktiv 92/33/EØF om afsætning af plantemateriale og formeringsmateriale af grønsagsplanter bortset fra frø, EFT 1993 L 250/29.

<sup>165</sup> Om afsætning af frugtplanteformeringsmateriale og frugtplanter bestemt til frugtproduktion, EFT 1992 L 157/10. Se tilhørende gennemførelsesdirektiv Kdir 93/64/EØF om gennemførelsesbestemmelser for overvågning af og kontrol med leverandører og anlæg i henhold til Rådets direktiv 92/34/EØF om afsætning af frugtplanteformeringsmateriale og frugtplanter bestemt til frugtproduktion, EFT 1993 L 250/33.

når medlemsstaternes kontrol heraf samtidig vægtes, indebærer det, at kontrollen i realiteten er lagt i afsendermedlemsstaten, fordi det alene er myndighederne dér, hvor leverandøren har sin virksomhed, der vil kunne udføre denne kontrol. Det er ikke gennem reguleringen udelukket for modtagermedlemsstaten at foretage kontrol, men det er anført direkte i direktiverne, at produkter, der opfylder direktivet, ikke må undergives andre indførselsrestriktioner, herunder inspektionsordninger, end dem, der er fastsat i direktivet.

Af eksemplerne fremgår, at hvis det findes utilfredsstillende for eksempel under hensyn til det indre markeds funktion, at hvert medlemsstat har kontrolkompetence på eget område, da lokaliseres denne i afsendermedlemsstaten, samtidig med at den begrænses i modtagermedlemsstaten. Et forhold, som i sig selv styrker behovet for fællesskabsregulering af kontrollen.

#### 7.2.2.4 Kontrolhyppighed

Fællesskabsregulering af kontrolhyppigheden forekommer relativt sjældent, og når der eksplicit stilles krav til kontrolhyppigheden, foreskrives det typisk alene, at kontrollen skal foretages regelmæssigt. For eksempel hedder det i reguleringen af den finansielle kontrol med strukturfondene i Rfo 2082/93<sup>166</sup>, at medlemsstaterne »træffer ... de nødvendige foranstaltninger til ... regelmæssigt at konstatere, om de af Fællesskabet finansierte aktioner er gennemført korrekt«.<sup>167</sup> Tilsvarende bestemmes det i Rådsdirektiverne 91/682/EØF<sup>168</sup>, 92/33/EØF<sup>169</sup> og 92/34/EØF<sup>170</sup>, at »Overvågning af

---

<sup>166</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1993 L 193/20. Denne bestemmelse er en videreførelse fra Rfo 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1988 L 374/1.

<sup>167</sup> En tilsvarende formulering findes i Rfo 1164/94, om oprettelse af Samhørighedsfonden, EFT 1994 L 130/1.

<sup>168</sup> Om afsætning af prydplanteformeringsmateriale og prydplanter, EFT 1991 L 376/21. Med tilhørende gennemførelsesbestemmelse i Kdir 93/63/EØF om gennemførelsesbestemmelser for overvågning af og kontrol med leverandører og anlæg i henhold til Rådets direktiv 91/682/EØF om afsætning af prydplanteformeringsmateriale og prydplanter, EFT 1993 L 250/31.

<sup>169</sup> Om afsætning af plantemateriale og formeringsmateriale af grønsagsplanter bortset fra frø, EFT 1992 L 157/1. Med tilhørende gennemførelsesbestemmelser i Kdir 93/62/EØF om gennemførelsesbestemmelser for overvågning af og kontrol med leverandører og anlæg i henhold til Rådets direktiv 92/33/EØF om afsætning af plantemateriale og formeringsmateriale af grønsagsplanter bortset fra frø, EFT 1993 L 250/29.

<sup>170</sup> Om afsætning af frugtplanteformeringsmateriale og frugtplanter bestemt til frugtproduktion, EFT 1992 L 157/10. Med tilhørende gennemførelsesbestemmelser i Kdir 93/64/EØF om gennem-

og kontrollen med leverandører skal foretages regelmæssigt af det officielle ansvarlige organ«.

Selvom det er undtagelsen, er det imidlertid også muligt at påpege mere omfattende regulering af kontrolhyppigheden. På landbrugsområdet stiller art. 2 i Rfo 4045/89<sup>171</sup>, som ændret ved Rfo 3094/94<sup>72</sup>, krav til hyppigheden af kontrollen med udgangspunkt i virksomhedernes størrelse. For de mindste virksomheder afhænger kontrolhyppigheden af de beslutninger, medlemsstaten selv træffer herom og forudgående meddeler til Kommissionen, jf. art. 10. For de mellemstore virksomheder er medlemsstaterne forpligtede til at sikre, at minimum halvdelen kontrolleres i hvert EUGFL-regnskabsår. For de største virksomheder gælder det, at hvis den enkelte virksomhed ikke har været kontrolleret i nogen af de to forudgående kontrolperioder, er kontrollen obligatorisk, medmindre medlemsstaten betjener sig af risikoanalyser<sup>173</sup>. Hyppigheden af kontrollen stiger således proportionalt med størrelsen af EF-midler involveret.

Endvidere har Fællesskabet i flere tilfælde på indirekte vis sikret en vis hyppighed i kontrollen ved at foreskrive, hvor stor en procentdel af de mulige tilfælde der skal kontrolleres. Kimen til denne reguleringsform blev lagt i 1988, hvor Kommissionen - som tidligere omtalt - nedsatte en arbejdsgruppe, der blandt andet fik i opdrag at udvikle en sammenhængende ordning med henblik på en systematisk tilgang til kontrol og sanktioner. Gruppen pegede blandt andet på, at der i reguleringen skal fastsættelse en minimumsprocent for kontrollens omfang. En procent, som skal øges i tilfælde, hvor alvorlige uregelmæssigheder er konstateret. I Rfo 386/90<sup>174</sup> er det om den i forordningen omhandlede fysiske kontrol bestemt, at denne skal foretages »stikprøvevis og være hyppig og uanmeldt«. Hvilket suppleres af en mere kontant bestemmelse om, at kontrollen under alle omstændigheder skal omfatte 5 % af alle ansøgninger om eksportrestriktioner eller andre beløb i forbindelse med udførsel.

---

førelsesbestemmelser for overvågning af og kontrol med leverandører og anlæg i henhold til Rådets direktiv 92/34/EØF om afsætning af frugtplanteforneringsmateriale og frugtplanter bestemt til frugtproduktion, EFT 1993 L 250/33.

<sup>171</sup> Om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektoren, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT L 388, af 30.12.89, s. 18, art. 2.

<sup>172</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 4045/89 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektoren, EFT 1994 L 328/1.

<sup>173</sup> Se nærmere om denne regulering, herunder kategoriseringen i små, mellemstore og store virksomheder i afs. 7.2.2.2.

<sup>174</sup> Om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb, EFT 1990 L 42/6.

Kravet om 5 % skal opfyldes ikke alene pr. kalenderår, men også pr. toldsted<sup>175</sup> og pr. varesektor. I 1994 blev det som tidligere omtalt besluttet<sup>176</sup>, at satsen på 5 % pr. varesektor kan erstattes med en sats på 5 % for alle sektorer under ét, såfremt medlemsstaten anvender et udvælgessystem baseret på risikoanalyse, der gælder dog stadig en obligatorisk minimumssats på 2 % pr. varesektor.<sup>177</sup>

I den klare hovedpart af tilfælde, hvor den sekundære regulering hverken direkte eller indirekte omtaler kontrolhyppigheden, må det antages, at den øvrige kontrolregulering hviler på en forudsætning om en vis hyppighed i kontrollen, og der sker tilsidesættelse heraf, hvis der aldrig kontrolleres, eller kontrol alene foretages med stor sjældenhed.

#### 7.2.2.5 Kontrolintensitet

Intensiteten af kontrolreguleringen i de sekundære retsakter varierer fra, at spørgsmålet lades fuldstændig uomtalt, til ganske omfattende og præcis regulering af den kontrol, der skal foretages.

Den mest intensive fællesskabsretlige regulering af den nationale kontrol findes på landbrugsområdet. I forlængelse af landbrugsreformen i 1992 blev der således lavet et integreret kontrolsystem for landbrugsområdet, som gælder for såvel planteavl som animalsk produktion og strukturfondsstøtte.<sup>178</sup> Fundamentet i reguleringen er, at den enkelte landmand for at opnå støtte skal indgive detaljerede oplysninger om markerne, der gør det muligt præcist at identificere disse<sup>179</sup>, deres areal og beliggenhed. Der

---

<sup>175</sup> Vedrørende definition af toldsted og varesektor se art. 3 og 4 i Kfo 2221/95 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 386/90 for så vidt angår fysisk kontrol ved udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner, EFT 1995 L 224/13.

<sup>176</sup> Rfo 163/94 om ændring af forordning (EØF) nr. 386/90 om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb, EFT 1994 L 24/2.

<sup>177</sup> Se også Kfo 3887/92 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/1, i hvilken der stilles krav om, at kontrollen på stedet »mindst skal dække et betydningsbærende udsnit af ansøgningerne«. Dette præciseres med krav om, at udsnittet mindst skal omfatte »10 % af ansøgningerne om husdysstøtte« og »5 % af ansøgningerne om arealstøtte; dog nedsættes denne andel til 3 % for ansøgninger om arealstøtte, hvis antallet af ansøgninger er over 700.000 pr. medlemsstat og kalenderår«.

<sup>178</sup> Se Rfo 3508/92 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 355/1. Det med forordningen etablerede integrerede kontrolsystem skal anvendes såvel på støtte til visse planteprodukter som på støtte til oksekød, fårekød og på særlige foranstaltninger for landbrug i ugunstigt stillede områder. Endvidere kan rådet med kvalificeret flertal beslutte at udvide det integrerede system til andre områder, ligesom den enkelte medlemsstat i et vist omfang har adgang til at anvende systemet på andre områder.

<sup>179</sup> Se Rfo 1765/92 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder, EFT 1992 L 181/12.

stilles endvidere krav om, at ansøgningen skal indeholde oplysninger om, hvilke marker der er foderarealer, hvilke der er udtaget af landbrugsproduktionen, og hvilke der er braklagt, ligesom det kræves, at oplysningerne skal indgives inden for bestemte tidsterminer.<sup>180</sup> Tilsvarende skal der gives oplysninger om dyrene, således at disse kan identificeres.<sup>181</sup> Hvert år skal alle forhold oplyses på ny, eller ændringerne i de eksisterende forhold oplyses. Samtlige oplysninger fra hver enkelt landbrugsbedrift indlæses i en database. Denne base udgør grundlaget for kontrollen. Også gennemførelsen af medlemsstaternes kontrol er nøje reguleret i det integrerede kontrolsystem. Således bestemmer art. 8 i Rfo 3508/92<sup>182</sup>, at »[m]edlemsstaterne gennemfører administrativ kontrol af støtteansøgningerne. Foruden den administrative kontrol foretages der kontrol på stedet af et udsnit af landbrugsbedrifterne. Medlemsstaterne udarbejder en kontrolplan for disse kontrolforanstaltninger som helhed. ... De nationale myndigheder kan på betingelser, der skal fastlægges nærmere, anvende telemåling for at fastslå markernes areal, identificere deres anvendelse og kontrollere deres tilstand«. Den i reguleringen indeholdte forpligtelse for medlemsstaterne til at gennemføre administrativ kontrol må læses som en forpligtelse til fuldstændig kontrol, det vil sige alle støtteansøgningerne skal kontrolleres. Denne fortolkning følger ikke direkte af bestemmelsen om administrativ kontrol, men af denne sammenholdt med det efterfølgende krav om, at kontrol på stedet alene skal foretages med »et udsnit«.<sup>183</sup>

Det integrerede system er ganske omfattende, og i Rfo 3508/92<sup>184</sup> er det da også forudsat, at der skal vedtages en række gennemførelsesreguleringer. Dette er i vidt omfang sket ved Rfo 3887/92<sup>185</sup>, der blandt andet indeholder regler om markiden-

---

<sup>180</sup> Se art. 6, stk. 1 og 2 i Rfo 3508/92 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 355/1, samt art. 4 i Kfo 3887/92 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/1.

<sup>181</sup> Se Rdir 92/102 om identifikation og registrering af dyr, EFT 1992 L 355/32, samt art. 5 i Kfo 3887/92 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/1.

<sup>182</sup> Om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 355/1.

<sup>183</sup> Denne forpligtelse er nøjere reguleret i art. 6 i Kfo 3887/92 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/1, der bestemmer, at 10 % af ansøgningerne om husdyrstøtte og 5 % af ansøgningerne om arealstøtte skal underkastes kontrol på stedet.

<sup>184</sup> Om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 355/1.

<sup>185</sup> Om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/36.

tifikation, støtteansøgninger, kontrollens omfang, anvendelsen af risikoanalyser og skærpet kontrol ved uregelmæssigheder. Endvidere er der vedtaget gennemførelsesregulering med Rfo 165/94<sup>186</sup>, der indeholder regler om Fællesskabets delvise finansiering af telemåling til at fastslå markernes areal, identificere deres anvendelse og kontrollere deres tilstand. Som det fremgår, er der tale om et ensartet og gennemreguleret kontrolsystem, der med tiden kan tænkes udvidet til stort set hele landbrugssektoren.

Også på strukturfondsområdet findes eksempler på intensiv kontrolregulering. Det gælder således Rfo 2082/93<sup>187</sup> og Rfo 1164/94.<sup>188</sup> Når området fremdrages, beror det imidlertid på, at der sker en særlig integration af kontrollen i den materielle regulering. I forbindelse med revisionen af reguleringen af strukturfondene i 1993 indsattes der i den grundlæggende forordning 2081/93<sup>189</sup> en umiddelbart undseelig bestemmelse med følgende indhold; »EF-indsatsen overvåges for at sikre, at de indgåede forpligtelser faktisk opfyldes som led i Traktatens artikel 130 A og 130 C definerede målsætninger. Denne overvågning gør det muligt om nødvendigt at omlægge aktionen, i det omfang der måtte opstå behov herfor under gennemførelsen«. Med den sidste del af bestemmelsen gives kontrollen en meget central rolle, idet den løbende overvågning danner grundlag for tilretninger ikke af målet med, men af den praktiske gennemførelse af den materielle regulering. Denne prioritering af kontrollen er ny i Fællesskabs-sammenhæng.

Det er flere gange anført, at fællesskabsreguleringen vedrørende kontrol har

---

<sup>186</sup> Om Fællesskabets medfinansiering af kontrol ved telemåling og om ændring af forordning (EØF) nr. 3508/92 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1994 L 24/6.

<sup>187</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondenes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1993 L 193/20. I forordningen stilles der krav om, at medlemsstaterne »træffer ... de nødvendige foranstaltninger til ... regelmæssigt at konstatere, om de af Fællesskabet finansierte aktioner er gennemført korrekt«. Forordningens forpligtelse er præciseret for så vidt angår strukturfonden vedrørende landbruget, idet det i art. 36 i Rfo 2328/91 om forbedring af landbrugsstrukturens effektivitet, EFT 1991 L 218/1 kræves, at medlemsstaterne fastlægger »effektive kontrolforanstaltninger, som mindst skal indebære en efterprøvning af de væsentlige enkeltheder i den forpligtelse, modtageren har indgået, og af bilag og andet bevismateriale, dels kontrol på stedet med henblik på at undersøge, om oplysningerne i støtteansøgningerne svarer til de faktiske forhold«. Reguleringen stiller krav til den detaljeringsgrad, der skal nås i kontrollen, idet der kræves en efterprøvning af de »væsentlige enkeltheder«, samtidig forudsættes det, at kontrollen forgår ved såvel bilagskontrol som kontrol på stedet.

<sup>188</sup> Om oprettelse af Samhørighedsfonden, EFT 1994 L 130/1.

<sup>189</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 2052/88 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1993 L 193/5.

gennemgået en ikke ubetydelig udvikling gennem de seneste år. Intensiteten af reguleringen er ingen undtagelse herfra, hvilket kan illustreres via redegørelse for fiskerireguleringen. Rfo 2241/87<sup>190</sup> forpligtede medlemsstaterne til at »foretage overvågning af fiskeriet og dertil knyttet virksomhed«. Medlemsstaterne skulle »inspicere fiskefartøjer og alle aktiviteter, herunder landing, salg og opbevaring af fisk og registrering af landinger og salg, hvor inspektion kan gøre det muligt at efterprøve gennemførelsen af denne forordning«. Hertil kom, at forordningen gav hjemmel for en grundig gennemførelsesregulering af de enkelte led i kontrollen, som for eksempel fremgangsmåden ved selve inspektionen. Videre indeholdt forordningen en meget tæt regulering af medlemsstaternes pligt til at føre kontrol med fangsterne, hvilket var bygget op som en kontrol af de oplysninger om fangster, som fiskeskipperne var forpligtede til at give, dels i logbøger, dels i oplysninger til myndighederne. Denne i sig selv ganske intensive kontrolregulering er i dag videreført og udbygget ved Rfo 2847/93<sup>191</sup>, der indeholder en meget fintmasket regulering af såvel kontrol som sanktioner. Således er der blandt andet sket en skærpelse af reglerne om logbogsindførelser og den oplysningspligt, der påhviler skipperne. Der er i realiteten tale om, at den regulerings- og gennemførelsesfrihed, som i forhold til kontrol traditionelt har tilkommet medlemsstaterne, er bundet ganske stramt af Fællesskabet. Det bør i øvrigt bemærkes, at Kommissionens forslag til forordningen var endnu mere vidtgående, end resultatet i Rfo 2847/93<sup>192</sup> blev, hvilket kunne give grundlag for en antagelse om, at der er tale om en udvikling, som vil fortsætte.

De ovenfor gennemgåede reguleringer viser, at Fællesskabet i stigende grad er opmærksom på kontrolspørgsmålet, samt at intensiteten i EF's kontrolregulering er tiltagende. Herfra er der dog endnu lang vej at tilbagelægge, inden en generel intensiv kontrolregulering ser dagens lys.

Selvom den vigtige horisontale Rfo 2988/95<sup>193</sup> holder kontrollen sektororienteret, er der dog i forordningen etableret nogle generelle principper for reguleringen af medlemsstaternes kontrol og for selve kontrollen. Således bestemmes det, at foranstaltningerne skal tage hensyn til de administrative fremgangsmåder og strukturer i medlemsstaterne og ikke må medføre uforholdsmæssige byrder eller administrative omkostninger. Kontrolforpligtelsen må med andre ord ikke være for byrdefuld hverken økonomisk eller administrativt for medlemsstaterne. At Fællesskabets kontrolregulering skal tage hensyn til medlemsstaternes administrative fremgangsmåder og strukturer, må anses for et vigtigt princip for fremtidig kontrolregulering, der, hvis det anvendes i

---

<sup>190</sup> Om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, EFT 1987 L 207/1. Forud for denne forordning var fiskerikontrollen reguleret af den mindre vidtgående Rfo 2057/82. Rfo 2241/87 blev ændret ved Rfo 3483/88 om ændring af forordning (EØF) nr. 2241/87 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, EFT 1988 L 306/2.

<sup>191</sup> Om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, EFT 1993 L 261/1.

<sup>192</sup> Om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, EFT 1993 L 261/1.

<sup>193</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

overensstemmelse med ordlyden, vil kunne føre til ændringer i udviklingsretningen for Fællesskabets kontrolregulering. Endvidere er der i art. 2 i Rfo 2988/95<sup>194</sup> opstillet det vigtige princip for såvel fællesskabsregulering af kontrol som den nationale regulering og gennemførelse heraf, at »kontrol ... skal være effektiv, stå i rimeligt forhold til uregelmæssigheden og have en afskrækkende virkning for at sikre den fornødne beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser«. Der opstilles således et proportionalitetskrav, flankeret af krav på den ene side om, at kontrollen skal være effektiv og afskrækkende, og på den anden side ikke må medføre uforholdsmæssige byrder eller administrative omkostninger.

Med hensyn til retningslinier for, hvad der fremover skal reguleres, opsætter art. 8, stk. 3 målet for reguleringen som at »sikre en ensartet kontrol«, hvilket skal ske gennem »tilnærmelse af procedurer og kontrolmetoder«. Navnlig med den sidst citerede sætning er der skabt grundlag for en stadig mere omfattende og intensiv kontrolregulering, hvilket er i overensstemmelse med udviklingen i retsstillingen gennem de sidste mange år, som er eksemplificeret ovenfor, og som, det er sket, kan føre til gennemregulerede kontrolsystemer i de sekundære retsakter. Det må dog bemærkes, at Fællesskabet med udgangspunkt i Rfo 2988/95<sup>195</sup> må vise et hensyn til de i medlemsstaterne eksisterende kontrolstrukturer og navnlig må respektere et proportionalitetskrav som central rettesnor.

#### 7.2.2.6 Kontrolinitiativ

Initiativretten med hensyn til foretagelse af kontrol ligger i kraft af administrationskompetencen hos medlemsstaterne.

Allerede tidligt blev konsekvent fastholdelse af denne retsstilling imidlertid fundet utilfredsstillende. Da Fællesskabet i begyndelsen af 1970'erne overgik til finansiering via egne indtægter, blev det fastlagt, at kontrol, inddrivelse og overdragelse af pengene beroede på medlemsstaterne, og i forlængelse heraf bestemte Rfo 2/71<sup>196</sup>, at medlemsstaterne i forbindelse med deres kontrol skulle »gennemføre supplerende kontrol efter Kommissionens anmodning. I sin anmodning skal Kommissionen angive

---

<sup>194</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1. Princippet er hentet i sag 68/88 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Helleniske republik, Saml. 1989.2965, hvor EFD fordrer, at medlemsstaternes sanktioner skal være »effektiv[e]», stå i rimelig forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning«, med Rfo 2988/95 er det således tillige udstruktet til kontrolspørgsmålet.

<sup>195</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>196</sup> Om gennemførelse af afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter, EFT 1971 L 3/1.



en begrundelse for den supplerende kontrol«. Denne ret for Kommissionen blev videreført i Rfo 2891/77<sup>197</sup> og findes i dag i art. 18, stk. 2 Rfo 1552/89<sup>198</sup>

Tilsvarende har der langt tilbage været tillagt Fællesskabet en initiativadgang med hensyn til kontrol med finansieringen af den fælles landbrugspolitik. Rfo 729/70<sup>199</sup> indeholdt således hjemmel til, at Kommissionen kunne anmode de relevante myndigheder i en medlemsstat om at foretage revisioner eller undersøgelser på stedet. Blot to år senere blev Kommissionens ret til anmodning om kontrol erstattet med en ret til at fordre kontrol, idet det med art. 6 i Rfo 283/72<sup>200</sup> blev bestemt, at Kommissionen, såfremt den skønnede, at der forekom uregelmæssigheder, kunne kræve, at den eller de relevante medlemsstater indledte administrative undersøgelser, i hvilke tjenestemænd fra Kommissionen kunne deltage. Såfremt der blev konstateret uregelmæssigheder, var medlemsstaten forpligtet til »snarest muligt at indlede administrativ eller retslig forfølgning«. Dette gav anledning til bryderier. Kommissionen måtte således anvende art. 169 over for Belgien og Italien for at få disse lande til at følge reguleringen.<sup>201</sup> Hvilket førte til, at bestemmelsen blev ændret, da forordningen blev erstattet med den i dag gældende Rfo 595/91.<sup>202</sup> Efter denne kan Kommissionen stadig, hvis den skønner, at der forekommer uregelmæssigheder, kræve, at medlemsstaterne indleder administrative undersøgelser, i hvilke tjenestemænd fra Kommissionen kan deltage. Hvis undersøgelsen viser, at der foreligger en uregelmæssighed, skal medlemsstaten underrette Kommissionen herom samt redegøre for, hvad den foretager sig i denne anledning.

I strukturfondsreguleringen er der tillige optaget bestemmelser om initiativret for Fællesskabet med hensyn til gennemførsel af kontrol. Det er således bestemt, at »ommissionen kan anmode den pågældende medlemsstat om at foretage kontrol på stedet til konstatering af betalingsanmodningens formelle rigtighed. Tjenestemænd eller

---

<sup>197</sup> Om gennemførelse af afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egen indtægter, EFT 1977 L 336/1.

<sup>198</sup> Om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter, EFT 1989 L 155/1.

<sup>199</sup> Om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT 1970 L 94/13. art 9, stk. 2.

<sup>200</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1972 L 36/1.

<sup>201</sup> Jf. Flaesch-Moulin, C., »La CEE et la lutte contre les fraudes au détriment du budget communautaire«, Cahiers du droit Européen, 1983, s. 422.

<sup>202</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 283/72, EFT 1991 L 67/11.

andre repræsentanter for Kommissionen kan deltage i denne kontrol og skal deltage, hvis den berørte medlemsstat anmoder herom».<sup>203</sup>

Der kan således peges på flere reguleringer i sekundære retsakter, der giver Fællesskabet ret til at initiere national kontrol, oven i købet i visse tilfælde adgang til at kræve kontrol iværksat. Der er dog under alle omstændigheder tale om en ret, som alene supplerer og ikke erstatter den nationale initiativret.

#### 7.2.2.7 Særlige kontrolmyndigheder

Fællesskabet har i flere tilfælde søgt at sikre kontrollen ved at foreskrive etablering af særlige kontrolmyndigheder.

Det første egentlige eksempel er Rfo 2262/84<sup>204</sup>, der angår olivenoliesektoren. Forordningen pålægger medlemsstaterne at oprette særlige kontorer, hvis primære opgave er at varetage en række nærmere specificerede kontrolforanstaltninger. Kontorerne har sidenhen i medfør af Rfo 593/92<sup>205</sup> fået udvidet deres beføjelser, idet kontrollen med al EF-støtte til olivenoliesektoren bortset fra eksportrestitutionerne er overdraget hertil.

Med inspiration i denne regulering blev Rfo 85/93<sup>206</sup> vedtaget. Forordningen foreskriver oprettelse af kontrolagenturer for tobakssektoren i alle (relevante) medlemslande og indeholder en præcis regulering af medlemsstaternes pligt til at føre kontrol. Helt central er kontrolagenturets pligt til at føre kontrol med alle leverancer af tobak til første forarbejdningsvirksomhed samt til at foretage hyppig uanmeldt kontrol hos første forarbejdningsvirksomhed. Agenturerne skal udarbejde et årligt arbejdsprogram og er forpligtet til at fremsende det til Kommissionen med henblik på eventuelle ændringer heraf. Reguleringen omkring det årlige arbejdsprogram må opfattes som en beføjelse for Kommissionen til at godkende arbejdsprogrammet, hvormed Kommissionen er sikret betydelig indflydelse på den konkrete løbende kontrol.

For såvel kontrolagenturerne i olivenoliesektoren som i tobakssektoren gælder, at de nyder en særlig uafhængig stilling i forhold til den nationale administration.

---

<sup>203</sup> Se art. 23, stk. 2 i Rfo 2082/93 om ændring af forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondens interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1993 L 193/20. En bestemmelse, som tidligere fandtes i art. 23, stk. 2 i Rfo 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondens interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1988 L 374/1. En tilsvarende bestemmelse findes for Samhørighedsfonden i bilag II til Rfo nr. 1164/94 om oprettelse af Samhørighedsfonden, EFT 1994 L 130/1.

<sup>204</sup> Om særlige foranstaltninger inden for olivenoliesektoren, EFT 1984 L 208/11

<sup>205</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 2262/84 om særlige foranstaltninger inden for olivenoliesektoren, EFT 1992 L 64/1.

<sup>206</sup> Rfo 85/93 om kontrolagentur i tobakssektoren, EFT 1993 L 12/3.

Helt så vidtgående er forholdet ikke i det tredje eksempel, der skal fremdrages. Det ændrer imidlertid ikke det betydende i, at Fællesskabet med art. 11 i Rfo 4045/89<sup>207</sup> fordrer, at hver medlemsstat opretter en særlig tjeneste, der skal føre løbende tilsyn med forordningens anvendelse samt foretage den i denne foreskrevne kontrol. Det er et krav, at kontrolmyndigheden sikres uafhængighed af de myndigheder, der forestår udbetaling af den landbrugsstøtte, som forordningen omhandler, eller kontrol forud for udbetalingen. Denne funktionsmæssige uafhængighed betyder, at medlemsstaterne ikke blot kan placere kontrolopgaverne i den nationale myndighed, som i øvrigt forestår administrationen af ordningen.

De anførte eksempler på, at Fællesskabet foreskriver etablering af særlige kontrolmyndigheder og navnlig sikrer dem en uafhængig administrativ stilling, markerer en særlig interesse for kontrolspørgsmålet, som antagelig vil kunne udgøre en vigtig faktor i realisering af objektiv og effektiv kontrol. Men kan imidlertid samtidig, uanset det ikke er intentionen, opfattes som en mistillidserklæring til den national kontrol og kontrolimperialisme fra Fællesskabets side.

#### 7.2.2.8 *Kontrollens art*

Med Fællesskabets større interesse for bekæmpelse af uregelmæssigheder fra midtfirserne og frem blev den nationale kontrol mere intensivt reguleret. Det blev i denne forbindelse tilkendegivet, at der i den sekundære regulering skal ske specifikation af, hvilken kontrol der skal foretages, for eksempel om der er tale om fysisk kontrol, revision eller andet.<sup>208</sup>

Fællesskabet foreskriver imidlertid anvendelse af de forskellige kontrolformer uden konsistens. For eksempel angiver mange sekundære retsakter, at der skal foretages administrativ kontrol, uden nærmere at redegøre for, hvad der menes hermed<sup>209</sup>, ligesom kontrol på stedet og fysisk kontrol anvendes delvis synonymt uden tilknytning til faste definitioner.

Helt grundlæggende kan kontrolformerne dog deles i to; administrativ kontrol og kontrol på stedet.

##### 7.2.2.8.1 *Administrativ kontrol*

Karakteristisk for den administrative kontrol er, at den foretages, uden at kontrolløren selv har foretaget undersøgelser, men baserer sig på dokumenter mv. fremsendt af den retsundergivne, der skal kontrolleres, eller af andre. Der kan være tale om oplysninger

---

<sup>207</sup> Om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektoren, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1989 L 388/18.

<sup>208</sup> Jf. den tidligere omtalte arbejdsgruppe, som Kommissionen nedsatte i 1988.

<sup>209</sup> Det gælder for eksempel Kfo 3888/92 om en række overgangsforanstaltninger for oksekød, indtil det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger iværksættes, EFT 1992 L 391/46.

indgivet med henblik på kontrol, og/eller at kontrollen baseres på oplysninger, som er indgivet i anden sammenhæng.

Således er det i art. 3 i Rfo 3508/92<sup>210</sup> bestemt, at den enkelte landmand for at opnå støtte skal indgive detaljerede oplysninger om markerne, der gør det muligt præcist at identificere disse<sup>211</sup>, tilsvarende krav gælder vedrørende dyrtene. Oplysningerne fra støtteansøgningerne indlæses herefter i en database. Efter præamblen sker dette for at sikre, at de indgivne støtteansøgninger underkastes en »omfattende administrativ kontrol, der gennemføres ved hjælp af databaser«.

En meget anvendt form for administrativ kontrol er regnskabskontrol. Der er tale om en efterfølgende administrativ kontrol til sikring af, at den støtte, der er udbetalt til pågældende virksomhed eller producent, er anvendt til det formål, til hvilket støtten er udbetalt, samt at der ikke er udbetalt mere, end vedkommende virksomhed eller producent er berettiget til.

I grænselandet mellem administrativ kontrol og kontrol på stedet befinder krydskontrollen sig. Krydskontrollen kan således bestå i, at forretningspapirer sammenholdes, før og efter transaktioner er gennemført, i hvilket tilfælde der er tale om administrativ kontrol, eller krydskontrollen kan være sammenholdelse af forretningspapirer med for eksempel et lagers eller en bedrifts fysiske størrelse og art, i hvilket tilfælde kontrol på stedet forudsættes. Fællesskabsretten indeholder begge former for krydskontrol. Efter art. 3 i Rfo 4045/89<sup>213</sup> som ændret ved Rfo 3094/94<sup>214</sup> skal »nøjagtigheden af de vigtigste kontrollerede data verificeres ... gennem et passende antal krydskontroller«. Forordningen angår kontrol af virksomhedernes forretningspapirer, det kan for eksempel være fakturer, bilag, regnskaber og korrespondance, og krydskontrollen anvendes i denne forbindelse til at sikre, at de i dokumenterne anførte oplysninger er korrekte. Således fremgår det, at krydskontrollen blandt andet omfatter sammenholdelse med andre forretningspapirer fra leverandører, kunder, transportvirksomheder og andre tredjeparter, men krydskontrollen omfatter også »fysisk kontrol af lagernes størrelse og art«.

---

<sup>210</sup> Om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 355/1.

<sup>211</sup> Se Rfo 1765/92 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder, EFT 1992 L 181/12.

<sup>212</sup> Se Rdir 92/102 om identifikation og registrering af dyr, EFT 1992 L 355/32, samt art. 5 i Kfo 3887/92 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/1.

<sup>213</sup> Om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektoren, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1989 L 388/18.

<sup>214</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 4045/89 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektoren, EFT 1994 L 328/1.

Et eksempel på en krydskontrol, der alene er administrativ kontrol, findes i Rfo 3508/92.<sup>215</sup> I forordningens præambel siges det, at »for at de indsamlede oplysninger kan forvaltes og udnyttes med henblik på kontrol af støtteansøgningerne, er det nødvendigt, at der oprettes effektive databaser, som navnlig gør det muligt at foretage krydskontrol«. I gennemførelsesforordningen<sup>216</sup> er det anført, at den foreskrevne administrative kontrol navnlig skal omfatte »krydskontrol af de anmeldte marker og dyr, så det undgås, at der uberettiget ydes dobbelt støtte for samme kalenderår«.<sup>217</sup> Administrativ kontrol har den klare fordel, at den er relativt lidt ressourcekrævende, hvilket muliggør, at for eksempel en stor procentdel af samtlige ansøgninger kan undersøges. Som tidligere omtalt må art. 8 i Rfo 3508/92<sup>218</sup> forstås som en forpligtelse til fuldstændig kontrol, det vil sige, alle støtteansøgninger skal kontrolleres. Hertil kommer, at administrativ kontrol har vist sig særdeles effektiv i bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget. Navnlig regnskabskontrol spiller en betydelig rolle, således blev der i 1992 rapporteret<sup>219</sup> 2556 tilfælde af uregelmæssigheder i henhold til Rfo 283/72<sup>220</sup> og Rfo 595/91<sup>221</sup>; af disse var de 1016 tilfælde afsløret ved efterfølgende regnskabskontrol, hvilket procentuelt svarer til, at mere end 40 % af de afslørede uregelmæssigheder, repræsenterende to tredjedele af det beløb, der var involveret i uregelmæssighederne. Den stigende mulighed for gennemførelse af administrativ kontrol, herunder krydskontrol via informationsteknologi, vil antagelig blot øge kontrolformens effektivitet.

---

<sup>215</sup> Om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 355/1.

<sup>216</sup> Art. 6, stk. 2 i Kfo 3887/92 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/1.

<sup>217</sup> Rfo 386/90 om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb, EFT 1990 L 42/6, indeholder et andet eksempel på en forskrift om administrativ kontrol, uanset at det ikke er den terminologi, der anvendes. I art. 2 er det således bestemt, at »medlemsstaterne foretager kontrol af betalingsansøgningsdossierne«, og nærmere i art. 4 at de udbetalende organer på grundlag af dossierne og andre oplysninger, især eksportdokumenter og toldmyndighedernes bemærkninger, foretager kontrol af alle oplysninger i dossierne, som danner grundlag for udbetaling af beløb.

<sup>218</sup> Om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 355/1.

<sup>219</sup> Årsberetning fra Kommissionen om bedrageribekæmpelse, beretning om 1992 og handlingsprogram for 1993, KOM(93)141 endelig udg., s. 30.

<sup>220</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1972 L 36/1.

<sup>221</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 283/72, EFT 1991 L 67/11.

#### 7.2.2.8.2 Kontrol på stedet

Kontrol på stedet er kendetegnet ved, at kontrolmyndigheden selv foretager undersøgelser af den retsundergivne, det kan for eksempel være ved at inspicere bedriften, virksomheden eller transportmidlet, og på denne måde indsamler førstehåndsoplysninger, dokumenter mv. Kontrollen er med andre ord ikke baseret på oplysninger indgivet af den, der skal kontrolleres, eller tredjemand.

I den sekundære EF-ret findes der mange eksempler på forskrifter om kontrol på stedet af denne art. Rfo 2328/91<sup>222</sup> forpligter således medlemsstaterne til at fastlægge effektive kontrolforanstaltninger, der mindst skal omfatte »kontrol på stedet med henblik på at undersøge om oplysningerne i støtteansøgningerne svarer til de faktiske forhold«. Et andet eksempel findes i Rfo 4045/89<sup>223</sup>, som ændret ved Rfo 3094/94<sup>224</sup>, der i art. 3, stk. 1 åbner mulighed for kontrol på stedet af varelagnes størrelse og art.<sup>225</sup> Som et sidste eksempel kan art. 6, stk. 3 i Kfo 3887/92 nævnes, denne bestemmelse stiller ikke alene krav om kontrol på stedet, det er samtidig med procentangivelse fastlagt, hvor stort et antal tilfælde ud af det samlede antal ansøgninger om landbrugsstøtte der skal kontrolleres på denne måde.

Kontrol på stedet vil alt efter målet med kontrollen være rettet mod forskellige emner, i nogle tilfælde forretningspapirer i andre tilfælde dyr, varelagre eller andet.

Også den måde, hvorpå kontrollen gennemføres, varierer. Rfo 386/90<sup>227</sup> stiller i art. 2 krav om, at medlemsstaterne foretager fysisk kontrol<sup>228</sup> af landbrugsprodukter,

<sup>222</sup> Om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet, EFT 1991 L 218/1.

<sup>223</sup> Om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1989 L 388/18.

<sup>224</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 4045/89 om medlemsstaternes kontrol med foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for landbruget, Garantisektionen, EFT 1994 L 328/1.

<sup>225</sup> Se evt. tillige Rdir 92/46/EØF om sundhedsbestemmelser for produktion og afsætning af rå mælk, varmebehandlet mælk og mælkebaserede produkter, art. 10, stk. 2, jfr. bilag C, kapitel VI, der udtrykkeligt nævner udtagelse af prøver til laboratorieforsøg, og Rdir 88/166/EØF om opfyldelse af Domstolens dom i sag 131/86 (annullering af Rådets direktiv 86/113/EØF af 25. marts 1986 om fastlæggelse af mindstekrav vedrørende beskyttelse af burhøns, EFT 1988 L 74/83, art. 6, se tillige bilaget til direktivet.

<sup>226</sup> Om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/1.

<sup>227</sup> Om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb, EFT 1990 L 42/6.

<sup>228</sup> Som anført tidligere bruger Fællesskabet begreberne kontrol på stedet og fysisk kontrol uden nogen overordnet begrebsdannelse, og på en måde så begreberne i nærværende sammenhæng kan behandles under et.

der giver ret til udbetaling af restitution. Kontrollen skal foretages i forbindelse med gennemførelsen af toldformaliteterne, inden der gives tilladelse til udførsel af varerne. Hvad der menes med fysisk kontrol, uddybes i art. 3, stk. 3, af hvilken det fremgår, at den fysiske kontrol primært er »simpel besigtigelse af varen«; viser dette sig utilstrækkeligt, kan der suppleres med »indgående inspektion eller ved fysisk undersøgelse, som endog kan bestå i analyser på specielt udstyrede laboratorier«. I gennemførelsesbestemmelsen i Kfo 2221/95<sup>229</sup>, art. 5 er det yderligere anført, at ved fysisk kontrol forstås kontrol af, at der er overensstemmelse mellem udførelsesangivelsen, herunder de dokumenter, der er fremlagt til støtte for angivelsen, og varen, hvad angår dennes mængde, art og kendetegn. Hvis restitutionssatsen afhænger af indholdet af bestemte bestanddele i varen, skal der i forbindelse med den fysiske kontrol udtages repræsentative prøver, som analyseres i det omtalte laboratorium. Endvidere er det anført, at en fysisk kontrol, som eksportøren på forhånd har fået eller har kunnet få underretning om, ikke kan regnes som en fysisk kontrol.<sup>230</sup>

Et af de midler, der kan være nødvendige til at sikre en effektiv kontrol, er som antydnet beslaglæggelse. Dette er ikke fremmed for EF-retten som et led i kontrol på stedet. Rfo 4045/89<sup>231</sup> forskriver, at »Medlemsstaterne sikrer sig, at kontrolpersonalet har ret til at beslaglægge eller foranstalte beslaglæggelse af forretningspapirer«. Denne adgang følges dog af en tilføjelse om, at beslaglæggelse skal ske »under overholdelse af de nationale bestemmelser herom og berører ikke anvendelsen af strafferetlige bestemmelser om beslaglæggelse af dokumenter«. Beslaglæggelsen vil således ikke kunne ske på en systemfremmed måde, men alene i overensstemmelse med nationale regler herom.

Kontrol på stedet kan således være af mere eller mindre indgribende karakter fra besigtigelse over prøveudtagning og laboratorieundersøgelser til egentlig beslaglæggelse, fælles er, at kontrol på stedet muliggør nøje førstehandsundersøgelser af konkrete tilfælde. Kommissionen har da også flere gange peget på, at når der er tale om udbetaling af beløb på grundlag af de pågældende varers mængde og beskaffenhed, er

---

<sup>229</sup> Om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 386/90 for så vidt angår fysisk kontrol ved udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner, EFT 1995 L 224/13.

<sup>230</sup> Et andet eksempel på regulering af gennemførelsen af kontrol på stedet er Kfo 85/93 om kontrolagenturer i tobakssektoren, EFT 1993 L 12/9, hvor der i art. 2, stk. 4 er hjemmel til udtagning af prøver af tobak med henblik på at kunne foretage enhver nødvendig verifikation af oplysninger i forbindelse med kontrol af producenter, producentorganisationer, forarbejdningsskoler med videre inden for tobakssektoren. Et tredje eksempel er Rdir 91/496 om fastsættelse af principperne for tilrettelæggelse af veterinærkontrollen for dyr, der føres ind i Fællesskabet fra tredjelande, og om ændring af direktiv 89/662/EØF, 90/425/EØF og 90/675/EØF, EFT 1991 L 268/56, hvor art 2, stk. 2, litra b hjemler »kontrol af selve dyret, f.eks. i form af prøveudtagning, laboratorieundersøgelse af sådanne prøver og i givet fald yderligere kontrol under karantæne«.

<sup>231</sup> Om medlemstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1989 L 388/18.

kontrol på stedet væsentlig.<sup>232</sup>

Ligesom den moderne teknologi anvendes til at lette gennemførelsen af administrativ kontrol, er udviklingstendensen i fællesskabsretten, for så vidt angår kontrol på stedet, den samme. I præamblen til Rfo 3508/92<sup>233</sup> siges det således, at »kontrollen på stedet kan, hvad angår landbrugsarealerne, i vid udstrækning, erstattes af kontrol ved telemåling«. Hvilket følges op af, at »[m]edlemsstaterne gennemfører administrativ kontrol af støtteansøgningerne. Foruden den administrative kontrol foretages der kontrol på stedet af et udsnit af landbrugsbedrifterne. Medlemsstaterne udarbejder en kontrolplan for disse kontrolforanstaltninger som helhed ... De nationale myndigheder kan på betingelser, der skal fastlægges nærmere, anvende telemåling for at fastslå markernes areal, identificere deres anvendelse og kontrollere deres tilstand«. Kommissionen har foretaget den forudsatte opfølgende regulering i art. 7 i Kfo 3887/92<sup>234</sup>, hvor det er bestemt, at medlemsstaterne kan foretage kontrol på stedet via telemåling. Dette er bestemt til at ske ved analyse af luftfotos eller satellitbilleder. Der er dog indbygget det forbehold i reguleringen, at såfremt kontrollen via billederne er unøjagtig, skal der foretages kontrol på stedet af de udvalgte bedrifter.<sup>235</sup>

Uanset den fremstillingsmæssige opdeling må det understreges, at administrativ kontrol og kontrol på stedet ikke udelukker hinanden, men tværtimod supplerer hinanden. Den mest effektive kontrol vil ofte opnås, hvor de to kontrolarter anvendes i kombination, hvilket da også hyppigt er foreskrevet i den sekundære regulering.

Rfo 4045/89<sup>236</sup>, som ændret ved Rfo 3094/94<sup>237</sup>, søger således at bekæmpe uregelmæssigheder på landbrugsområdet ved hjælp af blandt andet efterfølgende

<sup>232</sup> Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Beretning for 1993, Kommissionen og Årsberetning fra Kommissionen om; Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg., s. 71.

<sup>233</sup> Om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 355/1.

<sup>234</sup> Om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/1.

<sup>235</sup> Rfo 2847/93 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, EFT 1993 L 261/1, lægger op til udbygget brug af moderne teknologi i overvågningen, herunder eventuelt satellit-overvågning på fiskeriområdet.

<sup>236</sup> Om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1989 L 388/18.

<sup>237</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 4045/89 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, EFT 1994 L 328/1.



regnskabskontrol suppleret med kontrol på stedet. I Kfo 3888/92<sup>238</sup> bestemmes det direkte, at »[d]en administrative kontrol suppleres med kontrol på stedet«, og videre at »[k]ontrollen på stedet foretages uanmeldt og omfatter alle dyr, som en eller flere ansøgninger gælder. Dog kan der gives et varsel med den strengt fornødne frist, som dog generelt ikke kan overskride 48 timer«.

Det er ikke overraskende, at administrativ kontrol og fysisk kontrol anvendes som supplement, for mens den administrative kontrol har sin primære værdi i bredden, forstået således at den muliggør kontrol af en betydelig mængde tilfælde, har kontrol på stedet sin værdi i kontrol i dybden i form af tilbundsgående undersøgelser af enkelttilfælde.

### *7.2.3 Reguleringens finansielle kontekst*

Uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget er i sidste ende uregelmæssigheder over for medlemsstaterne, hvorfor medlemsstaternes økonomiske incitament til at bekæmpe uregelmæssigheder over for Fællesskabet burde følge umiddelbart heraf. Disse betragtninger lever imidlertid ikke op til de ræsonnementer, som medlemsstaterne gør sig, og som er udslagsgivende for deres faktiske ageren.<sup>239</sup> I erkendelse heraf er der indført særlige økonomiske incitamenter for medlemsstaterne til at foretage effektiv kontrol. Det er disse forhold, der gøres til genstand for behandling i nærværende afsnit.

#### *7.2.3.1 Medlemsstaternes hæftelse for tilbagebetaling af uberettigede udbetalte beløb*

Det følger som gennemgået ovenfor af traktaten, at medlemsstaterne er forpligtede til at bekæmpe uregelmæssigheder over for Fællesskabet, herunder foretage kontrol med reglerens overholdelse og kræve uberettigede udbetalte beløb tilbage. I de forenede sager 146, 192 og 193/81<sup>240</sup> fastslog Domstolen, at medlemsstaterne har en udtrykkelig pligt til at gennemføre tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette eller på grund af uregelmæssigheder, uden at myndighederne kan udøve et skøn med hensyn til hensigtsmæssigheden af at kræve tilbagebetaling.<sup>241</sup>

Såfremt uberettiget udbetalte beløb ikke tilbagebetales fuldt ud, er udgangspunktet, at Fællesskabet bærer risikoen herfor og som følge heraf tabet herved. Dog således at medlemsstaterne må bære tab, der følger af uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for. Det må antages, at de erstatningsretlige principper, som Fællesskabet har søgt støtte i i andre

---

<sup>238</sup> Om en række overgangsforanstaltninger for oksekød, indtil det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger iværksættes, EFT 1992 L 391/46.

<sup>239</sup> Se afs. 18.1.6.

<sup>240</sup> BayWa AG m.fl. mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Saml. 1982.1503.

<sup>241</sup> Dette retlige udgangspunkt er også kommer til udtryk i den sekundære regulering, se således art. 8 i Rfo 729/70 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT 1970 L 94/13.

sammenhænge, vil danne grundlag for denne vurdering. En vurdering, som i første omgang foretages af Kommissionen i forbindelse med krav om tilbagebetaling og sidenhen ved vurdering af eventuelt søgsmål mod medlemsstaten.

I stedet for blot at betragte medlemsstaterne som simple administratorer af fællesskabsreguleringen og som følge heraf lade Fællesskabet bære konsekvenserne af uregelmæssigheder har EF altså skabt en regulering, hvor medlemsstaterne er forpligtede til at søge uberettigede udbetalte beløb tilbage. En forpligtelse, hvis opfyldelse de hæfter for. Målet hermed er at skabe et incitament for medlemsstaterne til at sikre, at administrationen af Fællesskabets midler bliver så effektiv og lydefri, som det er muligt.

Man kan imidlertid også forestille sig en anden konsekvens; hvis en medlemsstat har grund til at antage, at der forekommer uregelmæssigheder, men den samtidig vurderer, at der er en risiko for, at Kommissionen vil finde, at beløb, der ikke kan inddrives, skal bæres af medlemsstaten, kan dette føre til, at medlemsstaten undlader at søge forholdet opklaret. På denne måde sikrer den sig mod risikoen for at skulle bære tabet. Situationen vil for eksempel kunne opstå, hvis nogle af de relevante landmand, der har begået uregelmæssighederne, er under betalingsstandsning, konkurs eller i øvrigt blot i økonomisk uføre. Fællesskabet er opmærksom på dette forhold og har i Rfo 595/91<sup>242</sup> søgt at minimere denne risiko samtidig med, at der er skabt et direkte økonomisk incitament for medlemsstaterne til at søge midler, der er udbetalt med urette, tilbagebetalt. Det bestemmes således, at medlemsstaten kan beholde 20 % af de tilbagebetalte midler, medmindre der foreligger en grov overtrædelse af forordningens regler.

### *7.2.3.2 Fællesskabsfinansiering af kontrol*

I medlemsstaternes ansvar for at sikre en korrekt og effektiv gennemførelse af fællesskabsretten ligger implicit, at udgifterne til den nationale kontrol som udgangspunkt påhviler de nationale myndigheder som led i deres administration af EF-retten.<sup>243</sup> Efterhånden som Fællesskabets krav til den nationale kontrol for eksempel med hensyn til intensitet og hyppighed er blevet mere vidtrækkende med øgede omkostninger for medlemsstaterne til følge, er udgangspunktet fraveget, og EF deltager i en række tilfælde i finansieringen af kontrollen.<sup>244</sup>

---

<sup>242</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 283/72, EFT 1991 L 67/11.

<sup>243</sup> Art. 1, stk. 4 i Rfo 729/70 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT 1970 L 94/13, bestemmer, at udgifter i forbindelse med administrationen af den fælles landbrugspolitik svares af de nationale myndigheder.

<sup>244</sup> Som eksempler på reguleringer vedrørende EF-finansiering af den nationale kontrol kan nævnes: Rfo 283/72 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der er uberettiget udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelsen af et informationssystem på dette område, EFT 1972 L 36/1, Rfo 765/85 om udbygningen af tjenesten for kvalitetskontrol af landbrugsprodukter i Grækenland, EFT 1985 L 86/5, Rfo 2262/84 om

Ud over at aflaste medlemsstaterne for noget af den økonomiske belastning, der følger af de mange krav til den nationale kontrol, har det været et incitament for EF's deltagelse i finansieringen af kontrollen, at Fællesskabet ad denne vej har kunnet fremme indførelsen af nye kontrolmetoder<sup>245</sup> og sikre sig øget indflydelse på den nationale kontrol, samt naturligvis at kontrollens effektivitet hermed sikres.

De midler, Fællesskabet anvender til finansiering af kontrolforanstaltninger, hidrører blandt andet fra EF-budgettets poster til bekæmpelse af uregelmæssigheder, hvilket understreger samspillet mellem kontrol og bekæmpelse af uregelmæssigheder.

Fællesskabsfinansieringen er i det følgende inddelt i kategorierne støtte til etablering henholdsvis drift af kontrolstrukturer og støtte til retsforfølgning.

#### *7.2.3.2.1 Støtte til etablering af kontrolstrukturer*

Et eksempel på en regulering der hjemler økonomisk støtte til etablering af kontrolstrukturer, er Rfo 4045/89.<sup>246</sup> Efter denne yder Fællesskabet bidrag til vederlag til personale, der ansættes med henblik på at føre kontrol. Bidraget løber over en femårig periode og udgør 50 % af de faktiske udgifter de første tre år, dog maksimalt 250.000 ECU om året for Danmarks vedkommende, og derefter 25 % i fjerde og femte år, hér dog maksimalt 125.000 ECU. På tilsvarende vis ydes støtte til uddannelse af personale, dog ligger grænserne for den maksimale støtte noget lavere hér. Endelig afholder EF

---

særlige foranstaltninger inden for olivenoliesektoren, EFT 1984 L 208/11, Rfo 2048/89 om generelle regler for kontrollen inden for vinsektoren, EFT 1989 L 202/32, Rfo 4045/89 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1989 L 388/18, Rfo 307/91 om øget kontrol med visse udgifter, der afholdes af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, EFT 1991 L 37/5, Rfo 3508/92 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 355/1, samt Rfo 2075/92 om den fælles markedsordning for råttobak, EFT 1992 L 215/70.

<sup>245</sup> Se for eksempel. Kfo 3887/92 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/36 og Rfo 165/94 om Fællesskabets medfinansiering af kontrol ved telemåling og om ændring af forordning (EØF) nr. 3508/92 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1994 L 24/6.

<sup>246</sup> Om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1989 L 388/18. Se forordningens art. 13, 14 og 15, se endvidere Kfo 1863/90 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1990 L 170/23.

inden for visse maksimumsgrænser hele udgiften til anskaffelse af nødvendigt EDB-udstyr til de kontrolorganer, der skal føre tilsyn med forordningens anvendelse.<sup>247</sup>

Etableringen af det integrerede kontrolsystem på dele af landbrugsområdet i forbindelse med landbrugsreformen i 1992 stillede betydelige krav til medlemsstaternes administration, ikke mindst kravet om identifikation af de enkelte marker og etablering af en database til registrering af et meget omfattende sæt af oplysninger påførte medlemsstaterne betydelige udgifter. Med art. 8, stk. 4 i Rfo 3508/92<sup>248</sup> blev der åbnet mulighed for, at medlemsstaterne kunne anvende telemåling fra satellit eller fly til at fastslå markernes areal, identificere deres anvendelse og kontrollere deres tilstand. I Rfo 165/94<sup>249</sup> og Rfo 3233/94<sup>250</sup> er dette suppleret med hjemmel til, at EF kan finansiere en del af medlemsstaternes udgifter ved telemålingen. Dette sker under henvisning til, at telemåling er en ny metode, hvis anvendelse er forbundet med betydelige udgifter. Fællesskabets medfinansiering kan højst finde sted i fem på hinanden følgende kalenderår og som udgangspunkt ikke overstige 50 % af den faktiske udgift. Som alternativ til medlemsstaternes etablering af den omkostningskrævende telemåling er der i Rfo 165/94<sup>251</sup> skabt mulighed for oprettelse af en central billedbank i Kommissionen, hvor medlemsstaterne kan låne billeder af de bedrifter, der skal kontrolleres. Det bestemmes således i forordningens art. 2, at »Kommissionen kan erhverve og gratis levere kontrolorganerne ... satellitbilleder, der er nødvendige for kontrollen«. Det er videre bestemt, at »Kommissionen bevarer ejendomsretten til

---

<sup>247</sup> Den anførte regulering er fundet brugbar og sidenhen stort set kopieret i Rfo 307/91 om øget kontrol med visse udgifter, der afholdes af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, EFT 1991 L 37/5. Efter denne gives der støtte til lønninger, uddannelse af personale og udgifter til udstyr når en medlemsstat øger sin kontrol og efterforskning af svig og uregelmæssigheder. Også Rfo 2048/89 om generelle regler om kontrollen inden for vinsektoren, EFT 1989 L 202/32, indeholder regulering af fællesskabsfinansiering. Forordningen fastlægger en omfattende koordinering og samordning af kontrollen mellem medlemsstaterne indbyrdes og i forhold til Kommissionen og bestemmer i forlængelse heraf ganske kortfattet i art. 16, at »Kommissionen kan deltage i finansieringen af de kontrolinstrumenter, der er nødvendige for gennemførelsen af denne forordnings målsætninger«.

<sup>248</sup> Om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 355/1.

<sup>249</sup> Om Fællesskabets medfinansiering af kontrol ved telemåling og om ændring af forordning (EØF) nr. 3508/92 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1994 L 24/6, se tillige Rfo 601/94 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 165/94 for så vidt angår Fællesskabets medfinansiering af kontrol af markarealer ved telemåling, EFT 1994 L 76/20.

<sup>250</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 3508/92 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1994 L 338/13.

<sup>251</sup> Om fællesskabets medfinansiering af kontrol ved telemåling og om ændring af forordning (EØF) nr. 3508/92 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1994 L 24/6.

billederne og modtager dem retur ved arbejdernes afslutning«. Bestemmelsen fremstår som et grundlag for en rationel udnyttelse af ressourcerne, men den indeholder tillige nogle klare elementer af forflyttelse af kontrollen fra nationalt niveau til EF-niveau. Helt centralt er det således, at medlemsstaternes autonomi svækkes i takt med at dele af de egentlige administrative opgaver overgår til EF. Endvidere vil billederne og medlemsstaternes rekvisition heraf give Kommissionen et fremragende grundlag for at føre kontrol med den nationale kontrol.

En særlig form for finansiel støtte følger af, at der i stadig flere retsakter stilles krav til det nationale kontrolpersonalets kvalifikationer. Dette har affødt et behov for, og legitimeres måske tillige af, at EF yder finansielle bidrag til uddannelse af personale.<sup>252</sup> Endvidere har Fællesskabet<sup>253</sup> oprettet et særligt udvekslingsprogram, således at embedsmænd i de nationale udbetalingsorganer kan komme på udveksling i andre medlemsstater, ligesom EF arrangerer tværnationale seminarer for de nationale embedsmænd. Det umiddelbare mål med sådanne uddannelsestiltag er naturligvis at effektivisere kontrollen, men det må ikke overses, at der på denne måde på længere sigt etableres vigtige kontakter og forståelse på tværs af landegrænser, et forhold, der er af afgørende betydning for at opnå effektiv bekæmpelse af uregelmæssigheder.<sup>254</sup>

Det karakteristiske ved den gennemgåede form for fællesskabsfinansiering er, at Kommissionen alene afholder (dele af) udgifterne i en opstartsfasen, hvorefter finansieringen påhviler medlemsstaterne selv. Fællesskabsfinansieringen udgør på denne måde et middel til at fremme indførelsen af bestemte kontrolordninger. Der ses dog tillige en tendens til mere omfattende og længerevarende fællesskabsarrangement i kontrollen og dens forudsætninger, hvilket giver EF betydelig indflydelse på kontrollen.

#### *7.2.3.2.2 Støtte til drift af kontrolstrukturer*

Den anden kategori af fællesskabsfinansiering af national kontrol er de tilfælde, hvor EF på mere eller mindre permanent basis økonomisk undersøger den løbende drift af de i den sekundære regulering foreskrevne kontrolstrukturer.

---

<sup>252</sup> Se for eksempel Rfo 4045/89 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1989 L 388/18, Rfo 1863/90 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1990 L 170/23, Rfo 85/93 om kontrolargatur i tobaksektoren, EFT 1993 L 12/3

<sup>253</sup> Se art. 21 i Rdir 91/496 om fastsættelse af principperne for tilrettelæggelse af veterinærkontrollen for dyr, der føres ind i Fællesskabet fra tredjelande, og om ændring af direktiv 89/662/EØF, 90/425/EØF og 90/675/EØF, EFT 1991 L 268/56.

<sup>254</sup> Jf. afs. 18.1.6.

Ved Rfo 2262/84<sup>255</sup> blev det pålagt de olivenolieproducerende lande at oprette selvstændige, uafhængige kontrolagenturer, hvis administration Fællesskabet de første to år finansierede 100% og siden har finansieret med 50% af de faktiske udgifter.<sup>256</sup> Formålet med agenturets oprettelse var at skabe en effektiv kontrolordning, da de berørte medlemsstaters kontrolforanstaltninger inden for olivenolie-sektoren havde vist sig at være mangelfulde, hvilket blev understreget af omfanget af uregelmæssigheder, der foregik inden for denne sektor. Fællesskabet har som tidligere omtalt sidenhen ved vedtagelsen af den fælles markedsordning for tobak, Rfo 2075/92<sup>257</sup>, indført endnu et agentur, der skal være fuldt administrativt uafhængigt af medlemsstaten, hvor Fællesskabet finansierer 50 % af de faktiske udgifter.

Med sin de facto permanente finansiering af de pågældende agenturer opnår Kommissionen en meget stærk indflydelse på kontrollen. Kommissionen har (endnu) ingen hjemmel til at diktere, hvorledes den daglige administration af kontrollen skal udføres, men for såvel olivenolie- som tobaksagenturerne gælder, at de omhandlede støttebeløb først kommer til udbetaling, når Kommissionen har fastslået, at agenturet har udført sine opgaver, hvilket betyder, at finansieringen bliver et middel, som Kommissionen kan anvende til at sikre sig ikke ubetydelig indflydelse på den løbende kontrol.

#### *7.2.3.2.3 Støtte til retsforfølgning*

Den tredje og sidste kategori af fællesskabsfinansiering i relation til kontrollen findes på såvel landbrugsområdet<sup>258</sup> som strukturfondsområdet<sup>259</sup> og omhandler tilfælde, hvor Kommissionen kan refundere en medlemsstats sagsomkostninger og andre lignende omkostninger, når sag om tilbagebetaling af uberettiget udbetalt støtte føres på Kommissionens anmodning. Denne finansiering er ikke direkte finansiering af kontrol,

<sup>255</sup> Om særlige foranstaltninger inden for olivenolie-sektoren, EFT 1984 L 208/11.

<sup>256</sup> Finansieringen, der hele tiden har været baseret på tidsbegrænsede bevillinger, fortsætter i hvert fald frem til 1997, jf. Rfo 593/92 om ændring af forordning (EØF) nr. 2264/84 om særlige foranstaltninger inden for olivenolie-sektoren, EFT 1992 L 64/1.

<sup>257</sup> Om den fælles markedsordning for råtokak, EFT 1992 L 215/70. Se endvidere Kfo 85/93 om kontrolagenturer i tobakssektoren, EFT 1993 L 12/9.

<sup>258</sup> Jf. art. 7, stk. 2 Rfo 595/91 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 283/72, EFT 1991 L 67/11.

<sup>259</sup> Jf. art. 7 i Kfo 1618/94 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af strukturpolitikken, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 178/43 og art. 7 i Kfo 1831/94 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af Samhørighedsfonden, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 191/9.

men er indført med henblik på at friholde medlemsstaterne for udgifter for ad den vej at fremme motivationen for medlemsstaterne til at effektivisere kontrollen.

I Rfo 595/91<sup>260</sup> er der således åbnet mulighed for, at Kommissionen kan godtgøre en medlemsstat retsomkostninger og andre omkostninger, den har afholdt for at få tilbagebetalt uberettigede udbetalte beløb. Dog under forudsætning af at Kommissionen udtrykkeligt har anmodet medlemsstatens myndigheder om at indlede eller fortsætte en retssag, og at de relevante omkostninger dokumenteres. Derimod er støtten ikke betinget af, at sagen vindes, den er ikke engang betinget af, at sagen gør det muligt at drage konklusioner. Når der ikke stilles betingelser herom, må det ses i sammenhæng med, at Kommissionens beslutning om at yde støtte er fakultativ, og at blandt andet vurderinger af mulighederne for at sagen får en for Fællesskabet positiv udgang må antages at indgå som et væsentligt moment i Kommissionens vurdering af, om støtte skal ydes eller ej.

Af det anførte fremgår, at Fællesskabet har søgt at sikre den finansielle kontekst omkring bekæmpelsen af uregelmæssigheder ved på den ene side at gøre medlemsstaterne økonomisk ansvarlige for tilbagebetaling af uberettigede udbetalte beløb og på den anden side at stimulere medlemsstaternes bekæmpelse af uregelmæssigheder ved at yde økonomisk støtte til etablering og drift af kontrolstrukturer og til retsforfølgning af uregelmæssigheder. I denne forbindelse tegner der sig det mønster, at Fællesskabet i nogen udstrækning bidrager til finansiering af den nationale kontrol, enten på permanent eller midlertidig basis, men hvor det er undtagelsen, at Fællesskabet svarer hele udgiften.

#### *7.2.4 Medlemsstaternes mulighed for afvigende/alternativ regulering*

Når der i de sekundære EF-retsakter er foretaget kontrolregulering, er udgangspunktet naturligvis, at medlemsstaterne må gennemføre kontrol som foreskrevet. I denne forbindelse må det dog erindres, at kontrolreguleringen hyppigt er lidet omfattende og holdt i generelle og vage vendinger, hvorfor medlemsstaternes råderum vil være tilsvarende større. Men selv hvor EF's kontrolregulering er klar og præcis, er medlemsstaterne ikke udelukket fra afvigende regulering og gennemførsel af kontrol. Det bekræftede Domstolen i sag 89/74, 18 og 19/75<sup>261</sup>, sag 10-14/75<sup>262</sup> og sag 64/75<sup>263</sup>,

---

<sup>260</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 283/72, EFT L 67, af 14.03.91, s. 11. Se art. 7, stk. 2.

<sup>261</sup> Procureur Général ved Cour d'Appel Bordeaux mod Robert Jean Arnaud og andre, Saml. 1975.1023.

<sup>262</sup> Procureur de la République ved Cour d'Appel Aix-en-Provence og Fédération Nationale des Producteurs de Vins de Table et Vins de Pays mod Poul Louis Lahaille og andre, Saml. 1975.1053.

<sup>263</sup> Anklagemyndigheden ved Cour d'Appel i Lyon mod Henri Mommessin og andre, Saml. 1975.1599.

hvor spørgsmålet var, om den omstændighed, at der i EF-reguleringen af vinsektoren i en forordning var foreskrevet en bestemt analysemetode i forbindelse med kontrollen, udelukkede medlemsstaterne fra at anvende en anden. Domstolen tog udgangspunkt i medlemsstaternes forpligtelse til at anvende effektive kontrolmetoder og udtalte, at den analysemetode, EF-reguleringen foreskrev, ikke var et mål i sig selv, samt at den kontrolregulering, som medlemsstaten havde valgt, ville blive uanvendelig, hvis EF-metoden skulle anvendes på bekostning af den nationale metode. Medlemsstaterne kunne derfor anvende en anden analysemetode end den i den sekundære fællesskabsregulering foreskrevne.

De nævnte domme er afsagt på et tidspunkt, hvor EF's kontrolregulering endnu var i sin vorden, hvorfor præjudikatsværdien måske kan diskuteres. På den anden side er de reale grunde, der lå til grund for dommene, stadig gyldige, nemlig at det er vigtigere, at der foretages effektiv kontrol end en bestemt kontrol. Der er således grund til at antage, at der også i dag består en vis mulighed for medlemsstaterne for at anvende kontrol afvigende fra den foreskrevne. Det må dog alene være tilladeligt under forudsætning af, at den nationale kontrol har mindst samme effektivitet som den foreskrevne, og at den ikke i øvrigt bryder med fællesskabsreguleringen, herunder ikke underminerer et sammenhængende kontrolsystem, bryder med et ønske om at ensrette kontrollen på flere reguleringsområder eller lignende.

En anden mulighed for national anvendelse af en anderledes - typisk mere vidtgående - kontrol end den, der er foreskrevet i den sekundære EF-regulering, kan være givet i selve fællesskabsreguleringen. Noget sådant er tilfældet i Rfo 2847/93<sup>264</sup>, der regulerer indførelsen af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, i art. 38 anføres: »Denne forordning er ikke til hinder for nationale kontrolbestemmelser, som er mere vidtgående end forordningens mindstekrav, hvis de er i overensstemmelse med fællesskabsretten og med den fælles fiskeripolitik«.<sup>265</sup>

### 7.3 Konklusion vedrørende kontrol udført af de nationale myndigheder

Gennem de seneste ti-femten år har bekæmpelse af uregelmæssigheder over for fællesskabets budget tiltrukket sig stadig større opmærksomhed. Et vigtigt element heri har været medlemsstaternes kontrol med, at fællesskabsreguleringen overholdes. Det er i det foranstående eftervist, at traktaten og retsgrundsætningerne øver en betragtelig indflydelse på kontrolspørgsmålet, og samtidig foretages der i de sekundære EF-retsakter i stadig større omfang kontrolregulering, det gælder såvel i dybden som i bredden. Udviklingstendensen i retning af øget fællesskabsindflydelse på den nationale kontrol er entydig.

---

<sup>264</sup> Om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, EFT 1993 L 261/1.

<sup>265</sup> En tilsvarende mulighed for afvigende regulering fandtes i art. 15 i forordningens forgænger Rfo 2241/87. Også art. 27 i Rdir 92/65 om dyresundhedsmæssige betingelser for samhandlen med og indførsel til Fællesskabet af dyr samt sæd, æg og embryoner, der for så vidt angår disse betingelser ikke er underlagt specifikke fællesskabsbetingelser som omhandlet i bilag A, del i, til direktiv 90/425/EØF. EFT 1992 L 268/54 åbner mulighed for alternative kontrolordninger, blot disse giver garantier svarende til de i direktivet krævede.



## 8. Fællesskabets kontrol med de retsundergivne i medlemsstaterne

Ved oprettelsen af Fællesskabet blev det besluttet, at mens regelskabelsen skulle forestås af Fællesskabet, skulle gennemførelsen og administrationen af fællesskabsreglerne være henlagt til de nationale myndigheder. Hermed undgik man de problemer, oprettelsen af fællesskabsretlige forvaltningsorganer ville have forvoldt.<sup>266</sup>

Det retlige udgangspunkt er i vidt omfang fastholdt, men det er fravigelserne, det vil sige, der hvor fællesskabsinstitutionerne får tillagt kontrolbeføjelser over for de retsundergivne i medlemsstaterne, der er genstand for behandling i dette afsnit 8.

### 8.1 Kontrolhjemmel i traktaten

Fællesskabsinstitutioners kontrolbesøg hos retsundergivne i medlemsstaterne antages at kræve udtrykkelig hjemmel.<sup>267</sup> Inden for denne afhandlings afgrænsningsområde gives der ikke med traktaten eller retsgrundsætninger som eneste grundlag hjemmel for, at Kommissionen kan føre kontrol med de retsundergivne i medlemsstaterne. En sådan hjemmel findes imidlertid for en anden EF-institution; Revisionsretten.

I art. 188c, stk. 1 bestemmes det, at »Revisionsretten reviderer regnskaberne for samtlige Fællesskabets indtægter og udgifter».<sup>268</sup> Denne kompetence giver Revisionsretten hjemmel til at foretage kontrol med de retsundergivne i medlemsstaterne, i det omfang disse anvender fællesskabets midler eller er forpligtede til at bidrage til finansieringen af Fællesskabet.

Revisionsrettens kontrol er ikke begrænset til regnskabsbilagene, men kan tillige foretages ved kontrol på stedet i Medlemsstaterne, jf. art. 188c, stk. 3. Herom er det dog udtrykkeligt anført, at »Revision i Medlemsstaterne foretages i forbindelse med de nationale revisionsinstitutter eller, såfremt disse ikke har de fornødne beføjelser, i forbindelse med de kompetente nationale myndigheder. Disse institutioner eller myndigheder meddeler Revisionsretten, om de er indforstået med at deltage i revisionen«.

Efter bestemmelsens andet pkt. skal de kompetente nationale myndighed meddele »Revisionsretten, om de er indforstået med at deltage i revisionen«. Dette kunne læses som en bestemmelse, med hjemmel i hvilken den nationale myndighed kan forhindre Revisionsretten i at foretage kontrol. En sådan fortolkning er imidlertid næppe holdbar, hertil er udgangspunktet om, at Revisionsretten reviderer samtlige Fællesskabets indtægter og udgifter, for stærkt. Bestemmelsen udgør alene en fakultativ adgang

---

<sup>266</sup> EF-ret, Gulmann og Hagel-Sørensen, 2. udgave 1993.

<sup>267</sup> I modsætning hertil antages det, at art. 5 sammenholdt med art. 155 giver Kommissionen ret til at aflægge kontrolbesøg hos de nationale myndigheder, jf. Molde, Jørgen, m.fl.; EF-Karnov, 1990, s. 34. Omtalen af forholdet er udeladt i Molde, Jørgen, m.fl.; EU-Karnov 1993 og Due, Ole, m.fl.; EU-Karnov 1996.

<sup>268</sup> Den revision, der foretages, er ikke blot finansiell revision, men tillige en egentlig forvaltningsrevision, idet Revisionsretten ikke blot efterprøver lovligheden og den formelle rigtighed af indtægterne og udgifterne, men tillige sikrer sig, at den økonomiske forvaltning har været forsvarlig, jf. art. 188c, stk. 2.

for den nationale myndighed til at deltage i den revision, Revisionsretten udfører. Det er forskelligt, hvordan medlemsstaterne forholder sig hertil, hvor man i Danmark deltager, er udgangspunktet således det modsatte i Irland. Men uanset hvordan medlemsstaten vælger at forholde sig hertil, indebærer bestemmelsen, at medlemsstaten skal spørges, og der skal gives medlemsstaten en rimelig frist, i praksis seks uger, til at forholde sig hertil, før revisionen kan foretages.

Det følger således af Revisionsrettens revisionskompetence, navnlig art. 188c, stk. 3, at institutionen kan foretages uanmeldte kontrolbesøg hos de retsundergivne i medlemsstaterne, dog under forudsætning af at kontrollen forudgående er varslet over for den relevante revisionsmyndighed i medlemsstaten; der er ikke krav om varsling over for de retsundergivne.<sup>269</sup>

## **8.2 Kontrolhjemmel i sekundære retsakter**

I det følgende behandles den hjemmel, de sekundære retsakter giver Fællesskabet til at føre kontrol med de retsundergivne i medlemsstaterne. Det første underafsnit 8.2.1 behandler spørgsmålet om, hvor stor uafhængighed Fællesskabsinstitutionerne nyder i deres kontrol af de retsundergivne i medlemsstaterne. Det næste underafsnit 8.2.2 behandler indholdet af reguleringen af Fællesskabets kontrol.

### *8.2.1 Fællesskabets uafhængighed af medlemsstaterne i kontrollen af de retsundergivne*

#### *8.2.1.1 Samarbejde om kontrol*

Fællesskabet har længe næret ønske om at opnå adgang til at føre kontrol med de retsundergivne i medlemsstaterne. I 1987 tilkædede Europa-Parlamentet, at man ønskede Kommissionen tillagt en mulighed for »at foretage en selvstændig kontrol inden for området vedrørende de egne indtægter«.<sup>270</sup> Ønsket har efterhånden manifesteret sig i en lang række sekundære retsakter, som giver EF-institutionerne en mere eller mindre begrænset adgang til at foretage kontrol i medlemsstaterne.

Den mest afsvækkede form for fællesskabskontrol med de retsundergivne er som efter art. 29 i Rfo 2847/93<sup>271</sup>, hvor inspektører fra Kommissionen kan være til stede ved de nationale kontrolmyndigheders overvågning og inspektion, men hvor selve kontrollen er forbeholdt de nationale myndigheder. Der forekommer ikke mange reguleringer af den anførte art, hvilket for en umiddelbar betragtning kan forekomme

---

<sup>269</sup> Det er alene den interne kontrol med EF's øvrige institutioner og organer, der kan foregå uanmeldt, jf. art. 87, oprindeligt 81, i Finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De europæiske Fællesskabs almindelige budget, EFT 1977 L 356/1 og art. 84, 85 og 87 i Rfo 610/90 om ændring af finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De europæiske Fællesskabs almindelige budget, EFT 1990 L 70/1.

<sup>270</sup> Se således betænkning udarbejdet af Europa-Parlamentets budgetkontroludvalg om øget bekæmpelse af svig specielt rettet mod EF-budgettet, PE 111.304/ændel., 16. marts 1987.

<sup>271</sup> Forordningen omhandler indførsel af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, EFT 1993 L 261/1.

overraskende, idet sådan regulering ligger tæt op ad udgangspunktet om, at det er den enkelte medlemsstat selv, der forestår kontrollen. På den anden side er der ingen grund til at inddrage Kommissionen i den nationale kontrol, hvis Kommissionen er uden reelle beføjelser.<sup>272</sup>

En langt mere hyppig regulering er som art. 19 i Rdir 91/496<sup>273</sup>, der giver Kommissionen kompetence til at foretage kontrol i samarbejde med de nationale myndigheder, dog kun hvor det er nødvendigt for en ensartet anvendelse af kravene i direktivet<sup>274</sup>, eller Rdir 91/495<sup>275</sup>, der i art. 15 indeholder en regulering, som minder meget om den anførte, men med en tilføjelse om, at »En medlemsstat, på hvis område der foretages kontrol, skal give de sagkyndige [fra Kommissionen] al fornøden bistand under udførelsen af deres hverv«.<sup>276</sup>

Reguleringer, der giver Kommissionen adgang til at foretage kontrol i samarbejde med de nationale myndigheder, er således på ingen måde et særsyn.

Tilsvarende gælder for Revisionsretten, der er det egentlige eksterne revisionsorgan i Fællesskabet med traktatfæstet kompetence til at revidere alle Fællesskabets udgifter og indtægter. For så vidt angår Fællesskabets udgifter, er Revisionsrettens kontroladgang i forhold til de retsundergivne sikret ved krav om, at »[e]thvert fællesskabstilskud til modtagere, der ikke hører under institutionerne, er betinget af,

---

<sup>272</sup> En anden situation foreligger, hvor der er tale om kontrol udført af EF-myndigheder som kontrol af de nationale myndigheder, jf. afs. 9.2 nedenfor.

<sup>273</sup> Om fastsættelse af principperne for tilrettelæggelse af veterinærkontrollen for dyr, der føres ind i Fællesskabet fra tredjelande, og om ændring af direktiv 89/662/EØF, 90/425/EØF og 90/675/EØF, EFT 1991 L 268/56.

<sup>274</sup> Tilsvarende regulering er foretaget i Rdir 92/45: Direktivet omhandler sundhedsmæssige og dyresundhedsmæssige problemer i forbindelse med nedlægning af vildtlevende vildt og afsætning af kød heraf, EFT 1992 L 268/35, Rdir 91/682: Direktivet omhandler afsætning af prydplanteformeringsmateriale og prydplanter, EFT 1991 L 376/21, Rdir 92/33: Direktivet omhandler afsætning af plantemateriale og formeringsmateriale af grønsagsplanter bortset fra frø, EFT 1992 L 157/1, Rdir 92/34: Direktivet omhandler afsætning af frugtplanteformeringsmateriale og frugtplanter bestemt til frugtproduktion, EFT 1992 L 157/10, samt Rdir 92/35: Direktivet omhandler fastsættelse af regler for kontrol med og foranstaltninger til bekæmpelse af hestepest, EFT 1992 L 157/19.

<sup>275</sup> Om sundhedsmæssige og dyresundhedsmæssige problemer i forbindelse med produktion og afsætning af kaninkød og kød af opdrættet vildt, EFT 1991 L 268/41.

<sup>276</sup> På linie hermed ligger art. 9, stk. 2 i Rdir 89/662 om veterinærkontrol i samhandlen i Fællesskabet med henblik på gennemførelsen af det indre marked, EFT 1989 L 395/13, der giver Kommissionen adgang til at foretage kontrol på stedet »i samarbejde med de nationale myndigheder«, se tillige art. 10, stk. 2 og 3 i Rdir 90/425: Direktivet omhandler veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandlen med visse levende dyr inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelsen af det indre marked, EFT 1990 L 224/29.

at modtagerne skriftligt accepterer at lade Revisionsretten føre kontrol med anvendelsen af tilskudene».<sup>277</sup>

Samarbejdet mellem Fællesskabet og medlemsstaternes myndigheder om kontrol er imidlertid ikke fundet tilstrækkeligt i alle tilfælde. Der har været behov for at give Fællesskabet en endnu mere fri kontroladgang i forhold til de retsundergivne i medlemsstaterne. Efter art. 6 i Rfo 595/91<sup>278</sup> kan Kommissionen således, hvis den skønner, at der i en eller flere medlemsstater forekommer uregelmæssigheder, meddele det til medlemsstaten, som straks skal indlede en undersøgelse, i hvilken embedsmænd fra Kommissionen kan deltage. Kommissionen kan således kræve kontrol iværksat og deltage heri. Det er dog fortsat de nationale embedsmænd, der er ansvarlige selve for undersøgelsen, således kan »Kommissionens embedsmænd ... ikke på eget initiativ udøve den kontrolmyndighed, som er tillagt de nationale embedsmænd; derimod har de adgang til samme lokaler og dokumenter som disse embedsmænd«. Også Rdir 92/65<sup>279</sup> går videre end blot et samarbejde om kontrol. Det anføres ganske vist, at »Ekspertes fra Kommissionen og fra medlemsstaterne efterprøver ved kontrol på stedet ...«, altså et samarbejde om kontrollen, men hertil føjer sig, at »Medlemsstaternes eksperter, der skal foretage denne kontrol, udpeges af Kommissionen på forslag af medlemsstaterne«, og videre: »Kontrollen foretages på Fællesskabets vegne og for dets regning«. De to sidste punkter i reguleringen indikerer klart, at det er Kommissionen, der er den primære part i denne kontrolbestemmelse.<sup>280</sup>

Det kan på baggrund af ovenstående konstateres, at det bestemt ikke er unormalt, at fællesskabsreguleringen hjemler adgang for Kommissionen til i samarbejde med medlemsstaternes myndigheder og med større eller mindre grad af selvstændighed og intensitet at foretage kontrol af de retsundergivne i medlemsstaterne. Eksemplerne viser også, at der er variation i kontrolbestemmelserne for de enkelte tilfælde, hvorfor rækkevidden af Kommissionens beføjelser beror på en konkret vurdering. Kontrol-

---

<sup>277</sup> Jf. art. 87 i Rfo 610/90 om ændring af finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, EFT 1990 L 70/1.

<sup>278</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et finansieringssystem på dette område samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 283/72, EFT 1991 L 67/11.

<sup>279</sup> Om dyresundhedsmæssige betingelser for samhandel med og indførsel til Fællesskabet af dyr samt sæd, æg og embryoner, der for så vidt angår disse betingelser ikke er underlagt specifikke fællesskabsbetingelser som omhandlet i bilag A, del I, til direktiv 90/425/EØF, EFT 1992 L 268/54.

<sup>280</sup> Rdir 91/628 om beskyttelse af dyr under transport og ændring af direktiv 90/425/EØF og 91/496/EØF, EFT 1991 L 340/17, som ændret ved Rdir 95/29 om ændring af direktiv 91/628/EØF om beskyttelse af dyr under transport, EFT 1995 L 148/52, tillægger i art. 10 Kommissionen kompetence til at foretage kontrol på stedet, i samarbejde med nationale myndigheder. Men det er Kommissionen, der udfører selve kontrollen, hvilket bekræftes af art. 10, stk. 1 in fine, der bestemmer, at »Kommissionen underretter medlemsstaterne om resultatet af den foretagne kontrol«.

adgangen forefindes i såvel direktiver som forordninger og findes også på områder, hvor der ikke umiddelbart kan peges på særlige omstændigheder, der tilsiger, at Kommissionen skal have kontroladgang.

Den ovenstående gennemgang har vægtet det formelle eller regelbestemte afhængighedsforhold mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. Det må dog erindres, at der ofte tillige er et reelt afhængighedsforhold, idet medlemsstaten helt typisk vil have bedre forudsætninger end EF-institutionerne for at vurdere, hvor og hvordan det er relevant at foretage kontrol. Samtidig kan det statistisk konstateres, at de uregelmæssigheder, som involverer de største beløb, foregår på tværs af landegrænser såvel inden for Fællesskaber som via tredjelande, og at det navnlig er hér, de sofistikerede uregelmæssigheder forekommer. Behovet for samarbejde er således udtalt.

Med oprettelsen af UCLAF er samarbejdstanken blevet styrket, og fra 1994 har forståelsen for behovet for et vidtgående samarbejde udmøntet sig i oprettelsen af såkaldte task-forces. Task-forcerne oprettes inden for sektorer med meget omfattende, komplekse og organiserede uregelmæssigheder og er grupper bestående af eksperter fra medlemsstaterne og Kommissionen. Gruppernes hovedfunktion er udveksling af informationer mellem deltagerne og anlæggelse af en samlet strategi samt at udvælge, koordinere og deltage i målrettede internationale operationelle aktioner. Erfaringerne med task-forcerne har været meget gode.<sup>281</sup>

En problematik, der affødes af den fremspirende dobbeltkontrolkompetence, er, at i det omfang såvel medlemsstaterne som EF's institutioner er berettigede, og navnlig i det omfang begge er forpligtede, til at føre kontrol med de retsundegivnes efterlevelse af en given regulering, er der behov for koordination af kontrollen. I reguleringen vedrørende strukturfondene er der taget højde herfor, idet det i art. 23, stk. 2 i Rfo 2082/93<sup>282</sup> er bestemt, at »Kommissionen påser, at dens kontrol koordineres, således at det undgås at kontrollen af samme forhold gentages inden for samme tidsrum. Den pågældende medlemsstat og Kommissionen giver straks hinanden meddelelse om resultaterne af den gennemførte kontrol.«<sup>283</sup> Det er hér Kommissionen, der har koordineringsforpligtelsen, således at medlemsstaterne som udgangspunkt kan foretage

---

<sup>281</sup> Årsberetning fra Kommissionen om; Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg.

<sup>282</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1993 L 193/20. Bestemmelsen er videreført fra Rfo 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1988 L 374/1.

<sup>283</sup> En til svarende bestemmelse findes for Samhørighedsfonden i bilaget til Rfo 1164/94; Om oprettelse af Samhørighedsfonden, EFT 1994 L 130/1.

den kontrol, de måtte ønske, hvorefter Kommissionen må afpasse sit kontrolmønster herefter.

#### 8.2.1.2 *Uafhængig kontrol*

Den mest vidtgående kontrolkompetence, Fællesskabet kan tildeles, er, at EF-embedsmænd kan foretage kontrol med de retsundergivne i medlemsstaterne enten helt uafhængigt af den nationale administration eller med betydelig frihed til selvstændigt at tilrettelægge og udføre kontrollen. I praksis vil en sådan hjemmel være en væsentlig styrkelse af EF's mulighed for at foretage kontrol. Samtidig betragter medlemsstaterne en sådan kontroladgang med betydelig ulyst, fordi kontrol traditionelt betragtes som en national myndighedsopgave.<sup>284</sup>

Kommissionen har, for så vidt angår Fællesskabets egne indtægter, længe haft hjemmel til at føre kontrol med de retsundergivne i medlemsstaterne i samarbejde med de nationale myndigheder.<sup>285</sup> Med vedtagelsen af Rfo 1552/89<sup>286</sup> blev den eksisterende kontroladgang suppleret med en hjemmel for Kommissionen til med en betydelig grad af uafhængighed at foretage kontrol med de retsundergivne i medlemsstaterne. Art. 18, stk. 3 bestemmer således, at »Kommissionen selv [kan] foretage kontrol på stedet«. Denne uafhængige kontroladgang modificeres dog ved krav om, at »[m]ed en behørigt begrundet meddelelse forkynder Kommissionen kontrollen i god tid over for den medlemsstat, hvori den finder sted. Embedsmænd fra den pågældende medlemsstat deltager i denne kontrol«. Endvidere indeholder bestemmelsen en indledning om, at Kommissionens kontrol på stedet sker med forbehold af medlemsstaternes egen kontrol og kontrol iværksat af medlemsstaterne på foranledning af Kommissionen. Da der er tale om et egentligt forbehold, må bestemmelsen læses som et krav om, at Kommissionens kontrol på stedet først kan iværksættes, når de to andre kontrolformer har været (søgt) afprøvet og af den ene eller anden grund vist sig utilstrækkelig, hvilket Kommissionen antagelig må være forpligtet til at redegøre for i den førnævnte begrundede meddelelse.

Når Kommissionen er tildelt en mere vidtgående kontrolmulighed i art. 18, stk. 3, hænger det sammen med, at Domstolen i sag 267/78<sup>287</sup> havde indskrænket

---

<sup>284</sup> Se afs. 18.1.6.

<sup>285</sup> Jf. Rfo 1552/89 om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter, EFT 1989 L 155/1, tidligere har denne regulering været at finde i først Rfo 2/71 om gennemførelse af afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter, EFT 1971 L 3/1 og siden i Rfo 2891/77 om gennemførelse af afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter, EFT 1977 L 335/1.

<sup>286</sup> Om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordning for Fællesskabernes egne indtægter, EFT 1989 L 155/1.

<sup>287</sup> Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik, Saml. 1980.31.

Fællesskabets kontrolmulighed efter den dagældende Rfo 2891/77.<sup>288</sup> I sagen, der handlede om unddragelse af betydelige landbrugsimportafgifter, nægtede en italiensk domstol at udlevere materiale til Kommissionen. Det skete under henvisning til, at ifølge italienske regler må sagsakter vedrørende strafferetlige forhold ikke oversendes til andre myndigheder, heller ikke Kommissionen. Til trods for at Domstolen indledningvist slog fast, at den dagældende forordning hjemlede, at »Kommissionen kan anmode om og deltage i alle kontrolforanstaltninger, som de nationale myndigheder kan gennemføre«, og forholdet således måtte betragtes som omfattet af forordningen, fandt Domstolen alligevel, at nægtelsen af at efterkomme Kommissionens anmodning ikke var i strid hermed. Begrundelsen var, at »det ... ikke [er] muligt ... at udlede nogen hensigt om at ændre forholdet mellem de administrative og de dømmende myndigheder [af forordningen]. Bestemmelser i det nationale strafferetlige system, som udelukker, at der gives oplysning om aktstykker i straffesager til visse personer, kan derfor påberåbes over for Kommissionen, for så vidt de samme begrænsninger gælder for nationale myndigheder«.<sup>289</sup>

Uanset at Rfo 1552/89<sup>290</sup> ikke hjemler en fuldstændig uafhængig kontroladgang for Kommissionen, er reguleringen interessant, dels fordi den viser en vigtig udvikling over tid i Kommissionens kompetence, og dels fordi den gældende regulering i art. 18, stk. 3 som udgangspunkt giver Kommissionen en uafhængig kontroladgang, der efterfølgende modificeres, hvilket er modsat de tidligere gennemgæede reguleringer, som placerer kontrolkompetencen hos medlemsstaten og efterfølgende giver Kommissionen indflydelse herpå.

Det er naturligvis af særlig interesse at konstatere, om der findes regulering, som giver Fællesskabet hjemmel til helt uafhængigt af de nationale myndigheder at foretage kontrol med de retsundergivne i den enkelte medlemsstat.

På strukturfondsområdet findes der en i denne henseende interessant regulering. Art. 23, stk. 2 i Rfo 2082/93<sup>291</sup> har følgende ordlyd: »Uden at gribe ind i den kontrol,

<sup>288</sup> Om gennemførelse af afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egen indtægter, EFT 1977 L 336/1.

<sup>289</sup> Generaladvokaten i sagen J. P. Warner kom til det modsatte resultat blandt andet med henvisning til, at »man ville komme til et besynderligt resultat, hvis det omfang, i hvilket Kommissionen kunne deltage i kontrolforanstaltninger i hver medlemsstat, afhang af, hvorvidt efterforskningen af en strafbar handling ... i vedkommende medlemsstat blev betragtet som en dømmende funktion eller en administrativ funktion«.

<sup>290</sup> Om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter, EFT 1989 L 155/1.

<sup>291</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1993 L 193/20. Bestemmelsen er en videreførsel af art. 23, stk. 2 i Rfo 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner

medlemsstaterne gennemfører i henhold til nationale love og administrative bestemmelser, og med forbehold af Traktatens artikel 206 og den inspektion, der foretages på grundlag af Traktatens artikel 209, litra c), kan tjenestemænd eller andre repræsentanter for Kommissionen, bl.a. ved stikprøvekontrol, på stedet kontrollere de aktioner, der finansieres af strukturfondene ... Inden en kontrol på stedet, underretter Kommissionen den pågældende medlemsstat derom for således at opnå den fornødne hjælp. Kommissionen anvendelse af eventuel kontrol på stedet uden varsel sker efter aftaler, der er indgået i overensstemmelse med finansforordningens bestemmelser inden for rammerne af partnerskabet«.

Forordningens hovedregel er, at Kommissionen skal give forudgående underretning til medlemsstaten om kontrol. Det interessante i nærværende sammenhæng er imidlertid, at der tillige åbnes mulighed for kontrol »uden varsel« fra Kommissionen til de nationale myndigheder. Forordningen kan læses således, at det er uden varsel til de retsundergivne i medlemsstaterne, mens medlemsstatens repræsentanter altid skal varsles, hvormed den omhandlede uafhængige kontroladgang er ikke-eksisterende. En sådan fortolkning harmonerer imidlertid dårligt med, at art. 23 ikke i øvrigt beskæftiger sig med spørgsmålet om underretning af de retsundergivne forud for kontrol. Endvidere stemmer den af mig anførte forståelse, at det er uden varsel til medlemsstaternes myndigheder, godt overens med, at bestemmelsen først angiver udgangspunktet: at medlemsstaten skal varsles, og derefter undtagelsen, at medlemsstaten ikke nødvendigvis skal varsles. Hertil kommer, at sidste afsnit i art. 23, stk. 2 har følgende ordlyd »Kommissionen påser, at dens kontrol koordineres, således at det undgås, at kontrollen af samme forhold gentages inden for samme tidsrum. Den pågældende medlemsstat og Kommissionen giver straks hinanden meddelelse om resultatet af den gennemførte kontrol«. Indholdet af det sidste punkt syntes kun at have mening, hvis Kommissionen kan foretage kontrol uden medlemsstatens deltagelse. Når der henses til vægningen af umiddelbarheden i underretningspligten, kan formuleringen næppe alene have sigte på tilfælde, hvor medlemsstaten selv vælger ikke at deltage i Kommissionens kontrol.

Forudsætningen for Kommissionens kontrol »uden varsel« er dog efter forordningen, at det sker efter aftale herom indgået »inden for rammerne af partnerskabet«. Det partnerskab, der henvises til, er et særegent begreb for strukturfonds interventioner. Det er således forudsat, at støtte fra strukturfondene skal ske på en sådan måde, at der er sammenhæng mellem denne støtte og tilsvarende national støtte. Dette sikres ved samråd mellem Kommissionen, den pågældende medlemsstat og de myndigheder på regionalt, lokalt eller andet niveau, som medlemsstaterne måtte udpege, »idet disse alle optræder som partnere af et fælles mål«. Det er dette samråd, der benævnes partnerskab. Partnerskabet varetager forberedelsen, finansieringen,

---

indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle insturmenter, EFT 1988 L 374/1. Der henvises i øvrigt til art. 12, stk. 4 med bilag i Rfo 1164/94 om oprettelse af samhørighedsfonden, EFT 1994 L 130/1, også i denne forordning åbnes mulighed for kontrol »uden varsel«, blot der er truffet aftale herom i henhold til finansforordningen.



opfølgningen og evalueringen af aktionerne.<sup>292</sup> I praksis foregår det på den måde, at partnerskabet udarbejder et såkaldt operationelt program, der indeholder målsætning, strategi, kriterier for udvælgelse af projekter, finansieringsplan mv. Herudfra gives der støtte til de konkrete projekter.

Det er således en betingelse for den egentlige uafhængige kontrol foretaget af Kommissionen, at der er truffet aftale om adgang hertil inden for partnerskabet. Sådanne aftaler træffes imidlertid ikke, og de nationale myndigheder - i hvert tilfælde de danske - vil være meget utilbøjelige til at imødekomme et ønske herom fra Kommissionens side.<sup>293</sup>

Uanset det anførte forbehold om partnerskabets godkendelse er reguleringen det nærmeste, fællesskabsretten kommer på en egentlig uafhængig kontroladgang, idet Kommissionens kontrol på stedet uden forudgående varsel ikke forudsætter vedtagelse af en ny egentlig fællesskabsregulering i form af forordning, direktiv eller lignende. Forudsætningen er alene, at der åbnes mulighed herfor i forbindelse med det operationelle program, der etableres til gennemførelsen af støtten fra strukturfondene.

Når de to gennemgåede reguleringer for henholdsvis fællesskabets egen indtægter og for strukturfondsområdet sammenholdes med den vigtige horisontale forordning 2988/95<sup>294</sup>, er det muligt at uddrage nogle overordnede fællesskabsretlige retningslinier vedrørende uafhængig kontroladgang.

For at sikre at »Fællesskabernes budgetmidler anvendes til de fastsatte formål«, indførtes i art. 9, stk. 1 i Rfo 2988/95<sup>295</sup> en forpligtelse for Kommissionen til at kontrollere, dels at »den nødvendige dokumentation forefindes, og at den er i overensstemmelse med Fællesskabernes indtægter og udgifter«, og dels »hvorledes de finansielle transaktioner ... finder sted«. Det må antages, at de citerede passager forpligter Kommissionen til at føre kontrol med de retsundergivne i medlemsstaterne. Dette støttes af stk. 2, der bestemmer, at »[i]øvrigt kan Kommissionen foretage kontrol og inspektion på stedet på de betingelser, der er fastsat i reglerne i de enkelte sektorer. Før Kommissionen foretager denne kontrol og inspektion, underretter den i overensstemmelse med gældende regler den pågældende medlemsstat, så den kan få den nødvendige bistand«.

Rfo 2988/95<sup>296</sup> forudsatte videre, at der skulle vedtages generelle bestemmelser

---

<sup>292</sup> For nærmere oplysninger vedrørende det omhandlede partnerskab henvises til art. 4 i Rfo 2052/88 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1988 L 185/9.

<sup>293</sup> Erhvervsfremmestyrelsen har telefonisk oplyst, at hjemmelen ikke udnyttes i praksis, og at Kommissionen heller ikke har anmodet herom.

<sup>294</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>295</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>296</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

om kontrol og inspektion på stedet. Det skete med Rfo 2185/96<sup>297</sup>, ifølge hvilken forberedelse og gennemførelse af Kommissionens kontrol skal ske i nært samarbejde med medlemsstaternes kompetente myndigheder, hvilket blandt andet indbefatter, at der skal ske forudgående underretning til medlemsstaterne i god tid. I forlængelse af udgangspunktet om samarbejde har nationale embedsmænd mulighed for at deltage i kontrollen. Det er således kun, hvis de nationale myndigheder konkret fravælger deltagelse, at Kommissionen kan foretage kontrol uden medlemsstatens myndigheder.

Rfo 2988/95<sup>298</sup> er, med sit brede horisontale anvendelsesområde og karakter af rammeforordning der efter sin intention tilsigter at lægge rammerne for fremtidig regulering, interessant, fordi den bekræfter Fællesskabets ønske om kompetence til at føre kontrol med de retsundergivne i medlemsstaterne. Samtidig fastholder den de to vigtige elementer fra Rfo 1552/89<sup>299</sup> og 2082/99<sup>300</sup>, nemlig at Kommissionen forudgående skal underrette de nationale myndigheder om kontrollen, og at nationale embedsmænd kan deltage i kontrollen. På denne baggrund må det i dag anses for en fællesskabsretlig hjørnesteen, at Fællesskabets institutioner ikke i sekundære retsakter tildes beføjelser til at kontrollere de retsundergivne i medlemsstaterne i fuldstændig uafhængighed af de nationale myndigheder. Undtagelse herfra kan alene gøres, hvis der er helt klart grundlag herfor i den konkrete regulering. På den anden side må det bemærkes, at Fællesskabet ikke med Rfo 2988/95<sup>301</sup> har valgt at udelukke denne mulighed, tværtimod slås det i art. 9, stk. 2 fast, at kontrollen i de enkelte sektorer bestemmes af reguleringen for den konkrete sektor.

Som det fremgår af de to afsnit i redegørelsen for Fællesskabets uafhængighed af medlemsstaterne i kontrollen med de retsundergivne, dækker den sekundære regulering over en bred skala af reguleringstiltag, der tager sit udgangspunkt i, at

<sup>297</sup> Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2.

<sup>298</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>299</sup> Om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordning for Fællesskabernes egne indtægter, EFT 1989 L 155/1.

<sup>300</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1993 L 193/20. Bestemmelsen er en videreførelse af art. 23, stk. 2 i Rfo 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1988 L 374/1. Der henvises i øvrigt til art. 12, stk. 4 med bilag i Rfo 1164/94 om oprettelse af samhørighedsfonden, EFT 1994 L 130/1, også i denne forordning åbnes mulighed for kontrol »uden varsel«, blot der er truffet aftale herom i henhold til finansforordningen.

<sup>301</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

Kommissionen ingen kontroladgang har, hvilket er tilfældet, medmindre noget andet udtrykkeligt er bestemt, og derefter strækker sig over samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaten om kontrol, hvor Kommissionens rolle kan være mere eller mindre stærk, herunder at Kommissionen tildeles initiativret i forhold til kontrol, til at Kommissionen selv kan foretage kontrol, dog således at der altid skal gives forudgående underretning til de nationale myndigheder. Der findes ikke eksempler på, at Kommissionen er tildelt en kontroladgang i forhold til de retsundervgivne i medlemsstaterne, som er helt uafhængig af de nationale myndigheder. Tendensen er i øvrigt, at samarbejde om kontrol vægtes stadig mere.

### 8.2.2 Kontrolreguleringen

Sigtet med dette afsnit er at redegøre for reguleringen af kompetencens indhold i de tilfælde, hvor Fællesskabet efter de sekundære retsakter kan føre kontrol med de retsundervgivne i medlemsstaterne.

Hyppigt begrænser reguleringen sig imidlertid til blot at fastslå Fællesskabets kompetence med formuleringer som: »Kommissionen kan i samarbejde med de kompetente myndigheder foretage kontrol på stedet«<sup>302</sup>, samt eventuelt hvem der kan tage initiativ til kontrol, alene medlemsstaten eller såvel den som Kommissionen.

Den manglende eller begrænsede regulering har betydet, at der meget langt frem i tiden har bestået et betydeligt retstomrum for så vidt angår Fællesskabets udøvelse af kontrolkompetence. Først med den vigtige forordning om beskyttelse af EF's finansielle interesser<sup>303</sup> blev problemet forudsat løst, idet der efter art. 10 på et senere tidspunkt skulle vedtages »[g]enerelle gennemførelsesbestemmelser om kontrol og inspektion på stedet«. Forpligtelsen blev indfriet i vinteren 1996 med vedtagelsen af Rfo 2185/96.<sup>304</sup> Efter art. 1, stk. 2 har forordningen et meget bredt horisontalt anvendelsesområde, idet det bestemmes, at forordningen finder »anvendelse på alle områder af Fællesskabernes virksomhed«<sup>305</sup>, og det må antages, at der med Rfo

---

<sup>302</sup> Se art. 19, stk. 2 i Rdir 91/496 om fastsættelse af principperne for tilrettelæggelse af veterinærkontrollen for dyr, der føres ind i Fællesskabet fra tredjelande, og om ændring af direktiv 89/662/EØF, 90/425/EØF og 90/675/EØF, EFT 1991 L 268/56. Se øvrige eksempler i afs. 8.2.1.1 ovenfor.

<sup>303</sup> Rfo 2988/95 Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>304</sup> Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2.

<sup>305</sup> Da forordningen er vedtaget med hjemmel i EF-traktatens art. 235 og Euratom-traktatens art. 203, vil den således finde anvendelse inden for hele Unionens første søjle på nær kul og stål samarbejdet. Det meget brede anvendelsesområde er dog kun udgangspunktet, idet forordningen gør tre indskrænkninger heri. For det første bestemmes det, at forordningen anvendes med »forbehold for af fællesskabsreglerne for de enkelte sektorer«. Det vil sige, i det omfang der er sektoriel regulering af samme spørgsmål, træder anvendelsen af forordningen tilbage. Sektorforbe-

2185/96<sup>306</sup> er etableret en regulering, som vil få stor betydning dels for den konkrete gennemførelse af kontrol på stedet og dels med tiden som retsprincipper for fremtidig regulering.

### 8.2.2.1 *Indholdet af samarbejdsforpligtelsen*

Så tidligt som i Rfo 2/71<sup>307</sup> og igen i Rfo 2891/77<sup>308</sup> er der optaget en forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe »alle forholdsregler for at lette« Kommissionens deltagelse i den nationale kontrol. Ligesom bestemmelserne, efter hvilke Kommissionen og de nationale myndigheder skal samarbejde om kontrol, er bestemmelser som den anførte langt fra enestående i sekundære retsakter, men de giver ikke megen vejledning om indholdet af den samarbejdsforpligtelse, som de udtrykker.

I Rfo 2185/96<sup>309</sup> art. 4 er der optaget en mere udførlig bestemmelse. Det fremgår heraf, at Kommissionens kontrol og inspektion på stedet skal ske »i nært samarbejde med den pågældende medlemsstats kompetente myndigheder, som underrettes i god tid om kontrollens og inspektionens indhold, formål og retsgrundlag, således at de kan yde den fornødne bistand. Med henblik herpå kan embedsmænd fra den pågældende medlemsstat deltage i kontrol og inspektion på stedet. Hvis den pågældende medlemsstat ønsker det, kan kontrol og inspektion på stedet desuden foretages af Kommissionen og medlemsstatens kompetente myndigheder i fællesskab«. Uanset at det implicit fremgår af bestemmelsen, at Kommissionen har initiativret med hensyn til

---

holdet er fulgt op af en forpligtelse for Kommissionen til, i de tilfælde hvor den foretager kontrol på stedet, at påse, at der ikke foretages tilsvarende kontrol for de samme forhold hos de samme retsundergivne på grundlag af fællesskabsreglerne for de enkelte sektorer. Det er således først og fremmest Kommissionens forpligtelse at iagttage sektorforbeholdets overholdelse. For det andet angiver forordningen, at den ikke berører hverken medlemsstaternes kompetence med hensyn til retsafølgning af strafbare handlinger eller reglerne for gensidig retshjælp mellem medlemsstaterne i straffesager. Dette forbehold er imidlertid af begrænset betydning. Det tredje og sidste forbehold for forordningens helt horisontale anvendelse er i forhold til national kontrol, idet Kommissionen skal tage hensyn til den kontrol vedrørende samme forhold, som medlemsstaten allerede har gennemført eller er ved at gennemføre hos de pågældende retsundergivne på grundlag af nationale regler. Bestemmelsen indeholder ikke et krav om, at Kommissionen i denne situation skal afstå fra at foretage kontrol, blot at den skal tage hensyn til den nationale kontrol. De tre indskrænkningerne i forordningens anvendelsesområde er ikke vidtgående.

<sup>306</sup> Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2.

<sup>307</sup> Om gennemførelse af afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter, EFT 1971 L 3/1.

<sup>308</sup> Om gennemførelse af afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter, EFT 1977 L 336/1.

<sup>309</sup> Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2.

kontrollen, og at den i øvrigt vil være bestemmende for kontrollens gennemførsel, er der med art. 4 lagt op til et snævert samarbejde mellem de nationale myndigheder og Kommissionen om kontrollen, hvor de nationale myndigheder er forpligtede til at lette Kommissionen dens arbejde, det kan være ved at stille materiale og faciliteter til rådighed osv.<sup>310</sup> Målet er da også at opnå et partnerskab mellem de to, som udspringer af en fuldstændig inddragelse af Kommissionens og medlemsstatens inspektører i kontrollen og inspektionen på stedet.<sup>311</sup>

Denne ret vide forståelse af samarbejdsforpligtelsen gælder naturligvis inden for forordningens brede horisontale anvendelsesområde og må anvendes såvel i de tilfælde, hvor de sekundære sektorielle retsakter er tavse om indholdet af kontrol udført af EF's institutioner og medlemsstaterne i samarbejde, men blot åbner for Fællesskabets kontrol på stedet, som hvor dette omtales i vage vendinger. Det kan ikke afvises, at principperne nedlagt i forordningens art. 4 tillige vil kunne anvendes herudover, dels på grund af afsmittende virkning fra forordningen og dels fordi forståelsen ligger i naturlig forlængelse af traktatens art. 5.

Som følge heraf vil det blandt andet kunne lægges til grund, at reguleringer i sekundære retsakter, der ikke udtrykkeligt udelukker, at Kommissionen kan initiere kontrol, men for eksempel blot foreskriver adgang til kontrol i samarbejde, må fortolkes således, at Kommissionen kan fordre kontrol iværksat.

#### 8.2.2.2 *Kommissionens kontrolkompetence*

De tilfælde, hvor Kommissionen efter Rfo 2185/96<sup>312</sup> har kompetence til at foretage kontrol på stedet, kan inddeles i tre kategorier.

Den første og mest simple kategori er, hvor en medlemsstat anmoder herom.

Den anden kategori omfatter tre forskellige tilfælde: kontrol med henblik på at efterforske alvorlige uregelmæssigheder, grænseoverskridende uregelmæssigheder eller uregelmæssigheder, hvor der kan være impliceret beslutningstagere, der opererer i flere medlemslande. I det førstnævnte tilfælde, de alvorlige uregelmæssigheder, er Kommissionen antagelig tillagt kompetence, fordi de konkrete erfaringer viser, at myndighederne i medlemsstaterne kan have svært ved at behandle sagerne på grund af deres betydelige omfang. Det gælder navnlig stater med inkvisitoriske undersøgelsesdommere som for eksempel Italien. I de to sidstnævnte tilfælde er der indlysende saglige grunde til at give Kommissionen kontrolkompetence, for det er netop ved de grænseoverskridende uregelmæssigheder, at medlemsstaternes egen kontrol kommer til kort.

Den tredje og sidste kategori af tilfælde, hvor Kommissionen kan foretage

---

<sup>310</sup> Se EU-note E 43 til Folketingets Europaudvalg, af 28. juni 1996.

<sup>311</sup> Se i overensstemmelse hermed Kommissionens årsberetning om Beskyttelse af Fællesskabets Finansielle Interesser, bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg.

<sup>312</sup> Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2.

kontrol og inspektion på stedet, er, hvis situationen i en medlemsstat kræver det for at gøre beskyttelsen af de finansielle interesser mere effektiv i et særligt tilfælde og på denne måde sikre samme grad af beskyttelse i hele Fællesskabet. Uden at det siges direkte synes bestemmelsen at sigte mod tilfælde, hvor medlemsstatens egen kontrol er utilstrækkelig.

Hvis der efter en af de tre kategorier foreligger et tilfælde, hvor Kommissionen er kompetent til at foretage kontrol, følger det af art. 5 i forordningen, at der alene kan foretages kontrol, hvis der er grund til at antage, at der er begået uregelmæssigheder. Der skal altså foreligge en konkret mistanke om uregelmæssigheder. Dette syntes nyt i forhold til den øvrige eksisterende regulering af Fællesskabets kontrol af de retsundergivne, der fremstår som en mere generel eller rutinemæssig kontrol.<sup>313</sup>

I Kommissionens årsberetning om bedrageribekæmpelse for 1995<sup>314</sup> er det anført, at forordningen »vil have stor betydning for iværksættelsen og gennemførelsen af målrettede specialundersøgelser med henblik på bekæmpelse af bedrageri. Dette gælder især i de tilfælde, hvor grænsen for de enkelte landes handlemuligheder er nået, navnlig i forbindelse med komplekse sager og sager, hvor flere lande er indblandet«.

Ved siden af kontroladgangen efter Rfo 2185/96<sup>315</sup> har Kommissionen kompetence til at foretage kontrol på stedet i den lange række af tilfælde, hvor den sektorielle regulering åbner mulighed herfor.

### 8.2.2.3 *Kontrollens retsundergivne*

Med hensyn til hvem Kommissionen kan kontrollere, følger det af art. 5 i Rfo 2185/96<sup>316</sup>, at kontrollen foretages hos økonomiske beslutningstagere, som kan pålægges administrative foranstaltninger eller sanktioner i henhold til art. 7 i Rfo 2988/95<sup>317</sup>, det vil sige fysiske og juridiske personer i medlemsstaterne og andre enheder, som ifølge national ret har retsevne, samt personer, som har medvirket til, er ansvarlige for eller skulle forhindre uregelmæssigheden. Ved at anvende henvisningen til Rfo 2988/95<sup>318</sup> er det sikret, at der er overensstemmelse mellem dem, kontrollen kan rettes mod, og dem, der kan pålægges sanktioner. Hertil er yderligere

---

<sup>313</sup> Se EU-note E 43 til Folketingets Europaudvalg, af 28. juni 1996.

<sup>314</sup> Beskyttelse af Fællesskabets Finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg., Kommissionen.

<sup>315</sup> Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2.

<sup>316</sup> Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2.

<sup>317</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>318</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

føjet, at hvis det er strengt nødvendigt for at fastslå en uregelmæssighed, kan Kommissionen foretage kontrol hos andre end dem, der er under mistanke for at kunne gøres ansvarlig for uregelmæssighederne, dette forudsætter dog, at kontrollen sker for at få adgang til relevante oplysninger, som de pågældende er i besiddelse af, og som vedrører forhold, der er omfattet af kontrollen og inspektionen på stedet. Med støtte i Kommissionens beretning om bedrageribekæmpelse for 1995<sup>319</sup> må det antages, at kontrol efter forordningen alene vil kunne rettes mod de retsundergivne i medlemsstaterne og ikke mod de nationale myndigheder.

Hvem der er kontrollens retsundergivne er yderst sjældent behandlet i sektorreguleringerne, hvorfor de netop gennemgåede regler i dag nærmest må antages at have antaget universiel karakter.

#### 8.2.2.4 *Kontrollens gennemførsel*

Art. 7 i Rfo 2185/96<sup>320</sup> bestemmer, at »Kommissionens inspektører ... på samme vilkår som de nationale administrative inspektører og under overholdelse af national ret [har] adgang til alle oplysninger og dokumentation ..., som er nødvendig for at kontrollen og inspektionen på stedet kan forløbe bedst muligt«. Af bestemmelsen følger en ligestilling af national administrativ kontrol og fællesskabskontrol, hvilket må betragtes som en væsentlig landvinding for fællesskabskontrollen, idet Kommissionens inspektører tidligere i de sekundære retsakter har været henvist til en mere underordnet rolle.

Art. 7 angiver endvidere, at Kommissionen kan anvende samme materielle kontrolmidler som de nationale administrative inspektører, herunder tage kopi af relevante dokumenter. Hvad begrebet »materielle kontrolmidler« omfatter, er ikke umiddelbart klart, men en indikation heraf gives, idet bestemmelsen følges op af en omfattende opremsning af, at kontrol og inspektion på stedet blandt andet kan vedrøre: forretningsbøger- og papirer, såsom fakturer, udbudsbetingelser, lønsedler, daglige beregninger over det udførte arbejde, udskrifter af de økonomiske beslutningstageres konti, edb-oplysninger, produktions-, emballage- og forsendelsessystemer og -metoder, fysisk kontrol af varernes eller det udførte arbejdes art og mængde, stikprøveudtagning og -kontrol, resultaterne af finansierede arbejder og investeringer samt gennemførte investeringers anvendelse og bestemmelse, budgetter og regnskaber samt den finansielle og tekniske gennemførsel af projekter, hvortil der er ydet støtte. Opremsningen, der efter bestemmelsen ikke er udtømmende, udpeger dels en række kontrolmetoder og dels en række kontrolobjekter, som hermed ligger inden for Kommissionens kompetence.

Afgørende for gennemførelsen af kontrollen er det naturligvis, at Kommissionen faktisk har adgang til de relevante faciliteter. Det følger af art. 5, at de økonomiske

---

<sup>319</sup> Beskyttelse af Fællesskabets Finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg., Kommissionen.

<sup>320</sup> Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2.

beslutningstagere, som er dem, der kontrolleres, skal give Kommissionen adgang til lokaler, udendørsarealer, transportmidler og andre faciliteter, der anvendes i erhvervsmæssigt øjemed. Hvis de retsundergivne modsætter sig Kommissionens kontrol, skal de nationale myndigheder i overensstemmelse med national ret give Kommissionen den bistand, der er nødvendig til kontrollens gennemførsel, jf. art. 9. Endvidere skal medlemsstaternes myndigheder anvende de sikrende retsmidler, som findes i national ret, hvis Kommissionen anmoder herom, jf. art. 7, stk. 2. Dette er navnlig relevant for at bevare bevismateriale. Denne regulering søger at foretage den svære afbalancering mellem på den ene side Kommissionens kontroladgang og på den anden side medlemsstaternes monopol på magtanvendelse, hvilket altså sker ved dels at give Kommissionen en vid kompetence til at foretage kontrol og inspektion på stedet og dels at forbeholde magtanvendelsen for medlemsstaterne, dog således at disse må handle på Kommissionens anmodning.

Da de sekundære retsakter som altovervejende hovedregel ikke indeholder nogen regulering af, hvordan kontrollen skal gennemføres, vil den ovenfor gennemgåede regulering på grund af forordningens særdeles brede anvendelsesområde få betydning i en lang række tilfælde. Når Rfo 2185/96<sup>321</sup> ikke kan siges under alle omstændigheder at udtrykke regulering af kontrollens gennemførsel, skyldes det som anført, at forordningen, i det omfang der måtte være foretaget anderledes regulering i anden sekundær regulering, som finder anvendelse på det konkrete forhold, står tilbage herfor.

#### 8.2.2.5 *Personel kompetence*

Kontrol på stedet udført af Kommissionen foretages i praksis af dennes ansatte eller bemyndigede tjenestemænd, jf. art. 6 i Rfo 2185/96.<sup>322</sup> Endvidere kan Kommissionen med samtykke fra den medlemsstat, i hvilken kontrollen foretages, anmode eksterne organer om at yde faglig bistand.<sup>323</sup> Uanset om det er Kommissionens egne ansatte eller eksterne organer, der udfører kontrollen, sker det på Kommissionens ansvar. Det betyder blandt andet, at Kommissionen må påse, at kontrolpersonalet og -organer

---

<sup>321</sup> Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2.

<sup>322</sup> Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2.

<sup>323</sup> Kravet om medlemsstatens samtykke til anvendelse af ekstern hjælp var centralt ved den politiske behandling af forordningen, idet Frankrig med al mulig væmmelse forudså kontrol med franskmænd udført af engelske revisorfirmaer. I forbindelse med interviewundersøgelsen udtalte den interviewede repræsentant fra den franske national forsamling således: »Parlamentsmedlemmerne var bange for, at repræsentanter for Kommissionen skulle vise sig at være advokater fra store engelske firmaer som for eksempel Ernst & Young, derfor insisterede de på, at kontrollørerne, der kommer ind i Frankrig, er egentlige embedsmænd fra Kommissionen, ingen advokater og navnlig ingen engelske advokater«.



opfylder alle gældende krav med hensyn til faglig kompetence, uafhængighed og overholdelse af tavshedspligt.

Kommissionens inspektører skal i forbindelse med kontrollen forevise en skriftlig bemyndigelse, hvori deres identitet og egenskab er angivet, samt dokumentation for formålet med kontrollen.

Under forudsætning af medlemsstatens accept er det endvidere bestemt, at Kommissionen kan anmode om observatørbistand fra befuldmægtigede fra andre medlemsstater.

#### 8.2.2.6 *Anvendelsen af kontrolresultatet*

Når Kommissionen har foretaget kontrol på stedet, skal den underrette medlemsstaten om resultatet heraf. Hvis kontrollen afslører eller giver anledning til mistanke om uregelmæssigheder, skal Kommissionen hurtigst muligt meddele dette til den kompetente myndighed i den stat, på hvis område kontrollen eller inspektionen har fundet sted, jf. art. 8, stk. 2 i Rfo 2185/96.<sup>324</sup> Denne forpligtelse er led i realiseringen af målsætningen i traktatens art. 209a, stk. 2 om den støtte, som Kommissionen skal yde medlemsstaterne i forbindelse med beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser.<sup>325</sup>

For at resultaterne af Kommissionens kontrol skal være anvendelige, må det sikres, at de kan indgå i de relevante administrative og strafferetlige processer i medlemsstaterne. Med Rfo 2185/96<sup>326</sup> er dette søgt realiseret ved at forordre, at Kommissionens inspektører i forbindelse med udarbejdelse af deres rapporter tilgodeser de procedurekrav, der er fastsat i den nationale ret. Da denne forpligtelse for Kommissionens egen embedsmænd ikke garanterer, at rapporterne faktisk kan anvendes i nationale procedurer, bestemmes det tillige i forordningen, at de rapporter, som Kommissionens inspektører udarbejder, kan »udgøre gyldige bevismidler i administrative eller retlige procedurer i den medlemsstat, hvor dette måtte være påkrævet« på lige fod med og på samme vilkår som administrative rapporter udarbejdet af nationale embedsmænd. Ligesom tilfældet var med hensyn til Kommissionens adgang til at gennemføre kontrollen, er udgangspunktet for anvendelsen af resultatet af den kontrol, Kommissionen foretager, at der sker en ligestilling af Fællesskabets og den nationale kontrol. Som gennemgået ovenfor må der også her tages et mere teoretisk end praktisk forbehold for anden regulering i sekundære retsakter for den enkelte sektor.

---

<sup>324</sup> Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2.

<sup>325</sup> Se i overensstemmelse hermed Kommissionens årsberetning om Beskyttelse af Fællesskabets Finansielle Interesser, bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg.

<sup>326</sup> Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2.

### 8.3 Konklusion

For kontrollen med de retsundergivne i medlemsstaterne udført af Fællesskabet er det karakteristisk, at bortset fra Revisionsrettens kontroladgang er traktaten tavs herom. Den efterhånden omfattende regulering af spørgsmålet er vokset frem i de sekundære retsakter, begyndende som spæde forskrifter om samarbejde om kontrol mellem Kommissionen og medlemsstaternes myndigheder og med tiden udviklet til reguleringer, ved hvilke Kommissionen er tillagt en betydelig grad af selvstændighed. Den afgørende milepæl blev sat med Rfo 2185/96<sup>327</sup>, der betød en betydelig udfyldning af det indtil da eksisterende retstomrum. Nøgleordene i denne regulering er partnerskab og ligestilling mellem den nationale kontrol og fællesskabets kontrol. Forordningen vil på grund af sit horisontale anvendelsesområde skulle lægges til grund i en lang række situationer, men kan herudover antagelig forventes at få afsmittende virkning for fremtidig regulering og fortolkning af eksisterende regulering. Forordningen tager dog forbehold for sektroregulering, hvorfor en sådan altid må tages i ed ved vurdering af konkrete retstvister.

## 9. Fællesskabets kontrol med de nationale myndigheder

Der findes betydelig regulering af fællesskabskontrol med de nationale myndigheder i såvel traktaten som i den sekundære fællesskabsret. Det er denne regulering, der behandles i dette afsnit.

### 9.1 Kontrolhjemmel i traktaten

Fællesskabets traktatbaserede kontrol med de nationale myndigheder kan hensigtsmæssigt behandles efter, hvilken institution der foretager kontrollen. Det vil sige Kommissionen, Revisionsretten henholdsvis Europa-Parlamentet.

Kommissionens kontrolhjemmel findes i art. 5 sammenholdt med art. 155. Af art. 5 udspringer der som tidligere omtalt en pligt for medlemsstaterne til at lette Kommissionen i gennemførelsen af dens opgaver, herunder skal medlemsstaterne oplyse Kommissionen om vedtagne gennemførelsesforanstaltninger og loyalt stille de oplysninger til rådighed, som Kommissionen måtte anmode om, jf. sag 240/86.<sup>328</sup> Art. 155 forpligter Kommissionen til at sikre sig, at fællesskabsreguleringen gennemføres behørigt. En forudsætning for at drage omsorg for gennemførelsen af EF-retten er, at Kommissionen får stillet oplysninger til rådighed. Det antages<sup>329</sup> at følge af traktatens

---

<sup>327</sup> Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2.

<sup>328</sup> Kommissionen mod Grækenland, saml. 1988.1835. Se endvidere sag C-33/90, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Italienske Republik, saml. 1991.5987, hvor Italien blev dømt for overtrædelse af art. 5 ved ikke at have tilstillet Kommissionen de oplysninger, den anmodede om.

<sup>329</sup> Molde, Jørgen, m.fl.; EF-Karnov, 1990, s. 34. Omtalen af forholdet er udeladt i Molde, Jørgen, m.fl., EU-Karnov 1993 og Due, Ole, m.fl.; EU-Karnov 1996.

art. 5 sammenholdt med art. 155, at Kommissionen har ret til dels at aflægge informationsbesøg hos de nationale myndigheder og dels at afkræve disse oplysninger om konstaterede overtrædelser og om omfanget af de anvendte ressourcer, jf. sag 240/86.<sup>330</sup>

Det har været anført<sup>331</sup>, at Kommissionen allerede som følge af sit ansvar for Fællesskabets budget skulle besidde en kompetence til at udføre den kontrol, som den finder nødvendig. En konsekvens af en sådan retstilling ville være kompetence for Kommissionen til at føre kontrol med medlemsstaternes myndigheder, på alle områder som berøres af EF-finansiering. Opfattelsen er næppe i overensstemmelse med legalitetsprincippet og savner støtte i retspraksis, hvorfor den ikke kan tiltrædes.

Også Revisionsretten kan foretage kontrol med de nationale myndigheder. Revisionsrettens kompetence udspringer af traktatens art. 188a og art. 188c, ifølge hvilke Revisionsretten reviderer regnskaberne over samtlige fællesskabets indtægter og udgifter. Dette indebærer blandt andet, at Revisionsretten har revisionsadgang hos de centrale, regionale og lokale nationale myndigheder.

Kontrollen af medlemsstaternes myndigheder er imidlertid ikke fri. Art. 188c, stk. 3 fastslår ganske vist, at revisionen foretages på grundlag af regnskabsbilag og i fornødent omfang ved undersøgelser på stedet, men samtidig er det fastlagt, at revisionen skal foretages »i forbindelse med de nationale revisionsinstitutter eller, såfremt disse ikke har de fornødne beføjelser, i forbindelse med de kompetente nationale myndigheder«. Hvis de nationale institutter eller myndigheder ikke ønsker at deltage i revisionen, må Revisionsretten kunne gennemføre denne på egen hånd, hvilket først og fremmest støttes på, at dette er retsstillingen, for så vidt angår Revisionsrettens kontrol af de retsundergivne i medlemsstaterne.

Med hensyn til indhentning af dokumenter eller oplysninger i øvrigt er det fastsat, at Revisionsretten har krav på sådanne, i det omfang det er nødvendigt, for at den kan gennemføre sine opgaver, men også disse skal indhentes via de nationale revisionsinstitutter eller den relevante myndighed.

Revisionsrettens kontrol med medlemsstaternes myndigheder er således baseret på et samarbejde om kontrollen mellem Revisionsretten og de nationale revisionsinstitutter, for Danmarks vedkommende Rigsrevisionen.

Den sidste EF-institution, der har traktatfæstet hjemmel til at føre kontrol med de nationale myndigheder, er Europa-Parlamentet. Med TEU art. G, nr. 41 fik EP kompetence til at nedsætte midlertidige undersøgelsesudvalg. Bestemmelsen er indføjet i TEF art. 138c og bestemmer, at »Europa-Parlamentet efter anmodning fra en fjerdedel af sine medlemmer [kan] nedsætte et midlertidigt undersøgelsesudvalg, der ... skal undersøge påstande om overtrædelser eller om fejl eller forsømmelser i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabsretten«.

De nærmere vilkår for udøvelsen af undersøgelsesbeføjelsen er fastlagt ved en

---

<sup>330</sup> Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Helleniske Republik, saml. 1988.1835. Forud for dommen fandtes en næsten tilsvarende mulighed for at kræve oplysninger blandt andet i Rfo. 107/83, art. 9.

<sup>331</sup> Vervaele A.E., John; Fraud against the Community, 1992.

aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen indgået i 1995.<sup>332</sup> Det følger blandt andet heraf, at undersøgelse af påståede uregelmæssigheder kan ske, hvad enten de er begået af en fællesskabsinstitution eller et fællesskabsorgan, eller mere interessant i denne sammenhæng de er begået af »en offentlig myndighed i en medlemsstat«.<sup>333</sup> Der er således givet Europa-Parlamentet en vidtrækkende hjemmel til at undersøge medlemsstaternes overholdelse af fællesskabsretten.

Det eneste der kræves, for at en undersøgelse kan iværksættes, er, at der foreligger »påstande om overtrædelser eller om fejl eller forsømmelser i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabsretten«<sup>334</sup>, og at en fjerdedel af Europa-Parlamentets medlemmer anmoder om, at der nedsættes et midlertidigt undersøgelsesudvalg. Det betyder i realiteten, at hvis det tilstrækkelige antal EP-medlemmer samles herom, kan et undersøgelsesudvalg nedsættes.

Europa-Parlamentet er lagt to kontrolinstrumenter i hænde til at udfylde sin vide adgang til at undersøge medlemsstaternes overholdelse af fællesskabsretten, nemlig at indkalde vidner henholdsvis kræve skriftligt materiale forelagt.

Med hensyn til det skriftlige materiale er udgangspunktet, at medlemsstaternes myndigheder såvel som fællesskabets institutioner og organer skal udlevere alle dokumenter til undersøgelsesudvalget, som er nødvendige for udvalgets udførelse af sine opgaver. Der gælder dog den betydelige modifikation heri, at tavshedspligt eller hensyn til den offentlige eller nationale sikkerhed efter såvel fællesskabsbestemmelser som nationale regler vil undtage fra udleveringspligten. Hertil kommer, at bestemmelsen om udlevering af dokumenter ikke »berører ... andre nationale bestemmelser, som er til hindre for ... fremsendelse af dokumenter«. Med andre ord er en myndighed i en medlemsstat ikke forpligtet til at udlevere dokumenter til undersøgelsesudvalget, hvis det vil være i strid med national regulering. Det er således kun i forhold til dokumenter, der forefindes i en EF-institution eller organ, at man kan tale om en egentlig ubetinget udleveringspligt. Heller ikke her er den imidlertid ganske ubetinget, for i det omfang det relevante dokument i fællesskabets besiddelse hidrører fra en medlemsstat, skal denne give samtykke til udleveringen.

---

<sup>332</sup> Jf. Afgørelse truffet af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 19. april 1995 om de nærmere vilkår for udøvelse af Europa-Parlamentets undersøgelsesbeføjelser, EFT 1995 L 113/2. Anvendelse af denne form er forskrevet i TEF art. 138c, stk. 3.

<sup>333</sup> Med art. 138c er der derimod ikke åbnet mulighed for at undersøge påståede overtrædelser, fejl eller forsømmelser begået af fysiske eller juridiske personer i medlemsstater. Dog kan der foranstaltes undersøgelse af »personer som i henhold til fællesskabsretten er bemyndiget til at anvende denne«. Denne tilføjelse går antagelig alene på fysiske eller juridiske personer, som gennem fællesskabsretten har fået en særlig kompetencemæssig bemyndigelse til at udøve en funktion, der kan sammenlignes med de funktioner, de nationale myndigheder har i forbindelse med gennemførelse af fællesskabsretten. Den engelske formulering af bestemmelsen er således »persons empowered by Community law to implement that law«.

<sup>334</sup> Jf. TEF art. 138c, og ligegyldende art. 2 i Afgørelse truffet af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om de nærmere vilkår for udøvelse af Europa-Parlamentets undersøgelsesbeføjelser, EFT 1995 L 113/2.

Undersøgelsesudvalgets anden oplysningskilde er vidner. Udvalget kan anmode nationale regeringer, fællesskabsinstitutioner eller organer om at lade et af deres medlemmer deltage i udvalgets arbejde. Den personkreds, der efter ordlyden omhandles, er ministre, kommissærer mv., men da det i praksis er usandsynligt, at de omhandlede personer, navnlig de nationale ministre, vil (kunne) afse tid til udvalgets arbejde, må ordlyden forstås anderledes og tosidigt, dels som et politisk signal om at undersøgelsesudvalgene skal betragtes som vigtige, og dels at EF-institutioner og organer samt medlemsstaterne efter en begrundet anmodning fra undersøgelseudvalget skal udpege en embedsmand eller ansat, som de bemyndiger til at give møde for udvalget.<sup>335</sup> De pågældende udtaler sig på vegne af og efter instruks fra deres regering eller institution, og undtagelse fra pligten til at udtale sig gælder i samme omfang som gennemgået ovenfor vedrørende dokumenter. Herudover kan undersøgelsesudvalget anmode enhver anden person om at afgive vidneudsagn, hvis det er nødvendigt for udvalgets arbejde. Vigtigt i denne forbindelse er, at der ikke er tale om en vidnepligt, men alene om vidneudsagn efter »anmodning« fra udvalget. Endelig følger det af art. 136 i Europa-Parlamentets forretningsorden, at enhver, der vidner for et midlertidigt undersøgelsesudvalg, kan påberåbe sig de rettigheder, vedkommende ville have som vidne ved en retsinstans i hjemlandet. Forretningsordenen foreskriver, at den pågældende skal informeres om disse rettigheder, før der afgives vidneforklaring til det midlertidige undersøgelsesudvalg. Konklusionen er, at Europa-Parlamentet har en meget vid adgang til at iværksætte undersøgelser, men at denne samtidig efterlader Parlamentet i et betydeligt afhængighedsforhold af medlemsstaternes reguleringer, for så vidt angår fremskaffelse af oplysninger.

I art 138c er det bestemt, at hvis de forhold, der ønskes undersøgt, er under retslig behandling, da skal denne først være afsluttet, før undersøgelsesudvalg kan nedsættes med henblik på at undersøge de påståede fejl og forsømmelser. Der er ikke tvivl om, at EF-Domstolen er omfattet af formuleringen »retslig behandling«. Men også nationale retsinstanser udelukker anvendelse af undersøgelsesudvalg. Der må antagelig være tale om en egentlig domstolsbehandling og ikke blot behandling ved domstolsliggende nationale organer. Sådan som bestemmelsen er formuleret, er kravet, at de påståede fejl, forsømmelser eller overtrædelser af fællesskabsretten »er« under retslig behandling, for at et midlertidigt undersøgelsesudvalg ikke kan undersøge forholdene. Heri må ligge, at en retslig behandling, der påbegyndes efter nedsættelsen af undersøgelsesudvalget, ikke vil forpligte dette til at indstille sin aktivitet. Denne fortolkning støttes tillige af det retspolitiske argument, at medlemsstaterne ikke bør have mulighed for at obstruere undersøgelser, de måtte opfatte som ubehagelige, ved at foranstalte en langstrakt national retslig behandling, der på grund af undersøgelsesudvalgets midlertidige karakter reelt vil kunne sætte udvalget ud af kraft.

Hvis Kommissionen, efter at et midlertidigt undersøgelseudvalg er nedsat, meddeler Europa-Parlamentet, at forholdet er genstand for en fællesskabsretlig overtrædelsesprocedure, er udvalget forpligtet til at »sætte Kommissionen i stand til

---

<sup>335</sup> Art. 3, stk. 3 i Afgørelse truffet af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om de nærmere vilkår for udøvelse af Europa-Parlamentets undersøgelsesbeføjelser, EFT 1995 L 113/2.

fuldt ud at udøve sine beføjelser«. Der er således ikke hér tale om, at det ene undersøgelsesforløb udelukker det andet, men derimod om et parallelt forløb.

Den midlertidige karakter af de omhandlede undersøgelsesudvalg fremgår ud over af navnet af, at det i traktatens art. 138c, stk. 2 er bestemt, at »udvalget ophører med at bestå, når det afgiver sin beretning«. Hertil kommer, at den ovenfor omtalte aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen bestemmer<sup>336</sup>, at et midlertidigt undersøgelsesudvalg ophører med at bestå senest tolv måneder efter, at det blev nedsat<sup>337</sup> eller under alle omstændigheder ved udløbet af valgperioden. Tolv måneders fristen kan dog forlænges med to gange tre måneder.

Indtil videre har Europa-Parlamentet kun benyttet sin kompetence til at nedsætte et midlertidigt undersøgelsesudvalg en gang, hvilket skete på december-sessionen i 1995.<sup>338</sup> Opgaven for dette udvalg var at undersøge »arten af og årsagerne til ... svig eller forsømmelser hos de kompetente nationale myndigheder ... i forbindelse med transitproceduren«. Baggrunden var, at såvel Kommissionen som Revisionsretten havde påpeget betydelige uregelmæssigheder i forbindelse med forsendelse af varer<sup>339</sup> og fastslået, at det var de nationale administrationer, der bar ansvaret for kvaliteten af den administrative kontrol og forvaltningen af ordningen.<sup>340</sup> Udvalget, der blev nedsat, havde sytten medlemmer, til at sikre fremdriften i arbejdet blev der etableret et sekretariat med tre sagsbehandlere, heraf en udredningsmedarbejder fra DG II, en sagsbehandler fra Transportudvalgets sekretariat og endelig en fra Budgetkontroludvalgets sekretariat. Det er givet, at den jomfrusejlads med midlertidige undersøgelsesudvalg, som Europa-Parlamentet hermed begav sig ud på, tegnede konturerne for og vil få betydelig indflydelse på anvendelse af denne undersøgelsesform fremover. Der er således næppe tvivl om, at Europa-Parlamentet valgte emnet for undersøgelsen med største omhu. Udvalgets arbejde blev afsluttet den 19. december 1996 med Endelig

---

<sup>336</sup> Jf. art. 4 i Afgørelse truffet af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 19. april 1995 om de nærmere vilkår for udøvelse af Europa-Parlamentets undersøgelsesbeføjelser, EFT 1995 L 113/2.

<sup>337</sup> Afgørende i forbindelse med beregning af fristen syntes at måtte være Europa-Parlamentets beslutning om nedsættelsen, og ikke offentliggørelsen af beslutningen herom i EFT, jf. art 4, stk. 1 sammenholdt med art. 2, stk. 3 i Afgørelse truffet af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 19. april 1995 om de nærmere vilkår for udøvelse af Europa-Parlamentets undersøgelsesbeføjelser, EFT 1995 L 113/2. Imidlertid kan det konstateres, at fristen for forelæggelse af beretning i forbindelse med det undersøgelsesudvalg, Europa-Parlamentet nedsatte i december 1995 (B4-1571/95), er fastsat til tolv måneder efter offentliggørelsen af beslutningen i EFT.

<sup>338</sup> B4-1571/95.

<sup>339</sup> Kommissionen har i Meddelelse fra Kommissionen Svig i forbindelse med forsendelsesproceduren, forudsete løsninger og fremtidsperspektiver, KOM(95)108 endl. udg., af 29. marts 1995, anslået omfanget af told- og afgiftsunddragelserne under proceduren for fællesskabsforsendelser fra 1990 til udgangen af 1994 har udgjort 750 mio. ECU, eller ca. 5,6 mia. danske kroner

<sup>340</sup> Kommissionens beretning for 1994 om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser bekæmpelse af svig, afsnit 4.2, og Revisionsrettens årsberetning for 1994, punkt 1.48.

beretning og henstillinger fra Det midlertidige undersøgelsesudvalg om ordningen for Fællesskabsforsendelser<sup>341</sup>, der må karakteriseres som en væsentlig beretning. Undersøgelsesudvalget har således dels blotlagt en række aspekter og mekanismer i forbindelse med uregelmæssigheder med forsendelsesordningerne og dels mere generelt fundet, at det er nødvendigt med et fælles juridisk område blandt andet for at undgå uregelmæssigheder som følge af organiseret kriminalitet. Ifølge beretningen eksisterer det juridiske samarbejde i teorien, men næppe i praksis, hvilket tilskrives de meget forskellige administrative og retlige strukturer i medlemsstaterne. Navnlig de manglende bevisnormer betyder, at forhold konstateret i en medlemsstat ikke accepteres i en anden. Forskelle som udnyttes af den organiserede kriminalitet. Europa-Parlamentets midlertidige undersøgelsesudvalg må klassificeres som et væsentligt instrument i Fællesskabets kontrol med de nationale myndigheder.

## 9.2 Reguleringen i sekundære retsakter

EF bygger som tidligere omtalt på en kompetencemæssig tvedeling, hvor Fællesskabets institutioner vedtager reglerne og budgettet, mens medlemsstaterne forestår administrationen heraf. Dette indebærer, at umiddelbar indsigt i midlernes anvendelse og reguleringens gennemslagskraft kun i ganske beskedent omfang er til rådighed for Fællesskabet. EF's retlige konstruktion nødvendiggør derfor, at Fællesskabet kan kontrollere medlemsstaterne eller på anden måde modtage informationer om anvendelsen af reglerne og bevillingerne i praksis for at sikre, at reglerne følges, og for at kunne afgøre, om der er behov for ændringer eller tilpasninger heri, og hvilke tiltag der i givet fald vil være de mest adækvate.

Uanset det åbenbare behov for fællesskabskontrol med de nationale myndigheder har etableringen heraf ikke ligget lige for. Det skyldes dels, at medlemsstaternes suverænitetsfølelse har stillet sig hindrende i vejen herfor og dels, at EF ikke råder over de betydelige ressourcer, som en egentlig kontrol ville kræve.

På denne baggrund er der som et væsentligt supplement til og delvis substitut for egentlig kontrol udført af EF-institutionerne i de sekundære retsakter udviklet forpligtelser for medlemsstaterne til at give fællesskabsinstitutionerne meddelelse om deres administration af reglerne, herunder om den kontrol de udfører, og de uregelmæssigheder, de konstaterer.<sup>342</sup>

I det følgende redegøres først for reguleringen i sekundære retsakter vedrørende de etablerede rapporteringsforpligtelser og derefter for reguleringen af EF's adgang til egentlig kontrol med de nationale myndigheder.

---

<sup>341</sup> PE 220.895/endl. Beretningen omfatter fire bind; Bind I er endelig beretning og henstillinger (192 sider), Bind II er mundtlige vidneforklaringer (382 sider), Bind III er skriftlige bidrag (379 sider), og Bind IV er bidrag fra unionens institutioner (241 sider). Alt i alt fylder beretningen 1194 sider.

<sup>342</sup> Europa-Parlamentet har flere gange peget på behovet for, at Fællesskabet, mere præcist Kommissionen, får passende underretning om tilfælde af uregelmæssigheder, se for eksempel Betænkning udarbejdet af Europa-Parlamentets budgetkontroludvalg om øget bekæmpelse af svig specielt rettet mod EF-budgettet, PE 111.304/endl., af 16. marts 1987.

### 9.2.1 Rapporteringsforpligtelsen

Allerede meget tidligt så rapporteringsforpligtelser dagens lys på landbrugsområdet. Rfo 729/70<sup>343</sup> indeholdt således en forpligtelse for medlemsstaterne til at underrette »Kommissionen om de foranstaltninger der er truffet med henblik [på at sikre, at reguleringen er blevet gennemført på behørig måde, at uregelmæssigheder forhindres og undgås, samt at uberettigede udbetalte beløb tilbagebetales]«. Formuleringen gav medlemsstaterne et råderum, der gjorde, at rapporteringsforpligtelsen ikke blev effektiv, hvorfor der blev foretaget en opstramning allerede to år senere.

Med Rfo 283/72<sup>344</sup> blev der således indført et egentligt informationssystem på landbrugsområdet, særlig art. 3 i forordningen har meget omfattende virkninger, idet den pålægger medlemsstaterne hvert kvartal at give Kommissionen meddelelse om, hvilke bestemmelser der er overtrådt, udgiftens art og størrelse, hvilke fælles markedsordninger og hvilke varer henholdsvis hvilke foranstaltninger det drejer sig om, på hvilket tidspunkt eller i hvilket tidsrum uregelmæssigheden er begået, hvilke fremgangsmåder der er benyttet ved uregelmæssighedens begåelse, hvorledes uregelmæssigheden er blevet opdaget, hvilke af medlemsstaternes kontorer eller organer der har konstateret uregelmæssigheden, de finansielle følger og mulighederne for gennemførelse af tilbagebetaling.

Der gik op imod 20 år, før denne rapporteringsforpligtelse blev revideret. Det skete med Rfo 595/91<sup>345</sup>, der gentager den ovenfor gennemgåede art. 3 og supplerer med yderligere krav om meddelelse om datoen og kilden for den første oplysning, som har givet anledning til formodning om uregelmæssigheder samt oplysning, om datoen for uregelmæssighedernes konstatering, om andre medlemsstater eller tredjelande der er berørt samt, angivelse af de implicerede fysiske og juridiske personer. Herudover er Rfo 595/91<sup>346</sup> i art. 5<sup>347</sup> meget specifik med hensyn til krav om medlemsstaternes rapportering vedrørende den retsforfølgning, de iværksætter over for uregelmæssighederne, således skal der gives meddelelse om størrelsen af de stedfundne eller forventede tilbagebetalinger, om foranstaltninger, der er truffet af medlemsstaterne for

---

<sup>343</sup> Om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT 1970 L 94/13, art. 8.

<sup>344</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelsen af et informationssystem på dette område, EFT 1972 L 36/1.

<sup>345</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inde for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område samt om oprettelse af forordning (EØF) nr. 283/72, EFT 1991 L 67/11.

<sup>346</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inde for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område samt om oprettelse af forordning (EØF) nr. 283/72, EFT 1991 L 67/11.

<sup>347</sup> En lignende men ikke nær så vidtgående bestemmelse fandtes i art. 5 i Rfo 283/72. Her var kravet til medlemsstaterne alene, at de skulle give Kommissionen »alle formålstjenlige oplysninger«.



at sikre tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt, om administrativ og retslig forfølgning, der er indledt med henblik på tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt, og om iværksættelse af sanktioner, om grundene til eventuel standsning af sager vedrørende tilbagebetaling, om eventuel standsning af retsforfølgning. Rfo 595/91<sup>348</sup> indeholder endvidere - ligesom Rfo 283/72<sup>349</sup> gjorde - krav om, at de omhandlede oplysninger, skal afgives inden for de første to måneder efter hvert kvartals udløb.<sup>350</sup>

Det turde kunne antages at en rapportering fra medlemsstaterne til Kommissionen, der opfylder de anførte krav, vil give Kommissionen en dybtgående indsigt i den nationale administration af og kontrol med den relevante regulering samt grundlag for at fremkomme med adækvate forslag til kontrol og sanktionsreguleringer, idet oplysningerne vil sætte Kommissionen i stand til at gennemføre en analyse, af hvor og hvordan uregelmæssighederne opstår, samt medlemsstaternes forfølgning heraf.<sup>351</sup> Samtidig vil de meddelte oplysninger give Kommissionen bedre forudsætninger for at udføre sine egne egentlige kontrolfunktioner i forhold til såvel medlemsstaten som de retsundergivne heri.<sup>352</sup>

---

<sup>348</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område samt om ophævelse af forordning (EØF) 283/72, EFT 1991 L 67/11.

<sup>349</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelsen af et informationssystem på dette område, EFT 1972 L 36/1.

<sup>350</sup> I særberetning nr. 7/93 om kontrol af svig og uregelmæssigheder på landbrugsområdet (gennemførelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 og (EØF) nr. 595/91) med Kommissionens svar, EFT 1994 C 53/1, udtaler Revisionsretten betydelig kritik af medlemsstaterne for ikke at foretage underretning inden for de afsatte tidsfrister og for, at de underretninger, der finder sted, er ufuldstændige og upræcise. Det er i øvrigt ikke alene medlemsstaterne, der kritiseres. Kommissionens Generaldirektorat for Landbrug (GD VI) som modtager oplysningerne fra medlemsstaterne, kritiseres for ikke at samarbejde tilfredsstillende med UCLAF, der derfor ikke har været i stand til at varetage sin funktion med at forvalte og koordinere de modtagne oplysninger.

<sup>351</sup> Statistisk oversigt over de i henhold til forordningen meddelte uregelmæssigheder findes i afs. 17.1.1. Det er i øvrigt konstateret, at der er meget stor forskel i antallet af rapporterede uregelmæssigheder landene imellem og deres beløbsmæssige størrelse, hvilket har givet Kommissionen det indtryk, at medlemsstaterne alene meddeler en del af de uregelmæssigheder, de opdager.

<sup>352</sup> Der findes andre eksempler på rapporteringsforpligtelser på landbrugsområdet. Den nyeste findes i Rfo 1469/95 om foranstaltninger, der træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1 med gennemførelsesbestemmelser i Kfo 745/96 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1469/95 om foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1996 L 102/15. Hovedhjørnestenen i rapporteringsforpligtelsen er, at medlemsstaterne skal give Kommissionen meddelelse om

Også på Fællesskabets andet store udgiftsområde, strukturfondene, bekræftes Fællesskabets stigende opmærksomhed på vigtigheden af at modtage informationer om reguleringens anvendelse i praksis og det deraf følgende behov for at etablere en rapporteringsforpligtelse for medlemsstaterne. For de tre ældste strukturfonde, det vil sige Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Udviklings- og garantifond for Landbruget, Udviklingssektionen og Den Europæiske Socialfond, blev den rapporteringsforpligtelse, der fandtes i Rfo 4253/88<sup>353</sup>, opstrammet i art. 23 i Rfo 2082/93<sup>354</sup> og er i dag yderligere opstrammet og præciseret i Kfo 1681/94. Medlemsstaternes rapporteringsforpligtelse er hér gennemreguleret både med hensyn til, hvilke oplysninger der skal gives, hvornår de skal gives, og med hvilke intervaller dette skal ske. Da det er meget ressourcekrævende for de nationale myndigheder at afgive alle de krævede oplysninger, er der etableret en bagatelgrænse på 4000 ECU, idet sager hvor uregelmæssighedernes påvirkning af Fællesskabets er under denne grænse, kun skal oplyses efter udtrykkelig anmodning fra Kommissionen.

---

erhvervsdrivende, der på baggrund af tidligere erfaringer »frembyder en risiko for manglende pålidelighed i forbindelse med licitationer, eksportrestitutioner og salg af interventionsprodukter til nedsat pris, der finansieres af EUGFL, Garantisektionen.« oplysningerne videresendes af Kommissionen til de andre medlemsstater, således at disse kan udvise påpasselighed, herunder iværksætte ekstra kontrol. Endvidere anvender Kommissionen selv oplysningerne til at udelukke de pågældende erhvervsdrivende fra at deltage i licitationer afholdt af Kommissionen. Det bemærkes, at Kommissionen indtager en central koordinerende rolle, først og fremmest som modtager og videreformidler af de oplysninger, der meddeles, men også som bindeleddet, hvis en medlemsstat ønsker yderligere oplysninger, idet dette sker ved, at den pågældende medlemsstat retter henvendelse til Kommissionen, der herefter indhenter oplysningerne i den medlemsstat, der oprindeligt har afgivet oplysningerne.

<sup>353</sup> Om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondenes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1988 L 374/1. Det var en uddybning af rapporteringsforpligtelsen i Rfo 4253/88, Kommissionen foretog i »Adfærdskodeks med henblik på anvendelse af art. 23, stk. 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 angående uregelmæssigheder og gennemførelse af et system til udveksling af oplysninger om uregelmæssigheder«, EFT 1990 C 200/3. Dette adfærdskodeks blev annulleret af EF-Domstolen i sag C-303/90, Saml. 1991.5315. Realitetsindholdet i det annullerede adfærdskodeks findes i dag i Kfo 1681/94 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af strukturpolitikken, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 178/43.

<sup>354</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondenes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1993 L 193/20.

<sup>355</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af strukturpolitikkerne, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 178/43.

For så vidt angår den sidst oprettede strukturfond, Samhørighedsfonden<sup>356</sup>, findes rapporteringsforpligtelsen i Kfo 1831/94<sup>357</sup>, der praktisk talt ord til andet er en gentagelse af reguleringen i Kfo 1681/94.<sup>358</sup>

Rapporteringsforpligtelsen, således som den er etableret på strukturfondsområdet, svarer til den regulering, der for landbrugsområdet findes i Rfo 595/91<sup>359</sup>, i en sådan grad, at det må antages, at sidstnævnte har ligget til grund herfor. En formodning, der bekræftes af Kommissionens Årsberetning om Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Beretning for 1994.<sup>360</sup> Det kan på denne baggrund med nogen forsigtighed antages, at der herved er etableret en reguleringsmodel for medlemsstaternes rapporteringsforpligtelse, som vil kunne blive anvendt fremover.

Fællesskabets interesse i at modtage meddelelser består ikke kun vedrørende uregelmæssigheder i forhold til udgifter afholdt af Fællesskabet, men i fuldt samme omfang, for så vidt angår Fællesskabets indtægter.

På indtægtsområdet er rapporteringen grundlæggende søgt sikret ved, at hver medlemsstat årligt skal udarbejde et sammenfattende regnskab ledsaget af en beretning vedrørende fastlæggelsen af og kontrollen med egne indtægter, som skal fremsendes til Kommissionen før den 1. juli det følgende år, jf. Rfo 2891/77.<sup>361</sup> Dette er suppleret med en bestemmelse, ifølge hvilken medlemsstaterne efter anmodning herom meddeler Kommissionen »benævnelsen på de tjenestegrene eller organer, som er ansvarlige for fastlæggelsen af egen indtægter, og i givet fald deres status; ... de almindelige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser og de almindelige bogføringsforskrifter vedrørende fastlæggelsen af egen indtægter og overdragelsen heraf til Kommissionen«. Den centrale rapporteringsforpligtelse vedrørende uregelmæssigheder med egne indtægter findes i art. 6 i Rfo 1552/89<sup>362</sup> og har følgende ordlyd; »[f]ra den 1. januar 1990 indsender hver medlemsstat halvårligt til Kommissionen en kortfattet

<sup>356</sup> Rfo 1164/94 om oprettelse af Samhørighedsfonden, EFT 1994 L 130/1.

<sup>357</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af Samhørighedsfonden, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 191/1.

<sup>358</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af strukturpolitikken, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 178/43.

<sup>359</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette området samt om ophævelse af forordning (EØF) 283/72, EFT 1991 L 67/11.

<sup>360</sup> KOM(95)98 endelig udg.

<sup>361</sup> Om gennemførelse af afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter, EFT 1977 L 336/1.

<sup>362</sup> Om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter, EFT 1989 L 155/1.

beskrivelse af tilfælde af svig og uregelmæssigheder, der vedrører fordringer på over 10000 ECU, med oplysning om eventuelle foranstaltninger, den har truffet, eller som vil kunne overvejes, således at allerede afslørede tilfælde af svig og uregelmæssigheder ikke gentages«. Endvidere forpligter art. 17, stk. 3 i samme forordning medlemsstaterne til »i en halvårlig rapport [at give] Kommissionen meddelelse om resultaterne af deres kontrol samt de samlede tal og de principielle spørgsmål i forbindelse med de væsentligste problemer, herunder også tvister, der opstår ved anvendelsen af denne forordning«.<sup>363</sup>

Forordningens regulering giver Kommissionen indseende i karakteren af de uregelmæssigheder, der forekommer, og den kontrol, medlemsstaterne præsterer.

#### *9.2.1.1 Oplysningernes anvendelse*

Fællesskabets anvendelse af de modtagne oplysninger forudsætter, at rapporteringen er af høj kvalitet og fremsendes regelmæssigt. Dette er forhold, som Fællesskabet er opmærksom på<sup>364</sup>, og som, det er anført ovenfor, er søgt sikret i den sekundære regulering.

Endvidere har Fællesskabet erkendt, at forpligtelserne til at foretage indberetninger af oplysninger kun er af begrænset værdi i sig selv. For at optimere nyten heraf er det nødvendigt, at den betydelige mængde oplysninger gøres operationelle og systematiseres. Dette sker ved at strukturere de indsamlede oplysninger og kombinere de forskellige informationskilder gennem anvendelse af informationsteknologi. Et vigtigt element heri er oprettelsen af forskellige databaser i EF-regi. Den vel nok mest kendte database er IRENE, der har været i drift siden december 1992, og som omfatter landbrug, egne indtægter, gensidig bistand og strukturfondene. Med udgangen af 1993 indeholdt basen over 11500 rapporterede tilfælde af uregelmæssigheder, fordelt med 8200 vedrørende EUGFL, Garantisektionen, 2900 vedrørende egne indtægter og 60 tilfælde vedrørende strukturfondene. Ved udgangen af 1994 var disse tal vokset til i alt 15000 tilfælde, heraf 9300 vedrørende EUGFL, garantisektionen, 4900 vedrørende egne indtægter, 700 vedrørende gensidig bistand og 100 vedrørende strukturfondene. Ud over databasen IRENE findes en række andre databaser for eksempel Præ-Irene<sup>365</sup>,

---

<sup>363</sup> I forbindelse med behandlingen af oplysningspligten vedrørende Fællesskabets egne indtægter kan også Rfo 1468/81 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne, EFT 1981 L 144/1, som ændret ved Rfo 945/87 om ændring af forordning (EØF) nr. 1468/81 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne, EFT 1987 L 90/3 nævnes.

<sup>364</sup> Se også Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, bekæmpelse af svig, Beretning for 1993, Kommissionen.

<sup>365</sup> Denne database skal muliggøre behandling af oplysninger, der ikke hører under IRENE-databasen, det drejer sig især om uregelmæssigheder, der er under efterforskning samt oplysninger fra nye informationskilder. Der er typisk tale om sager, som medlemsstaterne endnu ikke har givet meddelelse om. Basen beskriver, hvor langt UCLAF er med efterforskningen af de enkelte sager.

DAF<sup>366</sup>, SCENT<sup>367</sup> og SID.<sup>368</sup> Med henblik på at fremme muligheden for integration mellem de forskellige indformationskilder arbejder Kommissionen på at udvikle en ny database kaldet IRENE 95.

Fællesskabet har som gennemgået etableret omfattende rapporteringsforpligtelser for medlemsstaterne. Oven i købet er der siden begyndelsen af 90'erne sket en uniformisering af reguleringen. Yderligere arbejdes der målrettet med at systematisere oplysningerne og gøre dem brugbare. Dette indebærer, at rapporteringsforpligtelserne i dag virker som et supplement til eller en substitut for egentlig kontrol med de nationale myndigheder og i øvrigt giver Kommissionen bedre forudsætninger for at udføre egne egentlige kontrolfunktioner. Samtidig betyder de indgivne oplysninger, at Fællesskabet får et grundlag for at vurdere behovet for tilpasninger og ændringer i den eksisterende regulering.<sup>369</sup>

Gennem de senere år har der endvidere været tendenser til, at rapporteringsforpligtelserne er blevet anvendt i en ny relation, nemlig til at sikre Fællesskabet større indflydelse på den konkrete nationale administration af EF-reglerne.

En god illustration heraf findes i Rfo 2262/84<sup>370</sup>, som ændret ved Rfo 593/92<sup>371</sup>, om særlige foranstaltninger i olivenoliesektoren. Reguleringen pålægger som tidligere omtalt medlemsstaterne at oprette et særligt administrativt uafhængigt agentur til varetagelse af en række kontrolopgaver. Af art. 1, stk. 4 fremgår, at repræsentanter

Basen blev operationel i 1995 og indeholdt da oplysninger om 127 tilfælde, heraf 65 vedrørende strukturfondene og andre områder, 58 vedrørende landbrugsområdet og 4 vedrørende egne indtægter (uden for landbrugsområdet).

<sup>366</sup> Den generelle database vedrørende bedrageribekæmpelse. Gennem DAF-projektet kan der hentes oplysninger om de kontrol- og bedrageribekæmpelsessystemer medlemsstaterne har indført for de forskellige finansieringsinstrumenter på de forskellige indtægts- og udgiftsområder. Systemet skulle gøre det muligt at udarbejde en fortegnelse over de administrative og strafferetlige sanktioner der finder anvendelse på et givet område.

<sup>367</sup> SCENT-nettet (Systems Customs Enforcement NeTwork) er et toldinformationssystem, med 313 terminaler tilsluttet ved udgangen af 1994. Systemet fungerer som en meddelelsestjeneste hvor det er muligt at hente oplysninger om personer, transportmidler, varer mv.

<sup>368</sup> SID er en database vedrørende toldoplysninger, der med tiden skal omfatte samtlige områder i forbindelse med toldsamarbejdet under EF-reguleringen og uden for EF-reguleringen (nakotika mv.). Systemet er baseret på en række terminaler, der sammenkobler import- og eksporttoldkontorene i Fællesskabet indbyrdes samt forbinder disse med centraladministrationerne og Kommissionens administrationsgrene. Ved udgangen af 1992 var 70 terminaler i medlemsstaterne tilkoblet SID, året efter var tallet oppe på 250.

<sup>369</sup> Kommissionens årsberetning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg., s. 78

<sup>370</sup> Om særlige foranstaltninger inden for olivenoliesektoren, EFT 1984 L 208/11.

<sup>371</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 2262/84 om særlige foranstaltninger inden for olivenoliesektoren, EFT 1992 L 64/1.

fra Kommissionen til enhver tid kan følge den virksomhed, der udøves af agenturet. Således skal agenturet regelmæssigt sende Kommissionen rapporter om sin virksomhed og en oversigt over de forholdsregler og sanktioner, som iværksættes over for forhold, som konstateres under kontrollen. Hertil knytter sig gennemførelsesreguleringen i Kfo 27/85<sup>372</sup>, som ændret ved Kfo 3602/92<sup>373</sup>, der uddyber de beskrevne forpligtelser. Blandt andet foreskrives det, at agenturet senest den 15. i hver måned skal sende Kommissionen arbejdsprogrammet for den følgende måned for at gøre det muligt for Kommissionen at følge agenturets virksomhed.<sup>374</sup> Denne forudgående rapportering giver Kommissionen et stærkt og direkte arrangement i den nationale kontrol.

Også på strukturfondsområdet<sup>375</sup> ses tydelige tendenser til, at rapporteringsforpligtelsen anvendes til at sikre Fællesskabet større indflydelse på medlemsstaternes konkrete administration. Således spiller Kommissionen en vigtig rolle for koordinering og tilrettelæggelse af bekæmpelsen af uregelmæssigheder, ikke mindst udarbejdelse af strategier. Det er blandt andet bestemt, at Kommissionen tilrettelægger informationsmøder på fællesskabsplan for medlemsstaternes repræsentanter for, ud fra de oplysninger medlemsstaterne har meddelt, at uddrage konklusioner med hensyn til uregelmæssighederne, forebyggelsesforanstaltningerne og forfølgningen.

Et tredje eksempel er Rfo 4045/89<sup>376</sup>, som ændret ved Rfo 3094/94<sup>377</sup>, der indeholder en bestemmelse om, at hver medlemsstat skal opstille et program for den kontrol, der skal foretages. Dette program skal sendes til Kommissionen, der har otte uger til at fremsætte bemærkninger hertil; sker dette ikke træder programmet i kraft, således som det er udarbejdet af medlemsstaten. Kommissionen vil dog på et hvilket

<sup>372</sup> Om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2262/84 om særlige foranstaltninger inden for olivenoliesektoren, EFT 1985 L 4/5.

<sup>373</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 27/85 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2262/84 om særlige foranstaltninger inden for olivenoliesektoren, EFT 1992 L 366/31.

<sup>374</sup> Tilsvarende regulering findes for tobakssektoren i 2075/92 om den fælles markedsordning for råtabak, EFT 1992 L 215/70, med gennemførelsesregulering i Kfo 85/93 om kontrolagenturer i tobakssektoren, EFT 1993 L 12/9.

<sup>375</sup> Se art. 8 i Kfo 1831/94 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af Samhørighedsfonden, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 191/9 og art. 8 i Kfo 1681/94 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af strukturpolitikkerne, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 178/43.

<sup>376</sup> Om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektoren, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1989 L 388/18.

<sup>377</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 4045/89 om medlemsstaters kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, EFT 1994 L 328/1.

som helst tidspunkt kunne kræve, at en bestemt type virksomheder inddrages i en medlemsstats program. På denne måde opnår Kommissionen ikke alene forudgående indseende med medlemsstaternes kontrol, den tillægges samtidig reelt en beføjelse til når som helt at gribe ind i den af medlemsstaterne tilrettelagte kontrol. Målet med disse meddelelser er ikke at opnå grundlag for tilpasninger af reguleringen, men derimod indflydelse på den nationale administration af kontrolforpligtelserne.<sup>378</sup>

I løbet af nogle år vil det vise sig, om Fællesskabet vil være i stand til at anvende rapporteringen i endnu en relation, nemlig til at tilrettelægge en sammenhængende strategi for bekæmpelse af uregelmæssigheder.

I forlængelse af gennemgangen af rapporteringsforpligtelserne er det på sin plads kort at omtale den af Kommissionen oprettede frikaldstelefonlinie. Princippet er, at der i alle medlemsstater kan ringes gratis til et telefonnummer<sup>379</sup>, hvor der, eventuelt anonymt, kan indtales meddelelser om uregelmæssigheder over for Fællesskabet.<sup>380</sup>

Systemet blev taget i brug i november 1994. I løbet af det første år modtog Kommissionen på denne måde mere end 4000 opkald, heraf førte de 200 til en mere tilbundsående undersøgelse, mens en række af de andre tilfælde har sat Kommissionen i stand til at kontrollere oplysninger, der allerede var modtaget på anden måde. I 1996 blev der ligeledes registreret tæt ved 4000 opkald, hvoraf 42, der primært angik egne indtægter og strukturforanstaltninger, gav anledning til nærmere undersøgelser.<sup>381</sup> Telefonlinien har været en vigtigt kilde til information om uregelmæssigheder.

---

<sup>378</sup> Se tillige for eksempel Rfo 2048/89 om generelle regler om kontrollen inden for vinsektoren, EFT 1989 L 202/32, der indeholder en regel om årlige møder mellem Kommissionen og medlemsstaterne til fastlæggelse af anvendelsen af forordningen og udførlige regler for gensidig bistand og samordning af kontrol Kommissionen og medlemsstaterne imellem. Samt Kfo 3122/94 om fastlæggelse af kriterierne for risikoanalysen for så vidt angår landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitution, EFT 1994 L 330/31, der opstiller en lang række kriterier, som kan indgå i risikoanalyser i henhold til forordningen, og i forlængelse heraf bestemmer, at medlemsstaterne giver Kommissionen meddelelse om de trufne foranstaltninger med henblik på anvendelse af risikoanalyser. Videre bestemmes det, at »Medlemsstaterne og Kommissionen ... i fællesskab [vurderer pålideligheden og relevansen af kriterierne for risikoanalysen] på grundlag af den indhøstede erfaring for eventuelt at tilpasse udvælgelsessystemet og -parametrene med henblik på at styrke den fysiske kontrols effektivitet og målrettethed«. Hermed gives Kommissionen dels indflydelse på den nationale administration af forordningen og dels grundlag for at vurdere, om der skal foretages ændringer i reguleringen. Se endvidere art. 8 i Rfo 2392/86 om udarbejdelse af en fællesskabsfortegnelse over vindyrkningsarealer, EFT 1986 L 208/1, hvor der omkring rapporteringsforpligtelsen er etableret samspil mellem Kommissionen og medlemsstaterne om administrationen af reglerne.

<sup>379</sup> I Danmark er nummeret 80018495.

<sup>380</sup> Se vedrørende dette telefonsystem Kommissionens årsberetning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Beretning for 1994, KOM(95)98 endelig udg., s. 27.

<sup>381</sup> Se Kommissionens årsberetning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Beretning for 1996, KOM(97)200 endelig udg., s. 15.

### 9.2.2 Kontrol

Som i en række andre relationer vedrørende kontrol og sanktioner i EF-retten er også Fællesskabets adgang til at føre kontrol med de nationale myndigheder over en årrække vokset frem i den sekundære regulering, og som i andre tilfælde er reguleringen begyndt vag for efterfølgende at vinde i styrke.

Det områder hvor der mig bekendt først blev vedtaget hjemmel til fællesskabskontrol med de nationale myndigheder, var fiskeriområdet.<sup>382</sup> I dag findes der en ganske omfattende regulering heraf i Rfo 2847/93<sup>383</sup> om indførsel af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik. Forordningen indeholder således i art. 29, stk. 1 en bestemmelse, der giver Kommissionen hjemmel til at efterprøve gennemførelsen af forordningen dels gennem kontrol af dokumenter og dels ved besøg på stedet, hvilket kan ske uden forudgående varsel. Hertil kommer art. 29, stk. 3, der hjemler, at Kommissionen kan kræve at få oplyst i detaljer, hvilket inspektions- og kontrolprogram de nationale myndigheder har planlagt, hvorefter Kommissionen ved uafhængige inspektioner kan efterprøve, om medlemsstatens myndigheder gennemfører programmet. Med denne forordning har Kommissionen en egentlig ubetinget adgang til at føre kontrol med de nationale myndigheder. Navnlig bør Kommissionens adgang til at føre kontrol med de nationale myndigheder gennem kontrol på stedet bemærkes.

At netop fiskeriområdet har været banebrydende i denne kontrolrelation, beror angiveligt på, at der i medlemsstaternes territorialfarvand typisk opererer såvel fremmede fiskere som fiskere, der er hjemmehørende i den pågældende medlemsstat, hvilket kunne friste medlemsstaterne til primært at kontrollere de fremmede skibe.

Men også på det jordbundne landbrugsområde er der i dag hjemmel til fællesskabskontrol med de nationale myndigheder. Efter art. 11, stk. 2 i Rfo 3508/92<sup>384</sup> kan repræsentanter fra Kommissionen efterprøve, om medlemsstaten har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at etablere det i forordningen omhandlede

<sup>382</sup> Rfo 2057/82 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol med fiskeri fra fartøjer hjemmehørende i medlemsstaterne, EFT 1982 L 220/1, hvor der »for at sikre, at medlemsstaterne overholder denne forordning« i art. 12, stk. 3 blev givet Kommissionen hjemmel til »i samarbejde med de kompetente nationale myndigheder [at] føre tilsyn med dens [forordningens] gennemførelse på stedet«. Denne hjemmel begrænsedes i art. 12, stk. 4, hvor det blev præciseret, at Kommissionens bemyndigede embedsmænd kan »overvære inspektioner, som de nationale myndigheder udfører«, og videre at det er fartøjets kaptajn, der »alene er ansvarlig for inspektionen« og »De tjenestemænd, som Kommissionen har bemyndiget til at deltage i inspektionen, skal følge de regler og den praksis som kaptajnen fastsætter« samt endelig, at »de af Kommissionen bemyndigede tjenestemænd ikke [har] ret til at foretage kontrol af privatpersoner, men skal ledsage de national inspektører, som til enhver tid er ansvarlige for de inspektioner, der udføres«. Kommissionens relativt tilbagetrukne rolle i kontrollen er naturlig, idet dens primære funktion ikke er at kontrollere de retsundergivne i medlemsstaterne, men derimod at sikre at medlemsstaterne overholder forordningen. Senere blev Rfo 2241/87 om fastsættelse af foranstaltninger til kontrol af fiskeri, EFT 1987 L 207/1 vedtaget.

<sup>383</sup> Om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, EFT 1993 L 261/1.

<sup>384</sup> Om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 355/1.



kontrolsystem, samt om den medfinansiering af den nationale kontrol, som EF har foretaget, er gået til udgifter, der er refusionsberettigede. I de tilfælde, hvor medlemsstaterne har overdraget arbejdet i henhold til forordningen til særlige organer eller virksomheder, kan Kommissionen tillige føre kontrol med disse. Der er overladt Kommissionen en betydelig frihed med hensyn til, under hvilken form den vil foretage den omhandlede kontrol, idet bestemmelsen angiver, at Kommissionens repræsentanter kan foretage »enhver undersøgelse og kontrol«.

I forlængelse heraf må det erindres, at Rfo 165/94<sup>385</sup> indeholder hjemmel for, at EF til støtte for den nationale kontrol kan etablere et kartotek med satellitbilleder, som medlemsstaterne kan låne med henblik på kontrol af de retsundergivne. Et sådant billedekartotek vil tillige dels i sig selv og dels gennem registrering af medlemsstaternes brug heraf kunne udgøre et godt grundlag for Kommissionens kontrol, hvilket efter den gældende regulering må anses for at være lovmedholdeligt. Betraget på denne måde efterlader bestemmelsen det indtryk, at der hér er etableret en god basis for en effektiv kontrol med medlemsstaterne.

Til et fuldstændigt billede hører imidlertid, at »i god tid« før kontrollen foretages skal Kommissionen underrette de berørte kompetente myndigheder herom, ligesom repræsentanter fra medlemsstaten kan deltage i kontrolforanstaltningerne. Der er med andre ord tale om, at dem, der skal kontrolleres, i god tid skal varsles om den forestående kontrol, hvilket naturligvis er et forhold, der er egnet til at svække kontrollens effektivitet betragteligt.<sup>386</sup>

I Rfo 1553/89<sup>387</sup>, art. 11 er det vedrørende Fællesskabets egne indtægter bestemt, at "[f]or så vidt angår moms-indtægterne foretages Kommissionens kontrol hos de kompetente myndigheder i medlemsstaterne"<sup>388</sup>, i forlængelse heraf er det fastsat, at Kommissionen i forbindelse med denne kontrol »drager ... særlige omsorg« for, at centraliseringen af beregningsgrundlaget og fastsættelsen af det samlede beløb for de

<sup>385</sup> Om Fællesskabets medfinansiering af kontrol ved telemåling og om ændring af forordning (EØF) nr. 3508/92 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1994 L 24/6.

<sup>386</sup> Et andet eksempel på, at Kommissionen er tillagt kontroladgang med de nationale myndigheder på landbrugsområdet, er art. 16 i Rdir 92/35, i hvilken det anføres, at: "De [sagkyndige fra Kommissionen] kan ... ved kontrol af en repræsentativ procentdel af bedrifterne undersøge, om de kompetente myndigheder fører tilsyn med, om bestemmelserne i dette direktiv overholdes". Der er to omstændigheder i denne regulering, der påkalder sig opmærksomhed, for det første at Kommissionen er tillagt beføjelser til selv at undersøge de retsundergivne med henblik på kontrol af den kontrol, medlemsstaterne udfører, og for det andet at det er sat et parameter for kontrollens omfang, nemlig en repræsentativ procentdel.

<sup>387</sup> Om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften, EFT 1989 L 155/9.

<sup>388</sup> Samme regulering fandtes tidligere i Rfo 2892/77 om anvendelse af afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter på indtægter hidrørende fra merværdiafgiften, EFT 1977 L 336/8.

opkrævede indtægter sker i overensstemmelse med forskrifterne. Ligesom Kommissionen »sikre[r] sig«, at de anvendte oplysninger er fyldestgørende, og at de momsbeløb, der hidrører fra nærmere opregnede transaktioner, er i overensstemmelse med denne forordning. Reguleringen indeholder således en utvetydig hjemmel til kontrol med de nationale myndigheder, der oven i købet præciseres med hensyn til, hvilken kontrol der skal foretages.

De behandlede reguleringer bekræfter en tendens til at, at der i de sekundære retsakter åbnes mulighed for Kommissionen til at føre kontrol med de nationale myndigheder. Reguleringen er dog endnu i sin vorden. Således bemærkes det, at strukturfondsreguleringen kun i meget begrænset omfang indeholder hjemmel for egentlig EF-kontrol med de nationale myndigheder.<sup>389</sup> Endvidere er kontrolreguleringen tydeligvis vokset frem sporadisk og fremstår derfor indholdsmæssigt ganske forskellig fra område til område. Den tendens til harmonisering, som er foregået, for så vidt angår de ovenfor gennemgåede rapporteringsforpligtelser, genfindes slet ikke i forbindelse med kontrolreguleringen.

Det kan dog konstateres, at hvor reguleringen oprindeligt havde en særlig begrundelse i de konkrete forhold, således som det gør sig gældende på fiskeriområdet, indsættes den i dag i sekundær regulering, uden at sådanne særlige omstændigheder nødvendiggør det.

Det afgørende gennembrud for reguleringen af fællesskabskontrol med de nationale myndigheder kom dog med den vigtige generelle og horisontale Rfo 2988/95.<sup>390</sup> I denne forordning er det bestemt, at Kommissionen er forpligtet til at føre kontrol med, at medlemsstaternes administrative fremgangsmåder er i overensstemmelse med fællesskabsreglerne, at den nødvendige dokumentation forefindes, og at den er i overensstemmelse med Fællesskabernes indtægter og udgifter, samt hvorledes de finansielle transaktioner og tilsynet med dem finder sted. Med bestemmelsen er etableret en forpligtelse for Kommissionen til at føre kontrol med medlemsstaternes myndigheder, hvis mål efter forordningens præambel er at understrege, at fællesskabsretten forpligter Kommissionen til at kontrollere, at Fællesskabets budgetmidler anvendes til de fastsatte formål.

Når det erindres, at Rfo 2988/95<sup>391</sup> er en rammeforordning, der efter sin intention

---

<sup>389</sup> Det eneste eksempel på regulering af den omhandlede art findes på den særlige del af strukturfondsområdet, der omhandler fiskeri. Her er der i Rfo 3699/93 om kriterier og betingelser for EF-strukturinterventioner inden for fiskeri, akvakultur og forarbejdning og afsætning af fiskerivarer og akvaprodukter, EFT 1993 L 346/1 fastsat bestemmelser om, at medlemsstaten i forbindelse med anmodning om udbetaling af den årlige rate af støtte skal bekræfte, at medlemsstaten har ført kontrol med, at betingelserne for støtten er overholdt. Hvis medlemsstaten ikke overholder denne forpligtelse, kan Kommissionen selv, som led i det særlige partnerskab, der er etableret i forbindelse med strukturfondsstøtten, foretage undersøgelse heraf og i denne forbindelse anmode medlemsstaten eller den relevante myndighed heri om at indgive sine bemærkninger inden for en bestemt frist.

<sup>390</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>391</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

lægger linierne for fremtidig regulering, og som til sin konkrete anvendelse i vidt omfang forudsætter opfølgende sektoriel regulering, og når der tages hensyn til formålet med reguleringen, er det nærliggende at antage, at forordningen må læses som indeholdende en generel forpligtelse for Kommissionen til at føre den kontrol med medlemsstaternes myndigheder, der er påkrævet for at sikre, at Fællesskabets midler anvendes korrekt. Men samtidig er det i forbindelse med den konkrete retsanvendelse påkrævet at iagttage reguleringen i de forskellige sektorer.

At Fællesskabet vægter rapporteringsforpligtelser frem for egentlig kontrol med de nationale myndigheder, stemmer med de udtalte ønsker om et partnerskab mellem Kommissionen og medlemsstaterne i bekæmpelsen af uregelmæssigheder, ligesom det ligger på linie med den voksende mængde regulering, der hjemler samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne om kontrol med de retsundergivne og den mere aktive rolle for UCLAF.

### **9.3 Konklusion**

Fællesskabet har behov for at kunne foretage en kontrol af de nationale myndigheder. Også i videre omfang end den kontroladgang, der følger af traktatens art. 5 og art. 155 og øvrige bestemmelser. Udvidet kontroladgang er primært etableret ved at underlægge de nationale myndigheder omfattende rapporteringsforpligtelser. Kommissionens traktatbestemte ret til at få og indhente oplysninger efter art. 5 og 155 er i den sekundære regulering i vidt omfang erstattet af en pligt for medlemsstaterne til at give oplysninger. Uanset at dette er den væsentligste udvikling, må det ikke overses, at det bliver stadig mere almindeligt, at de sekundære retsakter tillægger Kommissionen adgang til at foretage kontrol, ikke blot hos de nationale myndigheder, men også som kontrol direkte hos de retsundergivne med henblik på at afdække myndighedernes kontrol.

## **10. Medlemsstaternes indbyrdes kontrolsamarbejde**

I dette afsnit redegøres for den fællesskabsretlige regulering af medlemsstaternes indbyrdes samarbejde om kontrol (afs. 10.1) og, for det omfang i hvilket medlemsstaterne kan føre kontrol med hinanden med hjemmel i EF-retten (afs. 10.2).

### **10.1 Medlemsstaternes samarbejde om kontrol**

Et af de strukturelle problemer i forbindelse med bekæmpelse af uregelmæssigheder over for EF's budget er, at medlemsstaternes myndigheder anvender og administrerer EF-reguleringen, herunder foretager kontrol og sanktionering, på eget nationalt afgrænset område, mens virksomheder og personer ikke er bundet på tilsvarende vis. De, der begår uregelmæssighederne, kan operere på tværs af landegrænser og befinde sig i et nærmest retsløst rum, hvor risikoen for at blive afsløret er særdeles ringe, og hvor faren for sanktionering nærmest er ikke-eksisterende. Til imødegåelse heraf er det ikke tilstrækkeligt at have en harmoniseret kontrol og sanktioneringsregulering i de femten medlemsstater. Hvis bekæmpelsen af uregelmæssigheder skal være effektiv, er det en forudsætning, at myndighederne samarbejder, modtager informationer fra hinanden og har adgang til at befordre undersøgelser, kontrol mv. iværksat på tværs af landegrænser.

Dette har længe været erkendt, og allerede før der forelå regulering af medlemsstaternes samarbejde fra fællesskabsside, havde en række medlemsstater i 1967 indgået en traktat om samarbejde med hensyn til overholdelse af toldreguleringen.<sup>392</sup> Denne aftale, der er en almindelig folkeretlig traktat, nævnes, fordi den blandt andet angiver at være indgået for at forhindre brud på toldreglerne, der bringer Fællesskabets mål i fare. Men også fordi det blandt andet var under henvisning til denne, og til at et nært samarbejde mellem de administrative myndigheder i de enkelte medlemsstater om gennemførelsen af toldunionen og landbrugspolitikken ville få disse til at fungere mest effektivt, at Fællesskabet i 1981 tog tråden op med Rfo 1468/81.<sup>393</sup>

Forordningen skaber en omfattende samarbejdsforpligtelse. Udgangspunktet er således, at myndighederne i en medlemsstat er forpligtede til efter anmodning at meddele myndighederne i en hvilken som helst anden medlemsstat »alle oplysninger, som gør det muligt ... at sikre overholdelsen af told- og landbrugsbestemmelsen«. En forpligtelse, der er fulgt op af et krav om sidestilling, ifølge hvilket den myndighed, der skal fremskaffe oplysninger, skal forholde sig, »som hvis den handlede på egne vegne eller efter anmodning fra en anden myndighed i dens eget land«. Efter anmodning fra en myndighed fra et andet medlemsland er myndigheden endvidere forpligtet til i videst muligt omfang at udøve eller lade udøve overvågning af såvel personer som steder, varebevægelser og transportmidler, hvis der er rimelig grund til at antage, at de indgår i overtrædelser af told- eller landbrugsbestemmelserne. Der er således tale om en forpligtelse til udførelse af egentlige efterforskningsskridt efter anmodning. Det må bemærkes, at reguleringen angår relationer mellem myndigheder i de enkelte medlemslande, det er således ikke staterne som sådanne der samarbejder, men derimod myndighederne i staterne, hvilket understreger den integrerede karakter af samarbejdet.

Ud over samarbejdsforpligtelsen efter anmodning indeholder forordningen tillige en mindre omfattende forpligtelse til at yde uanmodet bistand i form af videregivelse af oplysninger vedrørende transaktioner, der forekommer at være i strid med told- eller landbrugsbestemmelserne.

Den rolle, Kommissionen var tillagt i forbindelse med forordningens anvendelse, var forsvindende lille. I 1987 blev dette forhold ændret med Rfo 945/87<sup>394</sup>, der pålagde medlemsstaterne en øget rapporteringspligt over for Kommissionen og gav denne en vis koordinerende rolle i forfølgelsen af de omhandlede uregelmæssigheder.

---

<sup>392</sup> Agreement on Mutual Assistance between the respective customs authorities, with supplementary protocol, 7 September 1967.

<sup>393</sup> Om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne, EFT 1981 L 144/1.

<sup>394</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 1468/81 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne, EFT 1987 L 90/3.

Reguleringens grundlæggende forpligtelse til omfattende samarbejde mellem medlemsstaterne er imidlertid bevaret uantastet også efter ændringerne i 1987.<sup>395</sup>

Et andet eksempel på samarbejdsforpligtelse på tværs af landegrænser findes i Rfo 3094/94.<sup>396</sup> En virksomhed kan være etableret i en medlemsstat og modtage støtte eller være forpligtet til at foretage indbetalinger i en anden medlemsstat. For at dette skal kunne kontrolleres, er det nødvendigt, at medlemsstaterne samarbejder. Med art. 7 i forordningen er det bestemt, at medlemsstaterne skal yde hinanden bistand i forbindelse med kontrol i såvel de ovennævnte tilfælde, hvor etablering og ind- henholdsvis udbetaling foregår i to forskellige medlemsstater, som i de tilfælde, hvor de papirer og oplysninger, der er nødvendige for den foreskrevne kontrol, ikke befinder sig i den medlemsstat, der kontrollerer. Reguleringen er bygget op på den måde, at inden for de første tre måneder efter udløbet af et EUGFL-regnskabsår sender ud-/indbetalingslandet en liste til hver af de øvrige medlemsstater, omfattende de virksomheder der er etableret i disse. Herefter er landet, hvor virksomheden er etableret, ansvarlig for, at kontrollen udføres i overensstemmelse med forordningen. Dette betyder ikke, at alle de på listen nævnte virksomheder skal kontrolleres<sup>397</sup>, men at virksomhederne må indgå som mulige kontrolobjekter på linie med virksomheder, der både har modtaget støtte/foretaget indbetaling og er etableret i den pågældende medlemsstat.

Kontrolreguleringen sigter på denne måde mod at neutralisere det faktum, at der foreligger et grænseoverskridende element. I erkendelse af at dette kan være mere besværligt end som så, er det bestemt, at den medlemsstat, i hvilken udbetaling eller indbetalingen har fundet sted, kan anmode medlemsstaten, i hvilken virksomheden er etableret, om at foretage kontrol. Der er pligt til at svare på en sådan anmodning men ikke til at efterkomme den. På denne måde bevares grundstrukturen: at det er etableringsmedlemsstaten, der er herre over kontrollen, præcis som det er tilfældet for

---

<sup>395</sup> I forlængelse af den foretagne gennemgang kan der være grund til at omtale Rdir 76/308 om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med foranstaltninger, der er finansieret af Den europæiske udviklings- og garantifond for Landbruget, samt af landbrugsafgifter og told, EFT 1976 L 73/18. Dette direktiv, der også angår landbrugs- og toldområdet, hjemler inddrivelse af uberettiget afholdte udgifter og ikke opnåede indtægter gennem assistance på tværs af medlemsstaterne. Myndighederne i én medlemsstat er således efter anmodning fra myndighederne i en anden medlemsstat forpligtede til dels at bistå med oplysninger til inddrivelse af fordringerne og dels at forkynde kravet for den betalingspligtige og foretage inddrivelsen, denne forpligtelse er ganske vist ikke ubetinget, men udgør alligevel en vigtig del i den samarbejdsforpligtelse mellem medlemsstaterne, der supplerer det traditionelle fællesskabsretlige samarbejde.

<sup>396</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 4045/89 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering af gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, EFT 1994 L 328/1.

<sup>397</sup> Jf. art. 2 i Rfo. 4045/89 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1989 L 388/18, med senere ændringer i Rfo 3094/94 om ændring af forordning (EØF) nr. 4045/89 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering af gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, EFT 1994 L 328/1.

rent nationale virksomheder, men samtidig kan ind-/udbetalingsmedlemsstaten pege på virksomheder, hvor man mener, der er grund til særlig opmærksomhed.

En herfra forskellig situation er, hvor ind- henholdsvis udbetaling har fundet sted i samme medlemsstat som etableringen, men hvor der er behov for oplysninger, som befinder sig i en anden medlemsstat for at udføre kontrollen, her kan den førstnævnte medlemsstat fremsætte en begrundet anmodning om kontrol. En sådan anmodning skal efterkommes af den medlemsstat, der modtager anmodningen inden for seks måneder. Der er således pligt til at udlevere oplysninger, og denne er i øvrigt uafhængig af national regulering om udlevering og samkøring af oplysninger.

Efter forordningen er Kommissionen tildelt en perifær funktion, idet den alene skal modtage kopi af lister, anmodninger mv.<sup>398</sup>

At Kommission i det hele taget har en rolle i forbindelse med medlemsstaternes samarbejde om kontrol, er ikke altid givet. Der kan i den sekundære regulering findes flere eksempler på det modsatte. Dette gælder for eksempel Rfo 2048/89.<sup>399</sup> Efter denne forordning er hver medlemsstat forpligtet til efter anmodning fra en anden medlemsstat at afgive oplysninger og foretage overvågning og kontrol, »som om den handlede på vegne eller anmodning fra en myndighed i sit eget land«. En medlemsstat, der på denne måde foranlediger kontrol foretaget i en anden medlemsstat, har ret til at deltage heri efter aftale med den ansvarlige instans i kontrolmedlemsstaten. Gennemførelsen af kontrolopgaverne ligger dog fuldt ud i hænderne på den ansvarlige instans.<sup>400</sup>

---

<sup>398</sup> Et tredje eksempel er art. 4 i Rfo 595/91 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 283/72, EFT 1991 L 67/11, efter hvilken medlemsstaterne skal underrette hinanden i tilfælde af uregelmæssigheder, der kan få grænseoverskridende virkning, endvidere skal medlemsstaterne sammen med kommissionen afholde møder for at drøfte udviklingen i bedrageribekæmpelsen. I særberetning 7/93 om kontrol af svig og uregelmæssigheder på landbrugsområdet (gennemførelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 og (EØF) nr. 595/91 med Kommissionens svar, EFT 1994 C 53/1 konstaterer Revisionsretten, at der hverken i Kommissionen eller de besøgte medlemsstater findes en ordning for administration af meddelelser mellem medlemsstaterne i henhold til art. 4.

<sup>399</sup> Om generelle regler om kontrollen inden for vinsektoren, EFT 1989 L 202/32. Se eventuelt også forgængeren Rfo 395/79 om direkte samarbejde mellem de instanser, som medlemsstaterne har pålagt at føre kontrol med overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne og de nationale bestemmelser i vinsektoren, EFT 1979 L 54/136

<sup>400</sup> Et andet eksempel er Rfo 386/90 om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb, EFT 1990 L 42/6, der handler om kontrol i forbindelse med landbrugsprodukter, som eksporteres med støtte. Her er i art. 5 foreskrevet, at "[m]edlemsstaterne samordner kontrol, der vedrører en og samme handlende, herunder den kontrol, der omhandles i henholdsvis art. 3 og 4 og i forordning (EØF) nr. 4045/89". For så vidt angår kontrollen med overholdelsen af fælles fiskeripolitik er det bestemt, at medlemsstaterne skal samordne deres kontrol for at gøre kontrollen så effektiv og økonomisk som muligt, jf. art 2, stk. 4. I Rfo 2847/93 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeri-

Kendetegnende for medlemsstaternes samarbejdsforpligtelse, således som den er udviklet i de sekundære retsakter, er, at medlemsstaterne forpligtes til efter anmodning at indhente og fremsende oplysninger, men det forekommer også, at oplysninger skal gives uden anmodning.

Som hovedregel har Kommissionen en relativt begrænset rolle. Dette forhold har TEU imidlertid ændret på. Traktaten forpligter medlemsstaterne til at samarbejde om kontrol<sup>401</sup>. Navnlig med TEF art. 209a, stk. 2<sup>402</sup> er det bestemt, at »[m]ed forbehold af andre bestemmelser i denne traktat samordner Medlemsstaterne deres optræden med henblik på at beskytte Fællesskabets finansielle interesser mod svig. Med henblik herpå tilrettelægger de med hjælp fra Kommissionen et snævert, løbende samarbejde mellem de kompetente tjenester i deres administrationer«. Hermed er skabt en samarbejdsforpligtelse, som ligger i lige linie af den ovenfor gennemgåede i de sekundære retsakter, men hvor Kommissionens koordinerende rolle er understreget. At bestemmelsen er under forudsætning af, at der er tale om beskyttelse af »Fællesskabets finansielle interesser«, er alene en begrænset indsnævring i anvendelsesområdet, fordi dette som anført i afhandlingens indledning dækker et meget vidt område. Med hensyn til fortolkningen af at medlemsstaterne alene er forpligtede, når der er tale om beskyttelse mod »svig«, henvises til afsnit 7.1.2 ovenfor.

Art. 209a, stk. 2 tjener således først og fremmest til at fastslå forpligtelsen til samarbejde under indflydelse fra Kommissionen. Et forhold, som Kommissionen igennem et stykke tid har anset for nødvendigt, hvis bekæmpelsen af uregelmæssigheder skal være effektiv. Kommissionen har eksempelvis anført, at »bekæmpelse af svig [kræver] et tæt og konstruktivt partnerskab mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Et sådant partnerskab skal hvile på bestemmelserne i art. 209A i TEU«.<sup>403</sup> Denne principielle udmelding har blandt andet ført til, at Kommissionen i 1994 i henhold til art. 209a, stk. 2 henvendte sig til en række medlemsstater for at få de nationale

---

politik, EFT 1993 L 261/1, konkret peges der på udarbejdelse af fælles inspektionsprogrammer og gensidig og regelmæssig underretning om indvundne erfaringer. Videre indeholder forordningen i art. 13, stk. 7 en forpligtelse til koordinering af kontrolaktiviteter, hvilket især indebærer, at medlemsstaterne overvåger transporter af varer, som ifølge oplysninger, de har modtaget, må formodes at være i modstrid med Fællesskabets forordninger. Endelig er det bestemt, at den medlemsstat, i hvilken et skib er registreret eller hvis flag det fører, kan anmode en anden medlemsstat om oplysninger om de landinger af fisk eller omladninger eller udbud til salg, der er sket på sidstnævntes suverænitetsområde. En sådan anmodning skal efterkommes, og forordningen indeholder tillige mere specifikke krav til de oplysninger, der skal afgives, jf. art. 16.

<sup>401</sup> Temple Lang, J.; Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty, Common Market Law Review 1990, s. 645.

<sup>402</sup> Princippet indeholdt i denne bestemmelse kaldes for Samarbejdsprincippet. Med hensyn til navngivningen af princippet henvises til rapporten; Protection of the community's financial interests, Synthesis document, afgivet i Bruxelles den 13. november 1995.

<sup>403</sup> Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig, arbejdsprogram for 1994.

myndigheder til at forfølge en mistanke om, at der i forbindelse med turisme er oprettet et netværk med henblik på at misbruge EF-midler.<sup>404</sup>

Der kan afslutningsvis være grund til at bemærke, at selvom art. 209a, stk. 2 indeholder en anvisning af, hvad der skal gøres for at bekæmpe svig over for Fællesskabet, er det utvivlsomt, at midlerne til rådighed for fællesskabet i så henseende ikke er begrænset til det i artiklen anførte, hvorfor regulering i sekundære retsakter fortsat vil være relevant.

## 10.2 Medlemsstaternes kontrol af andre medlemsstater

Det er et grundlæggende folkeretligt princip, at hver stat er enekompetent til at udøve myndighed på sit eget territorium, og at ingen stat kan udøve myndighed på en anden stats territorium.<sup>405</sup> Dette princip er fastholdt i EF-retten i den forstand, at en medlemsstat ikke kan foretage kontrol af andre medlemsstater på disses territorium.

Det folkeretlige princip er imidlertid ikke ensbetydende med, at en medlemsstat er udelukket fra på eget territorium at undersøge, om andre medlemsstater har opfyldt deres kontrolforpligtelser efter fællesskabsretten.

En sådan kontrol sætter fællesskabsretten imidlertid visse grænser for eksempelvis via traktatens art. 30.

I ganske få tilfælde er der i de sekundære retsakter givet medlemsstaterne hjemmel til på denne måde at foretage kontrol af hinanden. Det gælder navnlig i forbindelse med veterinærkontrol med henblik på de sundhedsmæssige spørgsmål, der kan opstå, når dyr eller landbrugsprodukter passerer grænsen.<sup>406</sup> Rfo 2048/89<sup>407</sup>

---

<sup>404</sup> Se Kommissionens årsberetning om; Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Beretning for 1994, KOM(95)98.

<sup>405</sup> Se Dixon, Martin; Textbook on International law, second edition 1993 og Claus Gulmann, John Bernard, Tyge Lehmann; Folkeret, DJØF 1989.

<sup>406</sup> Se eksempelvis art. 20 i Rdir 91/496 om fastsættelse af principperne for tilrettelæggelse af veterinærkontrollen for dyr, der føres ind i Fællesskabet fra tredjelande, og om ændring af direktiv 89/662/EØF, 90/425/EØF og 90/675/EØF, EFT 1991 L 268/56, art. 5 til 9 i Rdir 90/425 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandlen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked. Se endvidere udbygningen heraf i Rdir 91/496/EØF om fastsættelse af principperne for tilrettelæggelse af veterinærkontrollen for dyr, der føres ind i Fællesskabet fra tredjelande, og om ændring af direktiv 89/662/EØF, 90/425/EØF og 90/675/EØF, EFT 1991 L 268/56, Rdir 92/45 om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med nedlægning af vildtlevende vildt og afsætning af kød heraf, EFT 1992 L 268/35 og Rdir 92/65 om dyresundhedsmæssige betingelser for samhandlen med og indførsel til Fællesskabet af dyr samt sæd, æg og embryoner, der for så vidt angår disse betingelser ikke er underlagt specifikke fællesskabsbetingelser som omhandlet i bilag A, del I, til direktiv 90/425/EØF.

<sup>407</sup> Om generelle regler om kontrollen inden for vinsektoren, EFT 1989 L 202/32. Se eventuelt også forgænger Rfo 395/79 om direkte samarbejde mellem de instanser, som medlemsstaterne har pålagt at føre kontrol med overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne og de nationale bestemmelser i vinsektoren, EFT 1979 L 54/136.



indeholder hjemmel til, at repræsentanter fra en medlemsstat kan indsamle oplysninger om reguleringens anvendelse og den kontrol, der udføres i en anden medlemsstat. Dette skal ske efter aftale, men ikke desto mindre antager forholdet karakter af, at medlemsstaterne hermed er givet hjemmel til at kontrollere hinanden.

Selv om kontrol medlemsstaterne imellem forekommer, kan det konstateres, at det ikke er, og nok heller ikke vil blive en central brik i Fællesskabets kontrolregulering.

## **11. Konklusion på kontrolafsnittet**

Bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for EF's budget er blevet intensiveret kraftigt gennem de seneste årtier. Kontrol med overholdelsen af den gældende regulering har været et centralt middel hertil.

Der er blevet og bliver fortsat stillet betydelige krav til medlemsstaternes kontrol med, at fællesskabsreguleringen overholdes; det sker via traktaten såvel som retsgrundsætninger og den sekundære fællesskabsret.

Også Fællesskabets adgang til at føre kontrol med de retsundergivne og med de nationale myndigheder er vokset. I begge disse relationer er retsudviklingen i udtalt grad foregået gennem sekundære retsakter. Tendensen er, at der søges etableret et partnerskab/samarbejde mellem Fællesskabet og de nationale myndigheder. Behovet for egentlig fællesskabskontrol med de nationale myndigheder er søgt minimeret via omfattende rapporteringsforpligtelser.

## **SANKTIONER**

### **12. Sanktioner**

I dette afsnit gøres det EF-retlige begrebsapparat vedrørende sanktioner til genstand for behandling, herunder sondringen mellem de forskellige sanktionskategorier og EF's kompetence inden for hver kategori. Herefter redegøres der i de efterfølgende afsnit for EF-reguleringen af sanktioner pålagt af de nationale myndigheder over for de retsundergivne i medlemsstaterne (afsnit 13), for reguleringen af sanktioner pålagt af Fællesskabet over for de retsundergivne i medlemsstaterne (afsnit 14) og endelig for reguleringen af sanktioner pålagt af Fællesskabet over for de nationale myndigheder (afsnit 15). Altså en systematik svarende til den i kontrolafsnittet anvendte.

#### **12.1 EF-rettens sanktionsmæssige tredeling**

EF-traktaten indeholder ikke nogen overordnet regulering af eller begrebsbestemmelse vedrørende sanktioner. Hermed ikke sagt, at sanktionsspørgsmålet lades uomtalt, således fremgår det forudsætningsvis af traktatens art. 172, at forordninger kan indeholde sanktionsbestemmelser, efter art. 87 kan Kommissionen træffe beslutning om bøder og tvangsbøder inden for konkurrenceområdet<sup>408</sup>, og traktatens art. 171, stk. 2 hjemler bøde eller tvangsbøde over for medlemsstaterne. Hertil kommer en lang række

---

<sup>408</sup> Efter dansk begrebsopfattelse er disse bøder ikke bøder i strafferetlig forstand, idet de ikke kræves til hæfte, men i givet fald må tvangsinddrives som civilretlige krav.

traktatbestemmelser og retsgrundsætninger, der uden at nævne sanktioner direkte er af betydning for reguleringen og anvendelsen heraf.

I den sekundære EF-ret er der gennemført betydelig sanktionsregulering, men heller ikke her findes der en entydig begrebsdannelse. Der eksisterer ikke i EF-retten en regulering svarende til de nationale straffelove.

Som i mange andre EF-retlige relationer er sanktionsreguleringen og den begrebsdannelse, der kan udledes heraf, foregået gradvist over lang tid navnlig ved EF-domstolens praksis og gennem retsudviklingen i de sekundære retsakter.

I dag kan det fastslås, at EF-retten opererer med en sanktionsmæssig tredeling i administrative foranstaltninger, administrative sanktioner og strafferetlige sanktioner.

Sondringen mellem administrative sanktioner og strafferetlige sanktioner har været under udvikling i EF-retten længe. Derimod syntes introduktionen af tredelingen at være relativt ny og er således først tillagt retskraft med Rfo 1469/95<sup>409</sup>, og sidenhen i den vigtige forordning Rfo 2988/95<sup>410</sup>, hvor der med horisontal og generel virkning opstilles regler og principper for beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser.

Når der lægges særlig vægt på at tredelingen er optaget i Rfo 2988/95<sup>411</sup>, skyldes det, at de i forordningen indeholdte principper og regler efter forordningens intention skal udgøre rammen for fremtidig fællesskabsregulering af sanktioner.

I forordningens art. 4 er der fastsat regler om administrative foranstaltninger, mens art. 5 angår administrative sanktioner. For så vidt angår strafferetten følger det af forordningens art. 2, stk. 4 og art. 5, stk. 2 sammenholdt med præamblen, at denne ikke er berørt af reguleringen, hvilket er i overensstemmelse med begrænsningen af Fællesskabets kompetence i så henseende.

Forordningen giver tre niveauer for sondringen mellem de tre sanktionskategorier: Forskel pr. definition, forskel i retsfaktum og forskel i retsfølge.

Med hensyn til forskel i definition gælder det efter Rfo 2988/95<sup>412</sup>, at administrative foranstaltninger pr. definition ikke er sanktioner, jf. art. 4, stk. 4, mens dette - jf. navnet - er tilfældet for administrative sanktioner, som på den anden side ikke er eller må sidestilles med strafferetlige sanktioner, jf. art. 5, stk. 2.

Ud over den definitoriske forskel ligger sondringen i retsfaktum, hvor det først og fremmest er karakteristisk, at enhver uregelmæssighed kan mødes med administrative foranstaltninger, mens alene uregelmæssigheder, der er begået uagtsomt eller med forsæt, kan føre til med administrative sanktioner.

Det tredje sondringsniveau er retsfølgen. Det er dette parameter, der vil blive anvendt som indgangsvinklen i den følgende gennemgang af begrebsdannelsen. Idet der med retsfølgen som udgangspunkt redegøres for grænsefladerne mellem administrative

<sup>409</sup> Foranstaltninger, der skal træffes for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1.

<sup>410</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>411</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>412</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

foranstaltninger og administrative sanktioner, henholdsvis administrative sanktioner og strafferetlige sanktioner.

Indledningsvis kan der være grund til bemærke, at Fællesskabet har hentet inspiration til sondringen mellem strafferetlige sanktioner og administrative sanktioner i de nationale retssystemer. Det er imidlertid ikke muligt at søge tilbage til et enkelt af de nationale retssystemer, der anvender sondringen, for eksempel det tyske, franske og græske for at forstå den fællesskabsretlige sondring, idet landene ikke trækker de juridiske grænser mellem, hvad der anses for administrativt, og hvad der anses for strafferetligt, ens. Hertil kommer, at der er en række af de nationale retssystemer for eksempel det danske, engelske og irske, for hvilke sondringen er ukendt.<sup>413</sup> Sondringen og begrebsapparatet er med andre ord særegent for EF-retten.

### *12.1.1 Administrative foranstaltninger*

De tiltag, der betegnes som administrative foranstaltningerne, kan bestå i betaling af skyldige beløb, tilbagebetaling af uberettiget oppebårne beløb eller hel eller delvis fortabelse af en stillet sikkerhed.

De administrative foranstaltninger er som retsfølge af uregelmæssigheder karakteriseret ved, at der er tale om tilbagekaldelse af en uberettiget opnået fordel, eventuelt med tillæg af rente, der kan beregnes som en fast sats.

Administrative foranstaltninger er som tidligere omtalt pr. definition ikke sanktioner. Kategoriseringen uden for sanktionsområdet har imidlertid også den reelle argumentation for sig, at modtageren ikke er berettiget til at oppebære selve ydelsen, og vedkommende derfor ikke underkastes nogen sanktion, når beløbet skal (tilbage-) betales eller en sikkerhed fortabes. Med hensyn til et eventuelt rentetillæg indebærer det ganske vist, at der nominelt (tilbage-) betales mere, end der er blevet udbetalt eller

---

<sup>413</sup> Det må dog bemærkes, at det faktisk er muligt at finde eksempler på ordninger i Danmark, som kan sammenlignes med administrative sanktioner. Færdselslovens § 121 giver politiet hjemmel til at pålægge en afgift for overtrædelse af en række bestemmelser i loven eller fastsat i medfør af loven, herunder vedrørende standsning og parkering. Afgiften tilfalder statkassen og inddrives ved udpantning. Afgørelsen kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, og eventuelle indsigelser mod politiets afgørelse må derfor gøres gældende i fogedretten inden for de mere begrænsede rammer for bevisførelse, som gælder her. Et andet eksempel findes i DSB-loven og angår færdsel uden gyldig billet eller kort. En passager, der undlader at oplyse kontrolpersonalet om, at vedkommende ikke har gyldig billet, som undlader at købe billet eller som nægter at forevise billet eller kort, skal som udgangspunkt betale dobbelt takst, dog mindst et fastsat beløb. Betales beløbet ikke prompte, kan passageren udelukkes fra befordringen. Denne ordning er suppleret med en bestemmelse om bødestraf over for personer, der forsøger at skaffe sig befordring uden gyldig kort eller billet. Hvis bødestrafen ikke skønnes at medføre højere straf end bøde på 2000 kr. kan der ske udenretlig bødevedtagelse. Det tredje eksempel er hentet fra skatteretten. Indgives selvangivelse mere end én dag for sent, forhøjes indkomstskatten med 2 %, er fristen overskredet med mere end 10 dage, sker en forhøjelse med 5 %, idet der dog gælder visse maksima for forhøjelsen. Bortset fra disse enkeltstående eksempler er administrative sanktioner og den angivne tredeling fremmet for dansk ret. Se tillige; Generelt notat til brug for forhandlinger om EU-tiltag med henblik på beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser - bekæmpelse af svig, Lovafdelingen, Justitsministeriet, J.nr. 1994-610/21-0078 af 17. januar 1995.

krævet, hvilket kan tale for at betegne forholdet som en sanktion. Men et rentetillæg er blot udtryk for betaling af den værditilvækst, der er knyttet til besiddelsen af kapital, og da hovedydelsen ikke tilkommer den pågældende, gør værditilvæksten det heller ikke. Betragtet fra myndighedsside kompenserer et eventuelt rentetillæg det rentetab, der lides ved ikke at kunne disponere over pengene. I det omfang pengene udbetales direkte fra Fællesskabet, vil et krav om betaling af renter alene repræsentere varetagelse af EF's økonomiske interesser, således som Kommissionen som budgetansvarlig er forpligtet til.

Fordi de administrative foranstaltninger ikke går videre end tilbagekaldelse af den uberettigede opnåede fordel, er det uden betænkeligheder, at der i disse tilfælde ikke efter Rfo 2988/95<sup>414</sup> stilles krav om tilregnelser i form af uagtsomhed eller forsæt.

En praktisk vigtig forskel mellem administrative foranstaltninger og sanktioner i henhold til Rfo 2988/95<sup>415</sup> er, at forordningens administrative sanktioner udgør en ubestemt ramme, der til deres anvendelse forudsætter opfølgende regulering i sektorforordninger, mens dette næppe er tilfældet for de administrative foranstaltninger.<sup>416</sup>

Administrative foranstaltninger er pr. definition ikke en sanktion, ligesom de med hensyn til tilregnelsen adskiller sig fra sanktionerne. Også foranstaltningernes retsfølge tilsiger at holde dem uden for sanktionsområdet. Det kan med andre ord anføres, at de administrative foranstaltninger ligger op til sanktionernes nedre grænse.

*12.1.1.1 Betaling af skyldige beløb og tilbagebetaling af uberettiget oppebårne beløb*  
Opfattelsen af, at foranstaltninger, der begrænser sig til fuldstændig eller delvis tilbagebetaling af en uberettiget modtaget fordel, ikke kan betragtes som en sanktion, ses første gang eksplicit retligt udtrykt i art. 4 i det forslag til Rådsforordning om kontrol og sanktioner i forbindelse med den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik<sup>417</sup>, som Kommissionen fremlagde i 1990. Sidenhen er opfattelsen implicit

---

<sup>414</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>415</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>416</sup> Se Udenrigsministeriet, Nordgruppens svar af 19. juni 1995 på spørgsmål 102 af 6. juni 1995 (alm. del bilag 705) fra Folketingets Europaudvalg, j.nr. 400.D.9-0-0. Heri hedder det blandt andet, "Administrative sanktioner kan således kun pålægges med hjemmel i en sektorforordning, mens pålæggelse af administrative foranstaltninger ikke kræver særskilt hjemmel". Se dog på den anden side Bidrag til udenrigsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 17 til 19 fra Folketingets Europaudvalg af 16. november 1995 (alm. del bilag 121) fra Justitsministertiet, Lovafdelingen, EU & Menneskeret, j.nr. 1995-66-0018, af 1. december 1995 i hvilket det hedder, "De administrative sanktioner og administrative foranstaltninger, der åbnes mulighed for i forordningen, skal således fastsættes nærmere i kommende sektorforordninger".

<sup>417</sup> EFT 1990 C 137/7.

gjort til gældende ret på landbrugsområdet med art. 14 i Rfo 3887/92<sup>418</sup>, af hvilken det følger, at støttemodtageren skal tilbagebetale uberettiget udbetalte beløb forhøjet med en rente for perioden mellem udbetalingen af støtten og tilbagebetalingen. Bestemmelsen forholder sig ikke direkte til, om der er tale om en sanktion, men i forordningens systematik er bestemmelsen placeret adskilt fra sanktionsbestemmelserne, der findes i art. 9 og 10. Med den vigtige horisontale og generelle forordning Rfo 2988/95<sup>419</sup> er det i art. 4 om administrative foranstaltninger bestemt, at tilbagekaldelse af en uberettiget opnået fordel herunder forpligtelse til at betale de skyldige beløb eller tilbagebetale uberettiget oppebårne beløb incl. renter, der kan beregnes som en fast sats, ikke er en sanktion. Hermed må den fællesskabsretlige retsstilling på dette punkt anses for fastlagt.<sup>420</sup>

EF-Domstolen har flere gange fastslået medlemsstaternes pligt til at søge uberettiget udbetalt støtte tilbage fra modtagerne. I sag 54/81<sup>421</sup> udtalte Domstolen således, at den tilbagesøgningspligt, der fulgte af den i sagen omhandlede forordning, »blot er en udtrykkelig formulering af en forpligtelse, der allerede påhviler medlemsstaterne i medfør af det samarbejdsprincip, der opstilles i traktatens art. 5«. Medlemsstaterne er således efter traktaten forpligtet til at søge uretmæssigt udbetalt støtte tilbage. I forlængelse heraf må det bemærkes, at hvis der ikke til afsløringen af uregelmæssigheder var knyttet en forpligtelse for medlemsstaterne til at opkræve uddragne beløb og kræve tilbagebetaling af uberettigede oppebårne beløb, ville betydelige dele af bekæmpelsen af uregelmæssigheder, herunder foretagelsen af kontrol, miste værdi.

Inddrivelsen og tilbagebetalingen skal ske inden for rammerne af de nationale retssystemer og er undergivet de formelle og materielle bestemmelser, der er gældende inden for disse systemer, jf. de forenede sager 205-215/82.<sup>422</sup> Dog må anvendelsen af national ret ikke påvirke rækkevidden eller effektiviteten af fællesskabsretten, således at tilbagesøgning af beløb, der uretmæssigt er blevet udbetalt, gøres praktisk umulig. Tilbagesøgningen må heller ikke undergives betingelser eller vilkår, der er mindre gunstige end dem, der gælder lignende nationale foranstaltninger, ligesom de nationale

---

<sup>418</sup> Om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/36.

<sup>419</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>420</sup> Cfr. den officielle danske opfattelse, efter hvilken betaling af skyldige beløb eller tilbagebetaling af uberettiget oppebårne beløb med rentetillæg er at betragte som administrative sanktioner, jf. Generelt notat til brug for forhandlinger om EU-tiltag med henblik på beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser bekæmpelse af svig. Lovafdelingen, Justitsministeriet, j.nr. 1994-610/21-0078 af 17. januar 1995.

<sup>421</sup> Firma Wilhelm Fromme mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Saml. 1982.1449. se tillige de forenede sager 205-215/82 Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. mod Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. 1983.2633.

<sup>422</sup> Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. mod Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. 1983.2633.

myndigheder i deres forvaltning på dette område skal udvise den samme omhu, som udvises ved gennemførelsen af tilsvarende nationale lovbestemmelser.<sup>423</sup> I overensstemmelse med de opstillede principper accepterede Domstolen, at beskyttelsen af berettiget forventning og retssikkerheden kunne udelukke tilbagesøgning. En forudsætning herfor er dog, at de samme principper finder anvendelse ved tilbagesøgning af nationale pengeydelse, og at fællesskabets interesser varetages fuldt ud.<sup>424</sup>

Parallelt og i overensstemmelse med den retsstilling som er skabt i retspraksis, har Fællesskabet i Rfo 2988/95<sup>425</sup> fastslået, at enhver uregelmæssighed i almindelighed skal medføre tilbagekaldelse af den uberettiget opnåede fordel, herunder betaling af skyldige beløb eller tilbagebetaling af uberettiget oppebårne beløb. Se eventuelt tillige art. 14 i Kfo 3887/92.<sup>426</sup>

Kommissionen udtrykker i sin årsberetning om bedrageribekæmpelse for 1992<sup>427</sup> utilfredshed med det flerårige forløb, tilbagebetalingssagerne normalt tager, men erkender, at da den primære årsag hertil er af proceduremæssig karakter, er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at ændre ved dette på fællesskabsniveau. Forholdet har dog antagelig været en medvirkende årsag til, at Fællesskabet har valgt at foretage nærmere regulering af medlemsstaternes forpligtelser til tilbagesøgning i sekundære retsakter. En kompetence, som det følger modsætningsvis af de ovennævnte domme, at Fællesskabet har. Rfo 595/91<sup>428</sup> præciserer medlemsstaternes tilbagesøgningsforpligtelse på landbrugsområdet og fastlægger detaljerede samarbejdsprocedurer mellem medlemsstaterne, Kommissionen og medlemsstaterne indbyrdes. I medfør af forordningens art. 5 skal medlemsstaterne kvartalsvis underrette Kommissionen om de administrative og retslige skridt, der er taget med henblik på at sikre tilbagesøgning, ligesom Kommissionen skal underrettes om eventuel indstilling af retsforfølgning.

---

<sup>423</sup> Jf. sag 54/81, Firma Wilhelm Fromme mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktor-  
nung, Saml. 1982.1449, de forenede sager 205-215/82, Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. mod  
Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. 1983.2633. Se særligt præmis 30 og sag C-290/91,  
Johannes Peter mod Hauptzollamt Regensburg, Saml. 1993.2981.

<sup>424</sup> De forenede sager 205-215/82, Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. mod Forbundsrepublik-  
ken Tyskland, Saml. 1983.2633. Se særligt præmis 30.

<sup>425</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>426</sup> Om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af  
visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/36.

<sup>427</sup> Kommissionens årsberetning om bedrageribekæmpelse 1992 s. 25.

<sup>428</sup> Rfo 595/91 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt  
inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et  
informationssystem på dette område samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 283/72, EFT  
1991 L 67/11.

### *12.1.1.2 Hel eller delvis fortabelse af en stillet sikkerhed*

Hel eller delvis fortabelse af en sikkerhed stillet enten til støtte for anmodning om en indrømmet fordel eller ved modtagelse af forskud er efter Rfo 2988/95<sup>429</sup> en administrativ foranstaltning og er efter forordningen udtrykkeligt begrænset til tilbagekaldelse af fordel.

### *12.1.2 Administrative sanktioner*

Fællesskabsretten indeholder hverken i den primære eller sekundære ret en generel definition af administrative sanktioner. Det nærmeste er art. 7, stk. 1 i Kommissionens forslag<sup>430</sup> til Rfo 2988/95.<sup>431</sup> Heri hed det, at ved administrative sanktioner forstås »foranstaltninger, der har til formål at bekæmpe [uregelmæssigheder] ..., og som har ugunstige finansielle eller økonomiske følger for de fysiske eller juridiske personer [der pålægges dem]«. <sup>432</sup> Selvom bestemmelsen ikke overlevede vejen gennem EF's regelskabesproces, markerer den, at vægten lægges på, at der skal være tale om ugunstige økonomiske følger. Her er med andre ord støtte for, som det også er anført i forbindelse med de administrative foranstaltninger, at tilbagekaldelse af en uberettiget fordel med tillæg af renter ikke udgør en administrativ sanktion. Endvidere giver forslaget støtte for, at administrative sanktioner ikke vil kunne omfatte frihedsstraf. Der er således markeret såvel en øvre som nedre grænse for administrative sanktioner.

Med disse indledende bemærkninger og konstateringen af, at en autoritativ generel definition af administrative sanktioner ikke gives, skal administrative sanktioner omtales med udgangspunkt i følgende retsfølger: bøde, tvangsbøde, udelukkelse en vis periode eller indtil videre, fortabelse af stillet sikkerhed, fortabelse af en fordel, kontrolafgifter, gebyrer og lignende samt øvrige sanktionsmuligheder.

---

<sup>429</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>430</sup> Forslag til Rådets forordning om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser, KOM(94)214 endelig udgave. På dette punkt støttede Europa-Parlamentet i øvrigt Kommissionens forslag, jf. Lovgivningsmæssig beslutning med udtalelse fra Europa-Parlamentet om forslag til Rådets forordning (EF, Euratom) om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser ((KOM(94)0214 - C4-0155/94 - 94/0146(CNS)), EFT 1995 C 89/83.

<sup>431</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>432</sup> Se endvidere forslag til Rådsforordning (EØF) om kontrol og sanktioner i forbindelse med den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik, EFT 1990 C 137/10, med senere ændringer i forslaget ved KOM(90)125, indeholder følgende forslag til definition i art. 4: "I denne forordning forstås ved sanktioner foranstaltninger, som indebærer ufordelagtige finansielle eller økonomiske følger for den erhvervsdrivende, der uberettiget har unddraget sig en forpligtelse, der er fastsat i forskrifterne. Som sanktioner betragtes dog ikke foranstaltninger, hvis følger begrænser sig til: - fuldstændig eller delvis tilbagebetaling af en uberettiget modtaget fordel - en forpligtelse til at tilbagebetale uberettiget modtagne beløb, der i givet fald forhøjes med renter, som i givet fald kan fastsættes skønsmæssigt, - almindelige fortabelse af sikkerhed, der er stillet i forbindelse med ansøgning om en fordel eller udbetaling af forskud".

### 12.1.2.1 Bøde

Bøder er ikke noget ukendt fænomen i EF-retten. Men det er relativt sjældent, at bøde udtrykkeligt nævnes i de sekundære retsakter som en sanktionsform, medlemsstaterne skal anvende over for retsundergivne, der overtræder fællesskabsreguleringen.

Dette beror antagelig på, at når Fællesskabet regulerer sanktioner, er det ofte for at foreskrive sanktionsformer anvendt, som ikke kan forventes at være almindeligt forekommende i medlemsstaterne, eller sanktioner, der specielt er designet til eller afpasset efter EF-reguleringen og således tjener et specifikt formål.

Disse omstændighed gør sig kun sjældent gældende for bøder. Tværtimod er bøde en hyppig sanktion i langt de fleste medlemsstats administrative og retlige systemer og vil ofte være medlemsstaternes eget valg i den nødvendige følge- eller implementeringsregulering, hvor EF-retten er tavs herom.

Den manglende forskrift om bødesanktion er således ikke udtryk for, at Fællesskabet ikke ønsker denne sanktionsform anvendt.

I de tilfælde, hvor der i de sekundære retsakter foreskrives anvendelse af bøde, har det ofte karakter af en konstaterende påpegelse af en mulighed snarere end et konstitutivt krav. Et eksempel herpå findes i Rfo 2847/93<sup>433</sup> om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeriordning, hvor art. 31, stk. 3 nævner bøde som en af flere mulige opregnede sanktioner, men i øvrigt overlader valget til medlemsstaterne, idet det indledningsvis er anført i bestemmelsen, at sanktionerne »kan« omfatte de opregnede muligheder.

I forslaget<sup>434</sup> til den vigtige generelle og horisontale forordning Rfo 2988/95<sup>435</sup>, således som det blev fremsat af Kommissionen, var bøde ikke nævnt blandt de administrative sanktioner. Men i art. 5, stk. 1, litra a) i den endelige forordning fastslås, at betaling af en »administrativ bøde« er en administrativ sanktion. At Fællesskabet har valgt at anvende formuleringen »administrativ bøde« frem for slet og ret »bøde«, tjener angiveligt blot til understregning af, at der er tale om en ikke strafferetlig sanktion.<sup>436</sup>

Ved siden af de administrative bøder gør Rfo 2988/95<sup>437</sup> også »betaling af et beløb, der overstiger de uberettiget oppebårne eller unddragne beløb, eventuelt med tillæg af rente« til en administrativ sanktion. Fællesskabets kompetence i forhold til

<sup>433</sup> Om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, EFT 1993 L 261/1.

<sup>434</sup> Kommissionens forslag til Rådets forordning (EF, Euratom) om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser, KOM(94)214 endelig udg.

<sup>435</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>436</sup> Set med danske øjne er det nærliggende at læse formuleringen som en understregning af, at muligheden for forvandlingsstraf ikke består, for så vidt angår disse bøder.

<sup>437</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1, jf. art. 5, stk. 1, litra b).



denne sanktionsform, var med sag C-240/90<sup>438</sup> fastslået på landbrugsområdet, og fandtes eksempelvis i Rfo 2262/84.<sup>439</sup> Med Rfo 2988/95<sup>440</sup> er den gjort til en af de almindelige administrative sanktioner.

Efter sin karakter, og i hvert tilfælde for den retsundergivne, der pålægges betalingen, er denne sanktion svær at skelne fra bøder, hvorfor det findes rimeligt, at den systematisk indplaceres under denne sanktionsform. For så vidt angår det supplerende beløb, er det bestemt, at dette fastsættes efter en procentsats, der fastlægges i særregler, og at beløbet ikke må overstige, hvad der anses for strengt nødvendigt for at give det en afskrækkende virkning.

Såvel de egentlige bøder som krav om betaling af de nævnte supplerende beløb må med traditionel dansk terminologi betragtes som strafferetlige sanktioner. Imidlertid betød vedtagelsen af den generelle forordning om administrative sanktioner Rfo 2988/95<sup>441</sup>, at Danmark blev foranlediget til at afklare holdningen til administrative sanktioner. Dette førte til dansk accept af, at en lang række sanktioner kan betragtes som administrative sanktioner. I grænseområdet kom bøderne til at ligge. Den danske holdning er, at bøder kan accepteres som administrative sanktioner omfattet af Fællesskabets reguleringskompetence inden for første søjle, men det er under forudsætning af, at en række retssikkerhedsgarantier respekteres<sup>442</sup>, det drejer sig først og fremmest om krav om tilregnelser, men også at bøden må udmåles i forhold til forseelsens art og grovhed og gerningsmandens individuelle forhold. En regulering, der låser bøden som værende et forudbestemt fast beløb, bør danske forhandlere af fremtidig fællesskabsretlig sanktionsregulering således ikke acceptere. Hermed ikke være sagt, at forekomsten er udelukket, og det følger under alle omstændigheder af Rfo 2988/95<sup>443</sup> og sag C-240/90<sup>444</sup>, at bøder er en administrativ sanktion inden for Fællesskabets reguleringskompetence også uanset iagttagelsen af de retssikkerhedsmæssige krav.

---

<sup>438</sup> Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1992.5383.

<sup>439</sup> Om særlige foranstaltninger inden for olivenoliesektoren, EFT 1984 L 208/11.

<sup>440</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1, jf. art. 5, stk. 1, litra b).

<sup>441</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>442</sup> Se Generelt notat til brug for forhandlinger om EU-tiltag med henblik på beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser - bekæmpelse af svig. Lovafdelingen, Justitsministeriet, j.nr. 1994-610/21-0078 af 17. januar 1995.

<sup>443</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>444</sup> Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1992.5383.

### 12.1.2.2 Tvangsbøder

Tvangsbøder adskiller sig fra almindelige bøder ved, at deres funktion ikke (alene) er efterfølgende sanktionering af en given overtrædelse. Tvangsbøderne har primært til formål via en på forhånd fastsat bødefølge at skabe en pression til gennemtvungelse af en bestemt adfærd. Tvangsbøder er set med danske øjne administrative sanktioner, forudsat at handlepligten er klart beskrevet.<sup>445</sup>

At Fællesskabet har kompetence til at opstille regler om tvangsbøder, kan næppe drages i tvivl, dels fordi andet ville virke ulogisk under henvisning til bødekompetencen og, dels fordi Rfo 2988/95<sup>446</sup> i sin recidivalbestemmelse om administrative sanktioner i art. 5, stk. 1, litra g) bestemmer, at Fællesskabet kan fastsætte andre sanktioner end de direkte nævnte, såfremt disse sanktioner udelukkende er af økonomisk art og har tilsvarende rækkevidde og virkning som de opregnede sanktioner, hvilket vil være tilfældet for tvangsbøder.

Afgørende er det dog, at Fællesskabet efter art. 171, stk. 2 har hjemmel til at pålægge medlemsstaterne tvangsbøder, samt at Kommissionen i Rfo 17/62<sup>447</sup>, art. 16 har hjemmel til at pålægge de retsundergIVEN i medlemsstaterne tvangsbøder, begge omstændigheder, der bekræfter tvangsbøderne som hjemmehørende i Fællesskabets spektra af administrative sanktioner.

### 12.1.2.3 Udelukkelse en vis periode eller indtil videre

Udelukkelse fra eller tilbagekaldelse af en fordel i en senere periode end den, hvor uregelmæssigheden fandt sted, er en praktisk sanktionsform i EF-retten.

Sanktion i form af udelukkelse har da også forekommet i den sekundære regulering igennem en årrække. Et eksempel herpå findes i Kfo 3887/92<sup>448</sup> som ændret ved Kfo 1648/95<sup>449</sup>, der i art. 9 bestemmer, at hvis en landbruger forsætligt har angivet sit støtteberettigede landbrugsareal større, end det i virkeligheden er, sker der udelukkelse fra støtte ikke blot i det pågældende år, men tillige i det efterfølgende år. Tilsvarende gælder ifølge forordningen art. 10, hvor landbrugeren forsætligt opgiver

<sup>445</sup> Se Generelt notat til brug for forhandlinger om EU-tiltag med henblik på beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser - bekæmpelse af svig. Lovafdelingen, Justitsministeriet, j.nr. 1994-610/21-0078 af 17. januar 1995.

<sup>446</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>447</sup> Første forordning om anvendelse af bestemmelserne i Traktatens artikler 85 og 86, EFT 1962 L 13/204, ændret ved Rfo 118/63 og Rfo 2822/71. Tvangsbøder efter forordningen pålægges i øvrigt med en fast størrelse pr. dag, og når virksomheden har efterkommet den forpligtelse, til hvis opfyldelse tvangsbøden blev fastsat, kan den endelige størrelse fastsættes til et mindre beløb end det, den oprindelige beslutning ville føre til.

<sup>448</sup> Om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/36.

<sup>449</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 3887/92 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1995 L 156/27.

antallet af støtteberettigede dyr større, end der er belæg for i de faktiske forhold. En sådan udelukkelse er en ganske følelig sanktion for den landbruger, der afgiver urigtige oplysninger, i praksis vil opgivelse af bedriften ikke være urealistisk.

EF-Domstolen fik lejlighed til at tage stilling til sanktionsformen i sag 240/90<sup>450</sup>, idet den tyske regering anførte, at udelukkelse er udtryk for en negativ moralsk bedømmelse og en strafferetlig sanktion, som Fællesskabet slet ikke kan indføre. Domstolen afviste, at der var tale om en strafferetlig sanktion, og henviste til, at Fællesskabet utvivlsomt har kompetence til at fastsætte sanktioner i form af betaling af et beløb ud over tilbagebetaling af allerede udbetalte beløb med renter, og at der ikke er nogen grundlæggende forskel på den sanktion og udelukkelse, fordi »i begge tilfælde lider den pågældende et økonomisk tab, der er større end det beløb, eventuelt med renter, der skal tilbagebetales på grund af uretmæssigt modtagne ydelser«. Videre begrundede Domstolen, at udelukkelse er en administrativ sanktion med, at den forudsætter, at vedkommende forinden har fået en ret. »Denne ret skal når den vedrører en EF-støtteordning, der finansieres af offentlige midler og bygger på solidaritetsbegrebet, gøres betinget af, at den berettigedes ærlighed og troværdighed ikke kan betvivles. I denne forbindelse udgør den anfægtede sanktion et særligt administrativt middel, der er en integrerende del af støtteordningen, og som skal sikre den fornuftige forvaltning af de offentlige fællesskabsmidler«.

På denne baggrund slog Domstolen i sagen fast, at »Fællesskabet [må] anses for beføjet til at indføre udelukkelsessanktioner«.

Den egentlige politiske blåstempling af sanktionsformen udelukkelse skete med vedtagelsen af den generelle og horisontale Rfo 2988/95<sup>451</sup>, der blandt de administrative sanktioner, som kan indføres fremover ved sektorregulering, nævner »[u]delukkelse fra eller tilbagekaldelse af en fordel for en senere periode end den, hvor uregelmæssigheden fandt sted«.<sup>452</sup>

#### *12.1.2.4 Fortabelse af stillet sikkerhed*

Sikkerhedsstillelse anvendes ofte i EF-retten. For en række landbrugsprodukter er det således bestemt, at der for enhver indførsel i eller udførsel af Fællesskabet kræves en licens. Udstedelsen af licensen betinges af sikkerhedsstillelse, som skal sikre, at produktet ud- eller indføres inden for licensens gyldighedsperiode. Sker dette ikke eller kun delvist, fortabes den stillede sikkerhed. På denne måde sikres det, at de indførsler eller udførsler, for hvilke der udstedes licens, faktisk gennemføres, og at de kompetente myndigheder på forsvarlig måde kan anvende interventionsmulighederne.

---

<sup>450</sup> Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1992.5383.

<sup>451</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>452</sup> Også internt i Danmark er udelukkelse en vis periode eller indtil videre accepteret som en administrativ sanktion, der kan fastsættes i fællesskabsregulering, jf. Generelt notat til brug for forhandlinger om EU-tiltag med henblik på beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser - bekæmpelse af svig. Lovafdelingen, Justitsministeriet, j.nr. 1994-610/21-0078 af 17. januar 1995.

En anden kategori af tilfælde hvor der anvendes sikkerhedsstillelse, er i forbindelse med støtte til privat oplagring af landbrugsprodukter. Mellem interventionsorganerne og oplagerne indgås der kontrakter, heri fastsættes de forpligtelser, der påhviler oplagerne. Til sikring af forpligtelsernes overholdelse stilles sikkerhed, som fortages helt eller delvist, hvis kontraktsforpligtelserne svigtes. Også ved salg af produkter fra interventionslagre til nedsat pris eller støtte til anvendelse af bestemte produkter anvendes sikkerhedsstillelse. Hér stilles der for at sikre, at markedsprisen ikke skævvrides, krav til produkternes anvendelse og forarbejdning, for eksempel at de skal gøres uegnede til menneskeføde. Den stillede sikkerhed fortages helt eller delvist, hvis kravene ikke overholdes.

Domstolen påpegede i sag 11/70<sup>453</sup>, at sikkerhedsstillelse er et instrument, som må ses i sammenhæng med, at licensbegæring er frivillig, og at den i forhold til andre mulige systemer har den fordel at være både enkel og effektiv. I forlængelse heraf anførtes, at en ordning med efterfølgende bøder ville medføre betydelige byrder for forvaltningerne og domstolene såvel ved fastsættelsen som ved inddrivelsen. Domstolen konkluderede, at fortabelse af sikkerhed »ikke kan sidestilles med straf, idet den kun udgør en garanti for gennemførelsen af en frivilligt påtaget forpligtelse«. EF-Domstolen har selv sidenhen i sag 137/85<sup>454</sup> fortolket ordet »straf« som betydende »strafferetlig sanktion« og slog i øvrigt i denne sag fast, at fortabelse af sikkerhedsstillelse »ikke har nogen strafferetlig karakter«.

Det ligger fast, at fortabelse af en stillet sikkerhed ikke er en strafferetlig sanktion. Derimod har det været usikkert, om fortabelse af stillet sikkerhed i det hele taget er en sanktion, eller om der er tale om en administrative foranstaltning. Udgangspunktet for vurdering af dette spørgsmål kan tages i Kfo 3665/87<sup>455</sup>, der i art. 23 indeholder en regel om, at såfremt det forskud på eksportrestitutioner, der er udbetalt, er større end det, der faktisk skal udbetales, godtgør eksportøren forskellen forhøjet med 15%. Rent praktisk foregår dette ved, at der modregnes med den sikkerhed, som eksportøren i forvejen har stillet. Der kan argumenteres for, at der er tale om en sanktion, idet de 15% kan betragtes som et tillægsbeløb, der alene skal betales, fordi licensen ikke blev udnyttet i overensstemmelse med dens pålydende. Dette er imidlertid ikke Domstolens opfattelse, i sag 137/85<sup>456</sup> og sag 225/85<sup>457</sup> påpegede Domstolen, at forhøjelsen har til formål at forhindre, at en eksportør opnår en

---

<sup>453</sup> Internationale Handelsgesellschaft mbH mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Saml. 1970.235.

<sup>454</sup> Marizena Gesellschaft mbH mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), Saml. 1987.4587.

<sup>455</sup> Om fælles gennemførelsessbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter, EFT 1987 L 351/1.

<sup>456</sup> Marizena Gesellschaft mbH mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), Saml. 1987.4587.

<sup>457</sup> Hautotzollamt Hamburg-Jonas mod Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co, Saml. 1987.611.

uberettiget vinding i tilfælde, hvor der ikke har været grundlag for at yde den pågældende restitution. Det er i overensstemmelse med begrebsdannelsen omkring administrative sanktioner og administrative foranstaltninger, at der ikke tales om en sanktion, så længe der som i dette tilfælde kun er tale om inddragelse af en uberettiget opnået fordel. Dette blev også lagt til grund i Kommissionens forslag om kontrol og sanktioner i forbindelse med den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik.<sup>458</sup> Forslaget indledte med at fastslå, at sanktioner er »foranstaltninger, som indebærer ufordelagtige finansielle eller økonomiske følger for den erhvervsdrivende der uberettiget har nydt godt af en fordel eller som uberettiget har unddraget sig en forpligtelse«, og følger op med at fastslå, at »[s]om sanktioner betragtes dog ikke foranstaltninger, hvis følger begrænser sig til ... fortabelse af en sikkerhed, der er stillet i forbindelse med ansøgning om en fordel eller udbetaling af et forskud«. Der er således ikke tvivl om, at fortabelse af stillet sikkerhed vil kunne være en administrativ foranstaltning.

I sag 181/84<sup>459</sup> fandt domstolen, at der var manglende proportionalitet mellem fortabelse af sikkerhed og et par timers forsinkelse med indlevering af de relevante papirer. I Domstolens afgørelse ligger implicit, at fortabelse af sikkerhedsstillelse kan udgøre en administrativ sanktion. I overensstemmelse hermed slog Domstolen i sag 137/85<sup>460</sup> fast, at når én gang frigivet sikkerhed skal stilles på ny, fordi betingelserne for frigivelsen ikke var opfyldt, »mister den sin karakter af garanti og fremstår som en sanktion«, og i sag C-199/90<sup>461</sup>, der vedrørte fortabelse af sikkerhedsstillelse i forbindelse med destillation af vin, fordi der ikke inden for de fastsatte frister blev fremlagt bevis for, at destillationen var sket, udtaler Domstolen i præmis 10, »at det af Domstolens faste praksis fremgår, at fortabelse af en sikkerhed, der har haft til formål at garantere opfyldelsen af en bestemt forpligtelse, må anses for en sanktion...«. Domstolen efterlader ikke tvivl om, at fortabelse af sikkerhed i denne situation skal anses for at være en administrativ sanktion.

Men vedtagelsen af den vigtige generelle og horisontale rammeforordning Rfo 2988/95<sup>462</sup> har Fællesskabet i overensstemmelse med den ovenfor gennemgåede retspraksis afvist, at fortabelse af sikkerhedsstillelse altid er eller aldrig er en administrativ sanktion. Forordningen udtrykker således den generelle retstilstand, når den i art. 4 bestemmer, at fuldstændig eller delvis fortabelse af sikkerhed, der er stillet

---

<sup>458</sup> Forslag til Rådets forordning (EØF) om kontrol og sanktioner i forbindelse med den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik, EFT 1990 C 137/7.

<sup>459</sup> The Queen, ex parte E. D. & F. Man (Sugar) Ltd. mod Intervention Board for Agricultural Produce, Saml. 1985.2889.

<sup>460</sup> Marizena Gesellschaft mbH mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), Saml. 1987.4587.

<sup>461</sup> Italrade ApA mod Azienda de Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), Saml. 1991.5545.

<sup>462</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

enten til støtte for anmodningen om den indrømmede fordel eller ved modtagelsen af et forskud, er en administrativ foranstaltning. Dette dog under forudsætning af at der alene er tale om tilbagekaldelse af den opnåede fordel eventuelt med tillæg af renter. Renterne kan efter forordningen beregnes som en fast sats, uden at der af denne grund bliver tale om en administrativ sanktion, hvilket er i overensstemmelse med afgørelserne i sag 137/85<sup>463</sup>, sag 225/85<sup>464</sup> og sag C-199/90<sup>465</sup>. På den anden side bestemmer forordningen i art. 5, at fortabelse af en sikkerhed, der er stillet med henblik på overholdelse af betingelserne i en ordning, eller genindbetaling af en uberettiget udbetalt sikkerhedsstillelse er administrative sanktioner. Dette stemmer med de principper Domstolen, har tilkendegivet i sag 181/84<sup>466</sup> og 137/85.<sup>467</sup>

Det beror således på en vurdering af den konkrete situation, om fortabelse af sikkerhedsstillelse er en administrativ foranstaltning eller en administrativ sanktion. Det er imidlertid sikkert, at der ikke er tale om en strafferetlig sanktion.

#### *12.1.2.5 Fortabelse af en fordel*

Blandt de administrative sanktioner, Fællesskabet kan betjene sig af, er fuldstændig eller delvis fortabelse af en fordel, der er indrømmet i henhold til fællesskabsreguleringen.

I praksis vil der oftes være tale om nedsættelse af støtte. Et godt eksempel herpå findes i Kfo 3887/92<sup>468</sup> som ændret ved Kfo 1648/95.<sup>469</sup> I art. 9 behandler forordningen tilfælde, hvor en landbruger har søgt om støtte til et areal, der overstiger størrelsen af det faktiske areal. Hvis det overskydne areal udgør over 3 % eller 2 hektar, men højst 20 % af det faktiske areal, sker der nedsættelse af støtten med to gange det overskydende areal. På tilsvarende vis angår art. 10 tilfælde, hvor der er ansøgt om støtte til flere dyr, end der reelt er i bedriften. Er overskridelsen mere end 5 %, men højst 20 %, sker der nedsættelse svarende til det dobbelte af overskridelsen. Både for så vidt

<sup>463</sup> Marizena Gesellschaft mbH mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktorndung (BALM), Saml. 1987.4587.

<sup>464</sup> Hautozollamt Hamburg-Jonas mod Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co, Saml. 1987-.611.

<sup>465</sup> Italrade ApA mod Azienda de Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), Saml. 1991.5545.

<sup>466</sup> The Queen, ex parte E. D. & F. Man (Sugar) Ltd. mod Intervention Board for Agricultural Produce, Saml. 1985.2889.

<sup>467</sup> Marizena Gesellschaft mbH mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktorndung (BALM), Saml. 1987.4587.

<sup>468</sup> Om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/36.

<sup>469</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 3887/92 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1995 L 156/27.

angår dyrene og arealet gælder det, at hvis overskridelsen er på over 20%, ydes der ingen støtte. Art. 8 i samme forordning sanktionerer forsinkede støtteansøgninger, idet det støtteberettigede beløb nedsættes med 1% pr. arbejdsdag, støtteansøgningen indgives for sent. Overskrides ansøgningsfristen med 25<sup>470</sup> arbejdsdage, fortabes retten til udbetaling af støttebeløb. I modsætning til art. 9 og 10 er der i art. 8 tale om, at overtrædelse af formalitetskrav i EF-reguleringen sanktioneres med nedsættelse af restitutioner og i yderste konsekvens fortabelse af ret til støttebeløb det pågældende støtteår.

En anden slags fortabelse af en fordel er midlertidig tilbagekaldelse af en godkendelse eller anerkendelse, der er nødvendig for at deltage i en fællesskabsstøtteordning, jf. art. 4, stk. 1, litra e i Rfo 2988/95<sup>471</sup>. I det omfang tilbagekaldelsen rækker ud over den periode, typisk det år, hvor uregelmæssigheden finder sted, vil der være tale om en sanktion i form af udelukkelse, således som det er omtalt ovenfor under punkt 12.1.2.3.

Den tredje og sidste slags fortabelse af en fordel findes for eksempel i Rådsdirektiverne 91/682<sup>472</sup>, 92/33<sup>473</sup> og 92/34<sup>474</sup>, der hver især i art. 19 bestemmer, at den pågældende medlemsstat kan nedlægge forbud mod markedsføring og afsætning af produkter (formeringsmaterial), der ikke opfylder kravene i direktiverne.

De omtalte retsakter er ikke valgt tilfældigt. I det første tilfælde vedrørende Kfo 3887/92<sup>475</sup> som ændret ved Kfo 1648/95<sup>476</sup> er der ikke tvivl om, at den, der pålægges sanktionen, taber mere end blot den uberettiget opnåede fordel. Dette vil typisk, men ikke nødvendigvis, også være tilfældet med midlertidig tilbagekaldelse af en godkendelse eller anerkendelse efter Rfo 2988/95.<sup>477</sup> Derimod er forbudet mod markedsføring og afsætning som indeholdt i direktiverne forholdsregler, der træffes

<sup>470</sup> Med Kfo 3887/92 var der tale om 20 dage, men med Kfo 1648/95 om ændring af forordning (EØF) nr. 3887/92 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1995 L 156/27, blev den maximale grænse for forsinkelsen hævet til 25 dage.

<sup>471</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>472</sup> Om afsætning af prydblanteforneringsmateriale og prydblantef, EFT 1991 L 376/21.

<sup>473</sup> Om afsætning af plantemateriale og forneringsmateriale af grønsagsplanter bortset fra frø, EFT 1992 L 157/1.

<sup>474</sup> Om afsætning af frugtplanteforneringsmateriale og frugtplanter bestemt til frugtproduktion, EFT 1992 L 157/10.

<sup>475</sup> Om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/36.

<sup>476</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 3887/92 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1995 L 156/27.

<sup>477</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

for at sikre tilliden til de omhandlede varer, og som ikke går længere end tilbagekaldelse af en uberettiget opnået fordel.

Nogle af forholdsreglerne burde således anses for administrative foranstaltninger og ikke administrative sanktioner. Imidlertid følger det udtrykkeligt af art. 5, stk. 1, litra c) i den generelle og horisontale Rfo 2988/95<sup>478</sup>, at der også i disse tilfælde vil være tale om en administrative sanktioner. Bestemmelsen fastslår nemlig, at til de administrative sanktioner henregnes »fuldstændig eller delvis fortabelse af en fordel, der er indrømmet i henhold til fællesskabslovgivningen, også selvom den pågældende uberettiget kun har nydt godt af en del af denne fordel«.

Sanktionsformen kan altså efter formuleringen anvendes, hvor pågældende har været helt eller delvist berettiget til fordel, men også hvor vedkommende har været helt uberettiget. Det sidstnævnte fremstår som meget fornuftigt, men er ikke desto mindre et brud med den etablerede systematik, fordi der er tale om tilbagekaldelse af en uberettiget fordel, hvilket ellers betragtes som en administrativ foranstaltning og ikke en administrativ sanktion. Begrundelsen for brudet kan være, at det i praksis kan være svært at opgøre værdien af den uberettigede fordel, og derfor hvor vidtgående foranstaltningerne skal være for at tilbagekalde disse, hvorfor retssikkerhedshensyn taler for at kategorisere forholdet som en administrativ sanktion. Eksempelvis er det svært at sige noget generelt om, hvad værdien er for landbrugeren af at indlevere støtteansøgninger for sent, og det er derfor umuligt at fastslå med sikkerhed, om reduktionen af støtten med 1 % i disse tilfælde vil gå videre end blot tilbagekaldelse. Uanset begrundelsen må det konstateres, at fællesskabsretten klassificerer fortabelse af en fordel som en administrativ sanktion, også selvom retsfølgen ikke nødvendigvis går videre end tilbagekaldelse af en uretmæssigt opnået fordel. I stedet for dette brud med den skabte systematik ville det have været klædeligt med en sondring som den, der er foretaget i forbindelse med fortabelse af stillet sikkerhed.

#### *12.1.2.6 Øvrige sanktionsmuligheder*

Den generelle og horisontale Rfo 2988/95<sup>479</sup> slutter efter gennemgang af de forskellige administrative sanktioner med en residualbestemmelse i art. 5, stk. 1, litra g), i hvilken det fastsættes, at ud over de direkte nævnte sanktioner vil administrative sanktioner tillige omfatte »andre sanktioner af udelukkende økonomisk art, der har tilsvarende rækkevidde og virkning, og som er fastsat i regler for de enkelte sektorer ... under hensyn til den berørte sektors særlige behov«. Denne bestemmelse bekræfter sammen med den ovenfor foretagne gennemgang af de forskellige administrative sanktioner nogle vigtige forhold.

For det første at administrative sanktioner er af økonomisk art, hvilket blandt andet indebærer, at de ikke vil kunne omfatte frihedsstraf.

For det andet at de skal have »tilsvarende rækkevidde og virkning« som de sanktioner, der er direkte nævnt i bestemmelsen. Heri kan indlæses en minimumsgræn-

---

<sup>478</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>479</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.



se, ifølge hvilken sanktionerne som altovervejende hovedregel skal gå videre end blot tilbagekaldelse af den uberettigede opnåede fordel. Om der tillige kan udledes en maksimumsgrænse for de administrative sanktioner, er tvivlsomt. Som det er set ovenfor, vil administrative sanktioner efter omstændighederne kunne være ganske vidtgående og blandt andet omfatte udelukkelse fra støtteordninger, tilbagekaldelse af godkendelser mv., som i realiteten vil kunne indebære, at den, der pålægges sanktionen, må opgive sit erhverv. På denne baggrund kan der næppe indlæses anden generel maksimumsgrænse for sanktionerne end den allerede dragne om, at frihedsstraf er udelukket som administrativ sanktion.

Det tredje vigtige element i bestemmelsen er, at andre administrative sanktioner end de udtrykkeligt nævnte skal være »vedtaget ... under hensyn til den berørte sektors særlige behov«. Heri ligger, at der i forbindelse med vedtagelsen af sanktionerne skal tages hensyn til, hvad det er for nogle konkrete forhold, der gør sig gældende i den enkelte sektor.

Som eksempel på sådanne særlige administrative sanktioner kan beslaglæggelse nævnes. Beslaglæggelse er som hovedregel et led i efterforskning og kontrol. Dette er også tilfældet i EF-retten, hvor for eksempel Rfo 4045/89<sup>480</sup> giver hjemmel til beslaglæggelse af forretningspapirer som led i den kontrol, der udføres til forebyggelse og afsløring af uregelmæssigheder på landbrugsområdet. Men EF-retten anvender også beslaglæggelse som en sanktion. I art. 31, stk. 3 i Rfo 2847/93<sup>481</sup> nævnes som mulige sanktioner ud over bøder og tilbagekaldelse af fiskerilicens også beslaglæggelse - eventuelt midlertidigt - af det pågældende fiskerfartøj. Et andet eksempel på tiltag, der efter omstændighederne vil skulle betragtes som administrative sanktioner, er kontrolafgifter, gebyrer o.lign. forudsat, at beløbet overskrider udgifterne i forbindelse med kontrol mv.<sup>482</sup>

### *12.1.3 Strafferetlige sanktioner*

Som omtalt ovenfor er det svært at give en eksakt øvre grænse for administrative sanktioner og dermed trække grænsen mellem administrative og strafferetlige sanktioner.

En strafferetlig sanktion er karakteriseret ved at være et indgreb af personlig eller økonomisk art over for en person, hvem det kan bebrejdes, at vedkommende har handlet lovstridigt. I almindelighed vil det være sådan, at indgrebets intensitet afhænger af den begåede lovovertrædelses grovhed. Endvidere tilsigter indgrebet at

---

<sup>480</sup> Om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1989 L 388/18.

<sup>481</sup> Om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, EFT 1993 L 261/1.

<sup>482</sup> Se om den danske opfattelse i denne henseende; Generelt notat til brug for forhandlinger om EU-tiltag med henblik på beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser - bekæmpelse af svig. Lovafdelingen, Justitsministeriet, j.nr. 1994-610/21-0078 af 17. januar 1995.

være ubehageligt og derved motivere de retundergivne til at undgå strafbelagte handlinger.

De anførte karakteristika gælder tillige for Fællesskabsrettens administrative sanktioner, på nær muligheden for indgreb af personlig art, det vil sige frihedsstraf, hvorfor sondring på dette grundlag ikke er mulig.

I art. 5, stk. 2 i Rfo 2988/95<sup>483</sup> er det understreget, at de administrative sanktioner »ikke kan sidestilles med strafferetlige sanktioner«. Sondringen mellem administrative og strafferetlige sanktioner er således først og fremmest definitorisk.

#### *12.1.3.1. Frihedsstraf*

I art. 5 i Rfo 2988/95<sup>484</sup> har Fællesskabet opregnet de administrative sanktioner, der kan følge af uregelmæssigheder. Ingen af disse omfatter frihedsstraf. Tværtimod er det udtrykkeligt i residualbestemmelsen i art. 5, stk. 1, litra g) bestemt, at der ud over de direkte nævnte sanktioner kan fastsættes »andre sanktioner af udelukkende økonomisk art«. Heraf kan modsætningsvis sluttes, at frihedsstraf ikke er en administrativ sanktion. Denne konklusion kan naturligvis ikke drages autoritativt for hele EF-retten ud fra en sekundær retsakt, som forordningen er. Når konklusionen imidlertid fastholdes, skyldes det, at netop Rfo 2988/95<sup>485</sup> sigter mod at være en rammeforordning for fremtidig sanktionsregulering.

Heraf følger tillige, at frihedsstraf ligger uden for de sanktioner, som Fællesskabet vil kunne knytte til overtrædelse af EF-retten, idet Fællesskabet, som det gennemgås nedenfor, er udelukket fra at fastsætte sanktioner, der rækker videre end administrative sanktioner. I denne forbindelse bemærkes, at frihedsstraf i alle medlemsstater er udelukket som følge af administrative overtrædelser.<sup>486</sup> Frihedsstraf er en strafferetlig sanktion.

#### *12.1.4 Principper for sondringen*

Efter den foretagne gennemgang af de administrative sanktioner og deres grænseflade til henholdsvis strafferetlige sanktioner og administrative foranstaltninger kan det konstateres, at når sondringen foretages ud fra retfølgen, adskiller sanktionerne sig fra de administrative foranstaltninger ved som altovervejende hovedregel at gå videre end blot tilbagekaldelse af den uberettigede opnåede fordel. Afgrænsningen opadtil, det vil

---

<sup>483</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>484</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>485</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>486</sup> Summary report of the study on the systems of administrative and criminal penalties of the member states and on the general principles applicable to the community penalties report, s. 12 SEC(93)1172. Efter dansk ret vil et indgreb i form af frihedsstraf altid være en strafferetlig sanktion. Dette gælder også regler, der måtte hjemle frihedsstraf som forvandlingsstraf for bødestraf, det vil sige hvor ikke betalte bøder konverteres til frihedsstraf, jf. Generelt notat til brug for forhandlinger om EU-tiltag med henblik på beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser - bekæmpelse af svig. Lovafdelingen, Justitsministeriet, j.nr. 1994-610/21-0078 af 17. januar 1995.

sige i forhold til strafferetlige sanktioner, sker i hvert tilfælde hvor frihedsstraf bliver aktuelt.

Sondringen mellem administrative foranstaltninger, administrative sanktioner og strafferetlige sanktioner kan imidlertid som anført tidligere også foretages på andre niveauer herunder gennem EF-rettens definition og gennem retsfaktum.

Den definitoriske forskel på de tre kategorier giver ikke nogen vejledning om sontringens indhold, idet den er begrænset til at fastslå, at administrative foranstaltninger ikke er sanktioner, og at administrative sanktioner og strafferetlige sanktioner er forskellige.

Sondringen i retsfaktum mellem administrative sanktioner og strafferetlige sanktioner har været berørt i nogle sager. I sag 137/85<sup>487</sup> var spørgsmålet, om en forpligtelse til at stille en garanti, som med sikkerhed ville blive fortabt, var en sanktion af strafferetlig karakter. Domstolen påpegede, at den oprindelige sikkerhedsstillelse var et frivilligt valg for den erhvervsdrivende, som vedkommende traf ud fra sine økonomiske interesser, og at sanktionen blev pålagt uden videre og uden sammenhæng med, om den erhvervsdrivende måtte have begået nogen fejl, og fandt herefter ikke sanktionen strafferetlig. Som kriterier for, hvad der er administrative henholdsvis strafferetlige sanktioner, synes Domstolen i den omhandlede sag at lægge vægt på den vished, hvormed sanktionen følger af brud på reguleringen. Denne fortolkning kan yderligere støttes på, at Generaladvokaten i sagen Jean Mischo i sin indstilling pegede på, at den pågældendes personlige forhold er uden betydning, herunder at der ikke tages hensyn til, om der er tale om gentagelsestilfælde, eller om der foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, hvorfor sanktionen ikke var strafferetlig. Men for Mischo var det afgørende tilsyneladende, at der ikke var tale om nogen negativ moralsk vurdering.

Dette kriterie er videreført i sag C-240/90.<sup>488</sup> Hér gjorde Tyskland gældende, at udelukkelse fra støtteordninger var en strafferetlig sanktion, som hverken Rådet eller Kommissionen havde kompetence til at fastsætte. Uden at redegøre nærmere for grundlaget for sin vurdering svarede Domstolen, at dette ikke var tilfældet. Dermed forsømtes lejligheden til at følge op på den redegørelse for sontringen mellem strafferetlige og andre sanktioner, som generaladvokaten havde givet i sin indstilling. Generaladvokaten tog udgangspunkt i, at det præventive element er fælles for begge sanktionskategorier, men at de strafferetlige sanktioner tillige »indebærer ... en brændemærkning som følge af samfundets misbilligelse eller moralske fordømmelse«. Dette betød efter generaladvokatens opfattelse, at den strafferetlige sanktions omfang ofte afhænger af, hvor meget adfærden fordømmes, og ikke af andre mere pragmatiske forhold. Også ved ikke-strafferetlige sanktioner kan fordømmelsen af fejlen imidlertid være en nødvendig forudsætning, men det er sædvanligvis ikke formålet med straffen. På retsfaktumsiden syntes et vigtigt element i sontringen således at være, om der sker

---

<sup>487</sup> Marizena Gesellschaft mbH mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), Saml. 1987.4587.

<sup>488</sup> Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1992.5383.

en negativ moralsk vurdering. Et forhold, som ifølge Jean Mischo blandt andet giver sig udslag i, om vedkommende opføres i et strafferegister.

Som nævnt kan der også anføres andre sondringsparametre end retsfaktum og retsfølge. Et praktisk vigtigt sondringskriterie mellem administrative sanktioner og strafferetlige sanktioner er, at de førstnævnte pålægges af administrative myndigheder, hvorefter det påhviler den retsundergivne at tage initiativ til en eventuel domstolsprøvelse af forholdet.<sup>489</sup>

Inspirationen til sondringen mellem administrative sanktioner og strafferetlige sanktioner har Fællesskabet hentet i de nationale retssystemer<sup>490</sup>, og uanset at begrebsdannelsen i fællesskabsretten må betragtes som *sui generis*, kan der hentes en vis inspiration til sondringen heri.

På denne baggrund, og sådan som fællesskabsretten har udviklet sig frem til dato, vil der ved sondringen kunne lægges vægt på, hvilken retsfølge der kan blive tale om, især om der sker andet end inddragelse af en uberettiget fordel, om frihedsstraf kan komme på tale, men i øvrigt må det bemærkes, at administrative sanktioner efter omstændighederne kan være meget indgribende i deres retsfølge. Videre vil det være relevant at hense til den vished, hvormed sanktionen følger af brud på reguleringen, herunder betydningen af pågældendes personlige forhold, samt hvad der er sanktionens formål, i denne forbindelse navnlig om sanktionen stempler forholdet som moralsk forkasteligt. Endelig vil det kunne tillægges betydning, hvilke myndigheder der pålægger sanktionen, og om den relevante sanktionsbestemmelse typisk findes i de nationale straffelove.

Som det fremgår, eksisterer der et betydeligt skønsområde, hvor det beror på en konkret vurdering, om sanktionen skal karakteriseres som administrativ eller strafferetlig. Den vage definition betyder samtidig, at området for EF's reguleringskompetence med tiden vil kunne ændres, for eksempel som følge af udvidende fortolkning fra Domstolens side.

## 12.2 EF's sanktionsmæssige kompetence

### 12.2.1 Administrative sanktioner

I det omfang Fællesskabet har regulerings- eller forvaltningskompetence vedrørende et givet område, således som det for eksempel er tilfældet for landbrugsområdet, antages det, at denne også omfatter kompetence vedrørende administrative sanktioner og foranstaltninger i tilknytning til det relevante område. Om Fællesskabet har den relevante kompetence, beror således på en ordinær legalitetsvurdering.

Som det fremgår af de følgende afsnit, findes der såvel i traktaten som i retsgrundsætningerne og de sekundære retsakter eksempler på regulering af de

---

<sup>489</sup> Se i overensstemmelse hermed Årsberetning fra Kommissionen om bedrageribekæmpelse, beretning for 1992 og handlingsprogram for 1993, KOM(93)141 endelig udg., s. 41.

<sup>490</sup> Jf. Kommissionen, Summary report of the study on the system of administrative and criminal penalties of the member states and on the general principles applicable to community penalties, SEC(93)1172.

nationale myndigheders sanktioner over for de retsundergivne såvel som sanktioner pålagt af Fællesskabsinstitutioner over for medlemsstaterne og de retsundergivne.

### 12.2.2 Strafferetlige sanktioner

Oprindeligt var Fællesskabet ikke særlig opmærksom på sanktioneringsspørgsmålet. Man betonede den materielle regulering og overlod gennemførelsen, herunder sanktioneringen, til medlemsstaterne. Dette førte til en almindelig antagelse om, at Fællesskabet var uden strafferetlig kompetence.

Opfattelsen nyder stadig bred støtte i medlemsstaterne, der anser strafferetten for et nationalt anliggende par excellence.<sup>491</sup>

Fællesskabets institutioner har flere gange givet udtryk for en tilsvarende opfattelse. I 1976 udtaler Europa-Parlamentet; »Strafferet er ...et spørgsmål som i særlig grad er underlagt den nationale suverænitet«.<sup>492</sup> I 1991 siger Kommissionen i et svar til Parlamentet, at »De strafferetlige sanktionsformer, der anvendes af medlemsstaterne, henhører udelukkende under disses kompetence, og enhver harmonisering eller ensartetgørelse af disse ordninger ville kræve mellemstaternes fuldstændige enighed herom. Med andre ord har Kommissionen ingen beføjelser eller initiativret på området«.<sup>493</sup> En opfattelse, som Kommissionen gentager med næsten enslydende ordstilling i forbindelse fremsættelse af forslaget<sup>494</sup> til Rfo 2988/95.<sup>495</sup>

Også EF-Domstolen har haft lejlighed til at forholde sig til Fællesskabets strafferetlige kompetence. I sag 1/78<sup>496</sup> var domstolen af Belgien blevet anmodet om at træffe afgørelse vedrørende kompetencen hos medlemsstaterne henholdsvis Fællesskabet med hensyn til indgåelse af en international aftale. Den omhandlede traktat pålagde medlemsstaterne en række forpligtelser, blandt andet at overtrædelse af visse dele af reguleringen skulle være strafbar efter den nationale straffelovgivning. Spørgsmålet var, om Fællesskabet kunne eller ligefrem skulle være medunderskriver af traktaten. Da traktaten også omfattede aspekter af strafferetlig karakter, rejste sagen indirekte spørgsmålet om Fællesskabets forhold til strafferetten. Domstolen udtalte, at

---

<sup>491</sup> Jf. redegørelsen for medlemsstaternes holdning på baggrund af interviewundersøgelsen afs. 19.1.6. Opfattelsen deles i øvrigt i vist omfang af litteraturen, se for eksempel Vervaele A.E., John; *Fraud against the Community*, 1992, Vagn Greve; *Forholdet mellem EU-strafferet og national strafferet*, Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab, 1994, s. 231ff.

<sup>492</sup> Europa-Parlamentets; Betænkning udarbejdet for retsudvalget om forholdet mellem fællesskabsret og strafferet, Mødedokument 531/76.

<sup>493</sup> Svar afgivet på Kommissionens vegne af Jacques Delors på skriftlig forespørgsel nr. 2761/91, EFT 1991 C 227/4.

<sup>494</sup> F. de Angelis, directorate-general financier control, inaugural speech, *Revue de science Criminelle*, 1995, s. 6.

<sup>495</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>496</sup> Afgørelse truffet i medfør af Euratom-traktatens artikel 103, stk. 3, Saml. 1978.2151.

»konventionsforslaget ... dels berører medlemsstaternes kompetenceområder, dels Fællesskabets. Med hensyn til konventionsforslagets bestemmelser om den strafferetlige forfølgning ... er der ingen tvivl. De pågældende artikler vedrører klart områder, som omfattes af medlemsstaternes kompetence«. Med dette svar antyder Domstolen sin tilslutning til den anførte kompetencedeling, men undlader samtidig at tage stilling til, om Fællesskabet kan pålægge medlemsstaterne at gøre bestemte forhold strafbare under den nationale strafferetlige regulering. I den senere sag 203/80<sup>497</sup> udtaler Domstolen: »I princippet hører strafferetten og straffeprocessen fortsat under medlemsstaternes kompetence«. Også her sker der en bekræftelse af strafferettens placering som et medlemsstatsanliggende, men samtidig holdes muligheden åben for ændringer i retsstilling.

Det er således ikke forkert at anføre, at som udgangspunkt henhører strafferetten under medlemsstaternes eksklusive kompetence. Der har imidlertid navnlig gennem de seneste årtier været tendenser i retning af opblødning af dette udgangspunkt.

Fællesskabet har således mere eller mindre direkte været involveret i en lang række reguleringstiltag af strafferetlig betydning. Det er foregået såvel gennem traditionelt folkeretligt samarbejde<sup>498</sup> som efter Maastricht-traktaten inden for tredje søjle.<sup>499</sup>

---

<sup>497</sup> Straffesag mod Guerrino Casati, Saml. 1981.2595.

<sup>498</sup> Så tidligt som i 1962 blev der nedsat en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra medlemslandene, der blandt andet skulle se på efterforskningen og retsforfølgelsen af brud på fællesskabsreguleringen. Den traktat, der var lagt op til, blev imidlertid ikke til noget, da Frankrig trak sig fra gruppen i 1966. I 1972 nedsattes en ny gruppe, der i 1976 førte til, at Kommissionen fremlagde et forslag om ændring af traktaterne om oprettelse af De europæiske Fællesskaber med henblik på indførelse af fælles regler for strafferetlig beskyttelse af Fællesskabernes økonomiske interesser samt for retsforfølgning af overtrædelser af bestemmelserne i disse traktater. Året efter vedtog Europa-Parlamentet sin støtte til traktatudkastene, der angivelig den dag i dag tager plads op i Rådets arkiv et eller andet sted i Bruxelles. Også i Europa-Råds regi og inden for rammerne af Det Europæiske Politiske samarbejde er der udarbejdet række konventioner og aftaler, blandt de nyeste kan nævnes Aftale om anvendelse mellem medlemsstaterne i Det Europæiske Fællesskab vedrørende Konventionen om overførsel af domfældte personer (Bruxelles, 25. maj 1987), Konvention om "ne bis in idem"-princippet (Bruxelles, 25. maj 1987), Aftale om mere simple og moderniserede metoder til at imødekomme udlevering (San Sebastian, 26. maj 1989), Aftale om overførsel af domfældte i strafferetlige sager (Rom, 6. november 1990) og Konvention om fuldbyrdelse af udenlandske strafferetlige domme (Haag, 13. november 1991). Fælles for disse er, at ingen er ratificeret af samtlige medlemsstater, hvorfor heller ingen af dem endnu er trådt i kraft.

<sup>499</sup> Konvention udarbejdet på grundlag af art. K.3 i Traktaten om Den Europæiske Union om forenklet udleveringsprocedure mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union (Bruxelles, 10. marts 1995), Konvention udarbejdet på grundlag af art. K.3 i Traktaten om Den Europæiske Union om oprettelse af en Europæisk Politienhed, Europol-Konventionen (Bruxelles, 26. juli 1995), Konvention udarbejdet på grundlag af art. K.3 i Traktaten om Den Europæiske Union om brug af informationsteknologi på toldområdet (Bruxelles, 26. juli 1995), Konvention udarbejdet på grundlag af art. K.3 i Traktaten om Den Europæiske Union om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (bruxelles, 26. juli 1995), Beslutning om udkast til Rådets retsakt om udarbejdelse af en konvention om bekæmpelse af bestikkelse, der involverer tjenest-

Disse strafferetlige initiativer peger entydigt på to forhold. For det første, at realiseringen af samarbejdet går meget trægt, således er ingen af retsakterne endnu trådt i kraft. Det strafferetlige samarbejde har endnu til gode at vise sig som et operationelt instrument i bekæmpelsen af uregelmæssigheder. For det andet viser initiativerne, at såvel medlemsstaterne som Fællesskabets institutioner har erkendt behovet for internationalt strafferetligt samarbejde.

De to forhold har ført til, at kravet om strafferetlig fællesskabsregulering inden for første søjle er taget til, ligesom der rent faktisk er sket retlige opblødninger af det anførte udgangspunkt.

I en beslutningen af 24. oktober 1991 om retslig beskyttelse af Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser udtalte Europa-Parlamentet således, at »Parlamentet ... mener, at Traktaterne allerede for de områder, der hører ind under Det Europæiske Fællesskabs kompetence, tillægger det lovgivende beføjelser på det strafferetlige område som kan udøves gennem direktiver (art. 100) og forordninger (art. 235)«. <sup>500</sup> Endvidere har Europa-Parlamentet peget på, at »medlemsstaterne må arbejde sammen på det strafferetlige område ... . Kommissionen må på dette område forelægge forslag, der er i overensstemmelse med drøftelserne i forbindelse med Schengen-aftalen. Som et skridt i retning af en (europæisk) supranational strafferetspleje med sanktioner bør Kommissionen, jf. EØF-Traktatens artikel 87, have kompetence til at pålægge bedragere bøder og tvangsbøder«. <sup>501</sup>

Navnlig EF-Domstolen har med retlig bindende virkning modificeret det kompetencemæssige udgangspunkt. Allerede tidligt slog Domstolen således fast, at også strafferetten er under indflydelse fra EF-retten. I sag 82/71 <sup>502</sup> hævdede Italien, at Domstolen var afskåret fra at besvare spørgsmål, der angik fortolkning af fællesskabsret, i forbindelse med nationale straffesager. Dette afviste Domstolen. I praksis indbringes der mange præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen, der har deres udspring i nationale straffesager. Typisk fordi fortolkningen af fællesskabsreglerne er afgørende for, om gerningsindholdet er realiseret eller ej, og dermed om der ifaldes strafansvar. <sup>503</sup>

---

mænd ved De Europæiske Fællesskaber eller i Den Europæiske Union, Forslag til Rådets retsakt om udarbejdelse af den supplerende tillægsprotokol om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (KOM (95)693). Fælles for disse tredjesøjle initiativer er, at de kræver samtlige medlemsstats ratifikation for at træde i kraft, hvorfor ingen af dem, der er vedtaget, endnu er trådt i kraft.

<sup>500</sup> Se tillige sag 326/88, Anklagemyndigheden mod Hansen & Søn I/S, Saml. 1990.2911.

<sup>501</sup> Betænkning udarbejdet af Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg om forebyggelse og bekæmpelse af bedragerier over for EF i "Europa 1992", Dokument A2-0020/89/Del B.

<sup>502</sup> Il pubblico Ministero v. S.p.A. Società Agricola Industris Latte, 1972.0119.

<sup>503</sup> Som eksempel kan nævnes sag 406/85 Anklagemyndigheden mod Daniel Gofette og Alfred Gilliard, Saml. 1987.2525, hvor det præjudicielle spørgsmål udspandt af en fransk straffesag, hvor en bil købt i Belgien var indført til Frankrig; der blev h r rejst tiltale for anvendelse af falske

Men strafferetten er også i videre omfang under påvirkning af Fællesskabsretten. Det følger således af Domstolens praksis, at medlemsstaterne ikke kan påberåbe sig national regulering, herunder strafferetlig regulering, som begrundelse for ikke at opfylde de krav, som fællesskabsretten stiller. Princippet om forrang står i vejen herfor. Det er i denne forbindelse utænkeligt, at fællesskabsrettens gennemslagskraft skulle være afhængig af, hvilken national regulering den berører - også strafferetten må føje sig. I sag 186/87<sup>504</sup> udtalte EF-domstolen, »at den omtvistede nationale lovbestemmelse er indeholdt i strafferets- eller strafferetsplejelovgivningen, hvilket område ganske vist principielt er forbeholdt medlemsstaternes kompetence, men at fællesskabsretten ifølge Domstolens faste praksis opstiller visse grænser for udøvelsen af denne kompetence«, og tilsvarende i sag 299/86.<sup>505</sup>

Fællesskabets påvirkning af strafferetten og straffeprocessen sker ikke alene negativt i den forstand, at den nationale ret ikke må være i strid med EF-retten, men også positivt, idet fællesskabsretten stiller krav til den nationale strafferet, som det vil åbenbares nedenfor blandt andet krav baseret på traktatens art. 5. I sag C-240/90<sup>506</sup> udtaler Generaladvokat F.G. Jacobs, at »ganske vist tillægger fællesskabsretten på dens nuværende stadium ikke Kommissionen (eller Retten i Første Instans eller Domstolen) funktioner, der tilkommer en kriminaldomstol. Jeg skal dog bemærke, at dette ikke forhindrer Fællesskabet i at udøve beføjelser, f.eks. med henblik på harmonisering af medlemsstaternes straffelovgivninger, såfremt det måtte vise sig nødvendigt for at nå et af Fællesskabets mål«. Hér tager generaladvokaten dog nok munden lige lovlig fuld, i hvert tilfælde er Domstolen ikke gået så vidt.

I den sekundære regulering kan der findes eksempler på, at fællesskabsretten direkte foreskriver anvendelse af den nationale strafferet<sup>507</sup>, ligesom der findes en lang række sekundære retsakter, som indeholder strafferetlige forbehold. I Rfo 595/91<sup>508</sup> anføres det i art. 1, at forordningen ikke berører medlemsstaternes anvendelse af

---

nummerplader samt manglende tilladelser og registreringspapirer. Under sagen gjorde tiltalte gældende at kravet om registrering af hans bil i Frankrig var i strid med traktatens art. 30; for at kunne afgøre skyldspørgsmålet blev spørgsmålet forelagt EF-Domstolen.

<sup>504</sup> Ian William Cowan mod Trésor public, Saml. 1989.195.

<sup>505</sup> Straffesag mod Rainer Drexl, Saml. 1988.1213.

<sup>506</sup> Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1992.5383, Generaladvokatens forslag til afgørelse, præmis 12.

<sup>507</sup> Rfo 2847/93 om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, EFT 1993 L 261/1, art. 31, stk. 1: "Medlemsstaterne sikrer, at der træffes passende foranstaltninger, herunder indledning af en administrativ sag eller straffesag i overensstemmelse med den nationale lovgivning mod de ansvarlige fysiske eller juridiske personer, hvis det konstateres, at den fælles fiskeripolitiks bestemmelser ikke er overholdt..."

<sup>508</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 283/72, EFT 1972 L 67/11.



bestemmelser vedrørende »den strafferetlige procedure eller gensidig retshjælp mellem medlemsstaterne på det strafferetlige område«. <sup>509</sup> Tilsvarende følger det af præamblen sammenholdt med art. 2, stk. 4 i den vigtige rammeforordning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Rfo 2988/95<sup>510</sup>, at forordningen »ikke [berører] anvendelsen af medlemsstaternes strafferet«. I den horisontale forordning om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet anføres det, at »forordningen berører hverken medlemsstaternes kompetence med hensyn til retsforfølgning af strafbare handlinger eller reglerne for gensidig retshjælp mellem medlemsstaterne i straffesager«. Disse forbehold angår først og fremmest den strafferetlige procedure i medlemsstaterne, der hermed lades uantastet af fællesskabsretten, men hvis det var oplagt, at Fællesskabet var uden strafferetlig kompetence inden for første søjle, ville sådanne forbehold være uforholdsmæssige. Reguleringen af denne karakter udtrykker naturligvis, at den konkrete regulering ikke berører medlemsstaternes strafferetlige regulering, men markerer samtidig, at det ikke kan tages for givet, at Fællesskabet er udelukket fra at foretage sådan regulering.

Den anførte udvikling i retning af opblødning af strafferetten som medlemsstaternes eksklusive kompetence må dog antages at være bremset med Unionstraktatens afsnit vedrørende Retlige og indre anliggender. Det må anses for givet, at den strafferetlige regulering p.t. ligger uden for første søjle, idet art. K.1 har følgende ordlyd »med henblik på virkeliggørelsen af Unionens målsætninger, navnlig den frie bevægelighed for personer, og uden at det i øvrigt berører Det Europæiske Fællesskabs beføjelser, betragter medlemsstaterne følgende områder som spørgsmål af fælles interesse..... 7) Strafferetligt samarbejde«. Hertil kommer nr. 9), af hvilken det følger, at medlemsstaterne betragter »[p]olitisamarbejde med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme, ulovlig narkotikahandel og andre former for grov international kriminalitet, herunder om nødvendigt visse aspekter af toldsamarbejde, i forbindelse med tilrettelæggelse på unionsplan af et system for udveksling af

---

<sup>509</sup> En tilsvarende regulering findes i Kfo 1681/94 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af strukturpolitikkerne, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 178/43, Kfo 1831/94 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af Samhørighedsfonden, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 191/9 og Rfo 1469/95 foranstaltninger, der skal træffes for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1. I Rfo Rfo 3508/92 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 355/1, etableres der gennem en omfattende regulering et kontrolsystem, hvorefter det fastslås, at »[o]jvænnævnet kontrolbeføjelser berører ikke anvendelsen af nationale bestemmelser på det strafferetlige område, hvorefter visse handlinger kun kan udføres af embedsmænd, der er særligt udpeget efter den nationale lovgivning. Kommissionens repræsentanter deltager ikke i f.eks. husundersøgelser eller i den formelle afhøring af personer inden for rammerne af medlemsstaternes strafferetlige lovgivning. De har dog adgang til således opnåede oplysninger».

<sup>510</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

oplysninger inden for en europæisk politienhed (Europol)« som et spørgsmål af fælles interesse.

Egentlig strafferetlig regulering inden for første søjle må på denne baggrund anses for udelukket, på den anden side er der ikke tvivl om, at Fællesskabet, også inden for første søjle, har indflydelse på den nationale strafferet.

EF har således ganske begrænset strafferetlig kompetence, men fuld kompetence vedrørende administrative sanktioner.

Kompetencen i henseende til sidstnævnte er af Fællesskabet udnyttet til bid for bid at foretage stadig mere omfattende regulering af sanktioner. Det er som på kontrolområdet først og fremmest sket ved i tilknytning til den materielle regulering at optage samaktionsbestemmelser. Således er sanktionsregulering i vid udstrækning sket med hjemmel i art. 42 og 43, men også blandt andet art. 126, 127, 130d, 130e, 153 og 209 har været anvendt. Efterhånden som sanktionsspørgsmålet har fået en mere selvstændig stilling, har denne konstruktion ikke længere været holdbar, hvorfor art. 235 er blevet anvendt som supplerende og senest selvstændig hjemmelsbestemmelse, de to vigtigste eksempler herpå er Rfo 2988/95<sup>511</sup> og Rfo 2185/96.<sup>512</sup>

På denne måde er det lykkedes på en gang at fastholde strafferetten som et nationalt anliggende og samtidig, at give Fællesskabet den ønskede sanktionsmæssige kompetence, hvor den flydende grænse mellem administrative sanktioner og strafferetlige sanktioner giver Fællesskabet den nødvendige elastik til at nå de reguleringsmæssige mål.

### 12.3 Konklusion

EF har omfattende kompetence vedrørende administrative sanktioner, og med vedtagelsen af Rfo 2988/95<sup>513</sup> er der lagt op til introduktion af administrative sanktioner på meget store områder af EF-retten. I modsætning hertil er Fællesskabets strafferetlige kompetence stærkt begrænset.

Det har været anført<sup>514</sup>, at Fællesskabet opererer med sondringen mellem administrative og strafferetlige sanktioner, fordi de har hver deres funktion. De administrative sanktioner sikrer en sund forvaltning af Fællesskabets finanser, mens de strafferetlige sanktioner anvendes til at straffe alvorligere overtrædelser.

Det er min opfattelse, at tredelingen, og navnlig sondringen mellem administrative og strafferetlige sanktioner, tjener til at hugge en gordisk knude over for Fællesskabet, idet det hermed er det lykkedes at tillægge EF kompetence til

---

<sup>511</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>512</sup> Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2.

<sup>513</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>514</sup> Jf. Kommissionens rapport; Protection of the Community's financial interests, afgivet den 13. november 1995.

sanktionsregulering, uden at det har været nødvendigt at tage det vidtgående skridt, som det ville have været både følelsesmæssigt men så sandelig også praktisk at gøre strafferetten overnational.

Der er dog grund til at antage, at Fællesskabet hermed snarere har udsat end løst et problem. For selvom de to sanktionskategorier nok kan karakteriseres, kan de ikke adskilles med en præcis grænsedragning, der er med andre ord skabt en kompetencemæssig gråzone, og som udviklingen tegner sig, vil fællesskabsreguleringen før eller siden nå til periferien af, hvad der med rimelighed kan kaldes administrative sanktioner, og spørgsmålet om den strafferetlige kompetence vil i takt hermed aktualiseres.

Sondringen giver imidlertid også anledning til andre betæneligheder. Set med danske øjne betyder indførelsen af administrative sanktioner en deling af det strafferetlige område, således at sanktioner, der reelt er strafferetlige, nu kaldes administrative, med heraf følgende reducerede retssikkerhedsgarantier. Vægten skubbes så at sige fra retssikkerhed til ønsket om effektiv forvaltning.<sup>515</sup>

### 13. De nationale myndigheders sanktioner over for de retsundergivne i medlemsstaterne

Det retlige udgangspunkt er, at den materielle norm reguleres af Fællesskabet, mens hver medlemstat forestår såvel reguleringen som anvendelsen af sanktioner over for overtrædelser af fællesskabsretten i overensstemmelse med sine nationale principper og traditioner. Allerede i sag 50/76<sup>516</sup> anerkendte EF-Domstolen således medlemsstaternes principielle frihed til at sanktionere overtrædelser af EF-retten.

Kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Fællesskabet er senest bekræftet i den vigtige generelle og horisontale forordning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser<sup>517</sup>, heri udtales det i afsnittet med overskriften »Generelle principper«, at »[m]ed forbehold af gældende fællesskabsret, er det medlemsstaternes lovgivning, der gælder for procedurerne for gennemførelsen af kontrol, og af fællesskabsforanstaltninger og -sanktioner«.

I bestemmelsen er indføjet det forbehold, at EF-retten vil kunne foretage regulering af den nationale sanktionering. Dette er et forbehold, der hyppigt er taget

---

<sup>515</sup> For eksempel pålægges administrative sanktioner af administrative myndigheder, med adgang til domstolsprøvelse ved den retsundergivnes egen foranstaltning. Strafferetlige sanktioner pålægges på den anden side af domstole. Ligesom en konsekvent sontring har indbygget den potentielle forskelsbehandling, at det samme forhold nationalt betragtes strafferetligt og kan føre til fængselsstraf og fællesskabsretligt opfattes administrativt, og straffes med for eksempel bøde. Se i øvrigt Greve, Vagn; Bedrageri og andre uregelmæssigheder i Den Europæiske Union, Kriminalistisk Instituts Årbog 1994.

<sup>516</sup> Amsterdam Bulp BV mod Produktschap voor Siergewassen, Saml. 1977.137. Se evt. tillige sag 54/81 Firma Wilhelm Fromme mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordeung, saml. 1982.1449.

<sup>517</sup> Rfo 2988/95 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

i såvel sekundære retsakter som i EF-Domstolens praksis. I sag C-290/91<sup>518</sup> udtaler Domstolen således at for »så vidt som fællesskabsretten, herunder dens almindelige principper, ikke indeholder fælles forskrifter herom, følger de nationale myndigheder i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne de formelle og materielle regler i den nationale ret«. Se i overensstemmelse hermed de forenede sager 205-215/82.<sup>519</sup>

Realiteten er da også, at Fællesskabet i vid udstrækning har taget sig indflydelse på den nationale sanktionering af overtrædelser af EF-retten og dermed modificeret det anførte udgangspunkt. Det drejer sig om såvel negativ indflydelse, hvor medlemsstaterne må ændre eller ophæve dele af den nationale sanktionsregulering på grund af EF-retten, som positiv indflydelse i den forstand at medlemsstaterne via EF-reguleringen pålægges forpligtelser til at etablere en given regulering, og forpligtelserne hidrører såvel fra traktaten og retsgrundsætningerne som fra sekundære retsakter.

Det er en redegørelse for den påvirkning, som EF-retten på denne måde har af de nationale myndigheders sanktioner over for de retsundergivne i medlemsstaterne, der gives i dette afsnit. Endvidere redegøres i et vist omfang for den udvikling, som fællesskabsretten desangående har gennemløbet.

### 13.1 Reguleringen af sanktioner i EF-traktaten og retsgrundsætningerne

Traktaten indeholder ingen udtrykkelige bestemmelser vedrørende sanktioner pålagt af medlemsstaterne over for de retsundergivne.<sup>520</sup> Dette betyder imidlertid ikke, at traktaten og retsgrundsætningerne er uden betydning herfor.

Der kan således findes flere eksempler på situationer, hvor traktaten eller retsgrundsætninger fordrer, at medlemsstaterne enten ændre eller ophæver den nationale sanktionsregulering eller den måde som den forvaltes på (negativ indflydelse). I sag 299/86<sup>521</sup> påpegede Domstolen, at »en sanktionsordning ikke [må] bevirke, at traktatfæstede rettigheder bringes i fare«, og for så vidt angår retsgrundsætningerne udtalte Domstolen i sag 186/87<sup>522</sup>, at »ved anvendelsen af [den nationale strafferet og strafferetsplejen] må der ... ikke ... gøres indskrænkninger i de grundliggende friheder, som er sikret ved fællesskabsretten«. <sup>523</sup> I sag 8/77<sup>524</sup> udtalte Domstolen, at »de

<sup>518</sup> Johannes Peter mod Hauptzollamt Regensburg, Saml. 1993.2981.

<sup>519</sup> Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. mod Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. 1983.2633.

<sup>520</sup> I denne forbindelse bemærkes at såvel art. 87, stk. 2, som art. 172 alene omhandler sanktioner, der fastsættes og anvendes direkte af fællesskabsinstitutionerne, jf. præmis 34 i sag C-240/90, forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1992.5383.

<sup>521</sup> Straffesag mod Rainer Drexl, Saml. 1988.1213.

<sup>522</sup> Ian William Cowan v. Trésor public, Saml. 1989.195.

<sup>523</sup> Se eventuelt tillige sag C-290/91 Johannes Peter mod Hauptzollamt Regensburg, Saml. 1993.2981 og de forenede sager 205-215/82 Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. mod Forbundsre-

ationale myndigheder har ikke ret til at straffe overtrædelser af en regel, som er uforenelig med fællesskabsretten«. Det er klart, at national regulering eller administrationsmåde, der strider mod traktaten eller retsgrundsætninger, ikke kan opretholdes, uden at der sker brud på EF-retten. I denne forbindelse indtager sanktionsregulering, herunder den nationale strafferet, ingen særstilling. Dette betyder, at den nationale sanktionsregulering skal tage højde for traktatens regulering og målsætninger og ikke må udgøre brud herpå, se tillige sag 118/75<sup>525</sup>, sag 41/76<sup>526</sup> samt sag 52/77<sup>527</sup>, alle de nævnte fire sager udspringer af straffesager i medlemsstaterne.

Der findes også eksempler på, at traktaten eller retsgrundsætninger forpligter medlemsstaterne til at etablere en given sanktionsregulering eller en bestemt administration af den gældende regulering. Eksempelvis har Domstolen fortolket art. 5 som indeholdende et krav om, at medlemsstaterne i visse situationer skal pålægge sanktioner for overtrædelse af fællesskabsreglerne. Og allerede af den ovenfor skitserede kompetencefordeling, efter hvilken sanktionsspørgsmålet først og fremmest er et nationalt anliggende, udspringer en forpligtelse for medlemsstaterne til at retsforfølge og sanktionere brud på EF-reguleringen. I de forenede sager 146, 192 og 193/81<sup>528</sup> udtalte EF-Domstolen således, at det er den almindelige opfattelse, der ligger til grund for kompetencefordelingen vedrørende de fælles landbrugsordninger, at »[landbrugsstøtten] er underkastet fælles regler, der finder ensartet anvendelse i hele Fællesskabet, mens forvaltningen af interventionssystemet varetages af de nationale interventionsorganer; det påhviler følgelig disse organer ... at sikre ... at enhver overtrædelse af de fællesskabsretlige regler fra de erhvervsdrivendes side sanktioneres på passende måde«.

Traktaten og retsgrundsætningernes betydning træder navnlig frem, når de er eneste Fællesskabsretlige regulering, men også hvor der er foretaget sanktionsregulering i de sekundære retsakter, er traktaten og retsgrundsætningerne af betydning.

Det beror for det første på, at den sekundære regulering skal overholde traktaten og retsgrundsætningerne for at være gyldig. For det andet - og mere interessant i nærværende sammenhæng - bliver traktaten og retsgrundsætningerne af betydning, fordi sanktionsreguleringen i de sekundære retsakter ofte er vag og dermed kun i ringe

---

publikken Tyskland, Saml. 1983.2633 modsætningsvis.

<sup>524</sup> Concetta Sagulo, Gennaro Brenca og Addelmadjid Bakhouché, Saml. 1977.1495.

<sup>525</sup> Lyanne Watson og Alessandro Belmann, Saml. 1976.1185.

<sup>526</sup> Suzanne Donckerwolcke, gift Criel og Henri Schou mod Anklagemyndigheden ved Tribunal de grande instance i Lille og Generaldirektøren for told og indirekte afgifter, Saml. 1976.1921.

<sup>527</sup> Leonce Cayrol mod Giovanni Rivoria & Figli, Saml. 1977.2261.

<sup>528</sup> BayWa AG m.fl. mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordegnung, Saml. 1982.1503.

omfang normerer sanktionsspørgsmålet. I sag 52/77<sup>529</sup> forelå der således en situation, hvor den i dommen relevante forordning bestemte, at »medlemsstaterne træffer enhver egnet foranstaltning til at straffe overtrædelser af bestemmelserne i denne forordning«; her anvendte, Domstolen traktatens art. 30 sammen med sanktionsbestemmelsen til at fastslå, at nationale bestemmelser om mildere sanktioner med hensyn til overtrædelse af de samme normer, når der var tale om indenlandske varer end ved fællesskabsvarer, var uforenelige med fællesskabsretten. Det er imidlertid klart, at jo mere gennemført og fuldstændig sanktionsreguleringen i de sekundære retsakter er, desto mindre vil spillerummet for traktatsreguleringen være, forudsat naturligvis at den sekundære regulering holder sig inden for traktatens rammer.

### *13.1.1 Solidaritetsprincippet*

Af solidaritetsprincippet i traktatens art. 5 følger en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre opfyldelsen af fællesskabsretten. Dette krav indeholder som en nødvendig forudsætning, at fællesskabsretten gennemtvinges, og i denne forbindelse er kontrol og sanktioner centrale.<sup>530</sup> På dette sted skal der fokuseres på solidaritetsprincippet's betydning for medlemsstaternes sanktioneringen af overtrædelser af EF-retten.

Allerede i sag 50/76<sup>531</sup> udtalte domstolen, at »Når EØF-traktatens artikel 5 pålægger medlemsstaterne at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af retsakter fra Fællesskabets institutioner, overlader den medlemsstaterne valget af de hertil egnede foranstaltninger, herunder valget af sanktioner, endog strafferetlige sanktioner...[det betyder]..., at medlemsstaterne er beføjede til at vælge de sanktioner, de finder egnede, når en fællesskabsforordning ikke fastsætter særlige strafsanktioner for privates overtrædelse af nævnte ordning«. Hermed bekræftes, at medlemsstaterne er forpligtede til at sikre, at fællesskabsretten gennemtvinges, samt at medlemsstaterne som følge heraf har kompetence til at sanktionere overtrædelser af fællesskabsretten, og at medlemsstaterne har et betydeligt skøn med hensyn til, hvilken sanktion der er passende.

Sidenhen har EF-Domstolen i sagerne 14/83<sup>532</sup> og 79/83<sup>533</sup> fastslået, at medlemsstaternes skøn i forbindelse med sanktionering ikke er frit. Det kræves således, at sanktionerne er effektive, afskrækkende.

---

<sup>529</sup> Leonce Cayrol mod Giovanni Rivoria & Figli, Saml. 1977.2261.

<sup>530</sup> Jf. Vervaele, John A.E.; Fraud against the Community, s. 5ff.

<sup>531</sup> Amsterdam Bulp BV mod Produktschap voor Siergewassen, Saml. 1977.137.

<sup>532</sup> Sabine Von Colson og Elisabeth Kamann mod Land Nordrhein-Westfalen, Saml. 1984.1891.

<sup>533</sup> Dorit Harz mod Deutsche Tradax GmbH, Saml. 1984.1921.

Den 21. september 1989 afsagde Domstolen i sag 68/88<sup>534</sup> en dom, der for den EF-retlige sanktioneringsret er, hvad Dassonville<sup>535</sup> og Cassis de Dijon<sup>536</sup> er for spørgsmålet om varenes fri bevægelighed. I denne sag blev medlemsstaternes relativt brede skønskompetence i forbindelse med sanktionering ændret til en håndhævelses- og sanktioneringspligt.

Sagens faktiske omstændigheder var, at to skibsladninger majs var blevet eksporteret fra Grækenland til Belgien som græske majs, skønt de i virkeligheden var importeret fra Jugoslavien. De græske myndigheder havde således ikke opkrævet landbrugsafgifter ved importen. Afgifter, der ville have været Fællesskabets egne indtægter. Yderligere var uregelmæssigheden begået under medvirken af græske embedsmænd og senere forsøgt sløret af højtstående embedsmænd gennem udfærdigelse af falske dokumenter og afgivelse af falske erklæringer. Kommissionen rejste på denne baggrund en række krav over for Grækenland, blandt andet at landet skulle betale landbrugsafgifterne med morarenter, og - i denne forbindelse mere vigtigt - at Grækenland skulle »træffe strafferetlige eller disciplinære foranstaltninger over for de personer, der havde begået de svigagtige transaktioner eller medvirket hertil«. På henvendelser fra Kommissionen svarede Grækenland undvigende, hvilket i sidste ende førte til en udeblivelsesdom over Grækenland. Som en del af sine præmisser i denne dom udtaler EF-domstolen, at »... medlemsstaterne, når der ikke findes en særlig bestemmelse i en fællesskabsforordning, der fastsætter en sanktion for overtrædelser, eller når der i forordningen med hensyn hertil henvises til nationale administrative eller ved lov fastsatte bestemmelser, i medfør af EØF-Traktatens art. 5 skal træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft. Sanktionsvalget tilkommer medlemsstaterne, men disse skal navnlig drage omsorg for, at overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og sanktionen skal under alle omstændigheder være effektiv, stå i rimeligt forhold til overtrædelser og have en afskrækkende virkning«.<sup>537</sup>

Ud over at notere den betydelige bundethed, som det nationale skøn herefter er underlagt, må Domstolens præmisser læses som indeholdende en dobbeltforpligtelse for medlemsstaterne. For det første skal den nationale sanktion være effektiv,

---

<sup>534</sup> Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Helleniske Republik, Saml. 1989.2965.

<sup>535</sup> Sag 8/74, Procureur du Roi mod Benoit og Gustave Dassonville, Saml. 1974.837.

<sup>536</sup> Sag 120/78, Rewe-Zentral AG mod Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Saml. 1979.649.

<sup>537</sup> Dette har Domstolen siden gentaget ordret i præmis 17 i sag C-326/88, Anklagemyndigheden mod Hansen & Søn I/S, Saml. 1990.2911.

afskrækkende og proportional, og for det andet gælder der et ikke-diskriminationsprincip.<sup>538</sup>

Ikke-diskriminationsprincippet betyder, at overtrædelse af fællesskabsretten skal sanktioneres på en måde, der svarer til sanktionen for krænkelse af national ret af samme art og grovhed. Sammenligningsgrundlaget er altså overtrædelsens art og grovhed. Det må i denne forbindelse antages, at der med overtrædelsens »art« tænktes på, hvordan retskrænkelsen ville blive kategoriseret i national ret. Er der for eksempel tale om krænkelse af afgiftsregler, momsregler, støtteregler eller andet? Med hensyn til begrebet »grovhed« er det de nationale grovhedskriterier, der er afgørende. Det kan for eksempel være spørgsmålet om graden af tilregnelser mv. I generaladvokatens udtalelse i sag C-326/88<sup>539</sup> var »grovhed« erstattet med »betydning«, hvilket må siges at indikere inddragelse af en bredere og mere overordnet række af parametre end grovhed, men Domstolen fastholdt sin tidligere formulering.

Kravene om, at sanktionerne skal være effektive, afskrækkende og proportionale, er også gentaget i sag C-326/88.<sup>540</sup>

Med støtte i generaladvokat W. Van Gerven udtalelse i denne sag er der grund til at antage, at kravet om at sanktionerne skal være effektive, i hvert tilfælde indebærer, at medlemsstaterne er forpligtede til at forfølge og virkeliggøre formålene med de relevante fællesskabsretlige bestemmelser. I den senere sag C-352/92<sup>541</sup> uddyber Domstolen effektivitetskravet, idet det siges; »det tilkommer medlemsstaterne effektivt at bekæmpe svig. ... når der ikke findes en særlig bestemmelse i en fællesskabsordning, der fastsætter en sanktion for overtrædelser, eller når der i ordningen med hensyn hertil henvises til nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, skal medlemsstaterne i medfør af artikel 5 træffe alle foranstaltninger, der er egnede til at sikre fællesskabsrettens gennemslagskraft«. Videre anføres det, at »forpligtelsen i henhold til traktatens artikel 5 også [omfatter] en forpligtelse til at indlede enhver form for forvaltningsretlig, skatteretlig og civilretlig retsforfølgning med henblik på at opkrævning eller tilbagesøgning af afgifter eller skatter, som svigagtigt er unddraget med henblik på at opnå erstatning«.

I kravet om at sanktionerne skal være afskrækkende kan antageligt indlægges, at de skal fremstå som havende såvel individual- som generalpræventive virkninger.

At sanktionerne skal være effektive og afskrækkende er til sammen af Ruth

<sup>538</sup> Dette er også blevet kaldt et assimilationsprincip jf. for eksempel; Sevenster, Hanna G., "Criminal law and EC-Law" i *Common Market Law Review*, 1992, vol. 29, s. 34 og 51. I nærværende afhandling reserveres dette begreb til egentlig sidestilling, således som det er omtalt i afs. 7.1.2.

<sup>539</sup> Anklagemyndigheden mod Hansen & Søn I/S, Saml. 1990.2911 hvor Domstolen udtaler, at "sanktionsvalget tilkommer medlemsstaterne, men disse skal navnlig drage omsorg for, at overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed".

<sup>540</sup> Anklagemyndigheden mod Hansen & Søn I/S, Saml. 1990.2911.

<sup>541</sup> Milchwerke Köln/Wuppertal eG mod Hauptzollamt Köln-Rheinau, Saml. 1994.3385.



Nielsen<sup>542</sup> blevet kaldt »effektivitetsprincippet«. I sag 14/83<sup>543</sup> er netop dette princip brugt til at sætte en nedre grænse for medlemsstatens sanktionering, idet det angives, at medlemsstaten over for overtrædelse af ligebehandlingsdirektivet skal fastsætte sådanne effektive og afskrækkende sanktioner, at de er passende i forhold til den skade der er forvoldt, og at de derfor må gå videre end rent symbolsk godtgørelse. Isoleret betragtet taler effektivitetsprincippet for meget strenge sanktioner, dette imødegås imidlertid af kravet om, at sanktionerne skal være forholdsmæssige.

Kravet om forholdsmæssighed er det i EF-retten velkendte krav om proportionalitet, og skal her alene omtales som et krav om, at sanktionerne skal være nødvendige for at nå formålet, og ikke gå videre end overtrædelsen tilsiger.<sup>544</sup>

Ruth Nielsen<sup>545</sup> har anført, at der består en rangorden mellem ikke-diskriminationssprincippet, proportionalitetsprincippet og effektivitetsprincippet, således at sidstnævnte er overordnet de to andre principper. Dette støttes på generaladvokatens udtalelse i sagerne 14/83<sup>546</sup> og 79/83.<sup>547</sup> Denne konklusion fremstår efter min mening ikke som ubetinget rigtig. For det første skal det bemærkes, at generaladvokatens udtalelse udtrykkeligt beror på, at der er tale om nationale sanktioner, som »tager sigte på at sikre overholdelsen af et grundprincip, der er fastlagt ved traktaten, såsom princippet om ligebehandling af mænd og kvinder«, hvilket taler for strenge sanktioner med en anden vægt, end tilfældet er, hvor der sker tilsidesættelse af for eksempel formelle regler i sekundære retsakter. For det andet er såvel ikke-diskriminationsprincippet<sup>548</sup> i forbindelse med sanktioner som proportionalitetsprincippet i dag optaget direkte i traktatens art. 209a henholdsvis art. 3b, stk. 3, hvilket taler for, at der må kræves ganske særlige omstændigheder for at anse disse principper for underordnet det tredje princip. Helt afgørende er det efter min mening dog, at principperne udgør en symbiose, hvor en generel overordnelse af et princip vil indebære fare for en skævvridning af kravene til den nationale sanktionering. Under alle omstændigheder må det understreges, at Domstolen ikke har taget stilling til spørgsmålet om en eventuel rangorden.

---

<sup>542</sup> EF-arbejdsret, 2. reviderede udgave, 1992.

<sup>543</sup> Sabine von Colson og Elisabeth Kamann mod Land Nordrhein-Westfalen, Saml. 1984.1891.

<sup>544</sup> For en uddybende redegørelse vedrørende proportionalitetsprincippet henvises til afs. 7.1.3 og navnlig 13.1.4.

<sup>545</sup> EF-arbejdsret, 2. reviderede udgave, 1992, s. 243.

<sup>546</sup> Sabine von Colson og Elisabeth Kamann mod Land Nordrhein-Westfalen, Saml. 1984.-1891.

<sup>547</sup> Dorit Harz mod Deutsche Tradax GmbH, Saml. 1984.1921.

<sup>548</sup> Dog i form af sidestillingsprincippet, der imidlertid udspringer af ikke diskriminationsprincippet jf. afs. 8.1.2.

Den anførte binding af den nationale sanktionering, som EF-Domstolen har indlæst i art. 5, har den sidenhen fastholdt. I sag C-7/90<sup>549</sup> var spørgsmålet, om Belgien var forpligtet til at indføre strafansvar for juridiske personer i en situation, hvor den relevante forordning ikke tog stilling hertil. Dette afviste Domstolen, idet den henviste til, at medlemsstaterne har et skøn med hensyn til sanktionsfastsættelsen, og dette alene er bundet af de krav, der følger af art. 5 om, at overtrædelser af fællesskabslovgivningen skal »sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler som dem der gælder for overtrædelser af national ret af samme art og grovhed, og at sanktionen under alle omstændigheder skal være effektiv, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning«. På denne baggrund konkluderede Domstolen, at art. 5 ikke forpligter medlemsstaterne til at indføre »en særlig strafferetlig ordning, som f.eks. strafansvar for juridiske personer«. I realitet betyder dette, at medlemsstaterne må sørge for, at ansvar pådraget af juridiske personer i givet fald kan føres tilbage til fysiske personer i et sådant rimeligt omfang, at sanktionering af overtrædelser af EF-reguleringen opfylder de nævnte krav.

Opsamlende kan det således siges, at traktatens art. 5 binder medlemsstaternes frihed til at sanktionere overtrædelse af EF-reguleringen på en sådan måde, at der består en forpligtelse til at retsforfølge og sanktionere efter samme regler, som gælder for overtrædelser af national ret af samme art og grovhed, og at sanktionen skal være effektiv, afskrækkende og proportional.

### *13.1.2 Subsidiaritetsprincippet*

Som anført ovenfor er redegørelser for gældende ret vedrørende subsidiaritetsprincippet behæftet med betydelig usikkerhed. Der skal derfor alene gøres to bemærkninger vedrørende subsidiaritetsprincippet og sanktioner.

For det første kan det ikke afvises, at subsidiaritetsprincippet vil få særlig betydning, for så vidt angår sanktioner, al den stund at sanktionering traditionelt betragtes som et nationalt område par excellence.

For det andet er der i den generelle og horisontale regulering vedrørende beskyttelse Fællesskabets finansielle interesser<sup>550</sup> indlagt subsidiaritetsregler, idet såvel forældelsefristen for retsforfølgning som fristen for fuldbyrdelse af hver medlemsstat kan fastsættes længere, men derimod ikke kortere end det i forordningen anførte.<sup>551</sup> Når der ikke er mulighed for fastsættelse af kortere frister, må det ses i sammenhæng med hensynet til effektiv beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser.

### *13.1.3 Lighedsprincippet*

I EF-retten gælder et domstolsskabt generelt lighedsprincip. Princippet har et videre anvendelsesområde end de specielle diskriminationsforbud, der er indeholdt i traktaten,

---

<sup>549</sup> Straffesag mod Paul Vandevenne m.fl., Saml. 1991.4371.

<sup>550</sup> Rfo 2988/95 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1

<sup>551</sup> Se mere uddybende nedenfor punkt 13.2.4.5.

men kan i øvrigt med en vis ret indholdsmæssigt beskrives som et positivt spejlbillede af forbud mod diskrimination, idet lighedsprincippet foreskriver, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ensartet, medmindre det er objektivt begrundet.<sup>552</sup>

Sag 299/86<sup>553</sup> illustrer princippet betydning for sanktioneringsspørgsmålet. Efter nationale regler var overtrædelser af momsbestemmelserne behæftet med strengere sanktioner i tilfælde af indførsel af varer end ved overdragelser inden for landets grænser. Domstolen fandt, at dette var uforeneligt med traktaten, hvis forskellen ikke stod i et rimeligt forhold til forskellen mellem de to grupper af overtrædelser. De forskelle, som kunne begrunde, at der ikke blev stillet krav om ensartet sanktionering af de to typer af overtrædelser, var blandt andet forskelligheder med hensyn til gerningsindhold og sandsynlighed for opdagelse.

Typisk materialiseres lighedsprincippet imidlertid ikke via en generel beskrivelse af princippet indhold, men som et krav om at overtrædelse af fællesskabsregulering skal sanktioneres på linie med overtrædelse af tilsvarende national regulering. Et krav, der gælder såvel sanktionsregulering som pålæg af sanktioner.

I sag 68/88<sup>554</sup> udtaler EF-Domstolen således, at medlemsstaterne skal »drage omsorg for, at fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder ved overtrædelser af samme art og grovhed«. Videre udtales det, at nationale myndigheder skal være lige så agtpågivne ved overtrædelser af fællesskabsretten, som de er ved gennemførelsen af tilsvarende national lovgivning,

En facet af kravet om lighed i sanktionering er spørgsmålet om reduktion og modifikation efter national ret af sanktioner pålagt for overtrædelse af fællesskabsretten. Også her gælder kravet om lighed, hvilket tydeligt træder frem i sag C-290/91<sup>555</sup>, hvor spørgsmålet var, om en tillægsafgift pålagt i henhold til fællesskabsregulering på landbrugsområdet kunne frafaldes i henhold til en rent national regulering. Dette accepterede Domstolen, idet den blandt andet bemærkede, at »[d]en nationale bestemmelse ikke [må] anvendes på en måde, der medfører forskelsbehandling i forhold til behandlingen af tilsvarende skyldige afgifter i henhold til national ret«.

Selvom kravet om lighed i sanktioneringen i praksis typisk bliver et spørgsmål om at skærpe sanktioneringen af fællesskabsretten, virker det også den anden vej. Af

---

<sup>552</sup> Se ovenfor afs. 7.1.5.

<sup>553</sup> Straffesag mod Rainer Drexl, Saml. 1988.1213. Sagen angik traktatens art. 95, som efter Domstolens formulering skal fortolkes under hensyn til traktatens formål.

<sup>554</sup> Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Hellske Republik, saml. 1989.2965. Se også de forenede sager 205-215/82 Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. mod Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. 1983.2633.

<sup>555</sup> Johannes Peter mod Hauptzollamt Regensburg, Saml. 1993.2981.

sag 54/81<sup>556</sup> følger det, at lighedsprincippet ikke vil være opfyldt, hvis fællesskabsretten sanktioneres strengere end overtrædelser af tilsvarende nationale regler, idet Domstolen udtaler, »at de forpligtelser, der efter national ret pålægges virksomheder, der i strid med forskrifterne har modtaget økonomiske fordele på grundlag af fællesskabsretten, ikke må være strengere end dem, der pålægges virksomheder, der i strid med forskrifterne har modtaget tilsvarende ydelser på grundlag af national ret. Det må imidlertid forudsættes, at de to grupper af modtagere befinder sig i situationer, der kan sammenlignes, og at en forskellig behandling følgelig ikke kan begrundes objektivt«.<sup>557</sup>

Lighedsprincippet er ikke alene af betydning i forbindelse med sanktioner for overtrædelser af fællesskabsretten, men også hvor der er tale om overtrædelser af national ret, og den retsundergivne i øvrigt har krav på ligebehandling.

Sag 115-116/81<sup>558</sup> illustrerer på glimrende vis, hvad der ligger heri. Sagens omstændigheder var, at Belgien nægtede at udstede opholdstilladelse til franske prostituerede under henvisning til deres adfærd blev anset for at være i strid med den offentlige orden. Da prostitution imidlertid ikke var forbudt i Belgien, fandt Domstolen, at adfærden ikke var så alvorlig, at den kunne begrunde »indrejse- eller opholdsrestriktioner på en medlemsstats område over for en statsborger fra en anden medlemsstat, når medlemsstaten ikke træffer repressive foranstaltninger eller andre egentlige og effektive foranstaltninger til bekæmpelse af den udviste adfærd over for sine egne borgere«. Denne præmis gives i forlængelse af et spørgsmål om anvendelse af forbudet mod diskriminering på grund af nationalitet efter traktatens art. 6, men domstolen omtaler i sin redegørelse for diskrimineringsprincippets indhold det som synonymt med krav om ligebehandling. På denne baggrund er det næppe for vidtgående at antage, at medlemsstaterne er forpligtede til at ligebehandle egne og andre EF-borgere med hensyn til efterforskning og sanktionering af lovovertrædelser.

I den senere sag 186/87<sup>559</sup> har Domstolens bekræftet lighedsprincippets betydning i denne relation ved at udtale, at; »ved anvendelse af [den nationale strafferet og strafferetspleje] må der således ikke udøves nogen forskelsbehandling over for de personer, som efter fællesskabsretten har krav på ligebehandling, eller gøres indskrænkninger i den grundliggende friheder, som er sikret ved fællesskabsretten«.

#### *13.1.4 Proportionalitetsprincippet*

Proportionalitetsprincippet er med TEU indskrevet i traktatens art. 3B, stk. 3. Der er

---

<sup>556</sup> Firma Wilhelm Fromme mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Saml. 1982.1449.

<sup>557</sup> Se tilsvarende præmis 23 i de forenede sager 205-215/82; Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. mod Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. 1983.2633.

<sup>558</sup> Rezguia Adoui mod Den belgiske stat og byen Liège; Dominique Cornuaille mod Den belgiske stat, Saml. 1982.1665.

<sup>559</sup> Ian William Cowan mod Trésor public, saml. 1989.195.

tale om en traktatfæstelse af det proportionalitetsprincip, der er udviklet i retspraksis, og som allerede før indskrivning i traktaten havde en plads i normhierarkiet over EF's almindelige regulering.<sup>560</sup> Dette betyder, dels at den omfattende retspraksis om proportionalitetsprincippet kan anvendes til at fortolke traktatens bestemmelse, og dels at der ikke længere består et proportionalitetsprincip inden for fællesskabets første søjle, som ikke er identiske med det traktatbestemte.

Proportionalitetsprincippet er vel indarbejdet i EF-retten, og når det erindres, at der er tale om et gammelt strafferetligt princip, er det ikke overraskende, at kravet om proportionalitet har en fremtrædende rolle i forbindelse med sanktionering af Fællesskabsretten. Princippet binder således den nationale sanktionering<sup>561</sup> både med hensyn til fastsættelse af regulering<sup>562</sup> og konkret pålæggelse<sup>563</sup> af sanktioner, og uanset om princippet er udtalt i den sekundære regulering eller ej.<sup>564</sup> Det turde være indlysende, at Fællesskabets institutioner er underlagt binding på samme vis.

Netop i forbindelse med sanktioner har Fællesskabet udviklet en særlig retsstilling vedrørende proportionalitetsprincippet, idet anvendelse af princippet her tager udgangspunkt i en sondring mellem hovedforpligtelser og sekundære forpligtelser.<sup>565</sup>

En hovedforpligtelse er med Domstolens første direkte formulering heraf en

<sup>560</sup> Jf. Rasmussen, Hjalte; EU-ret i kontekst, 2. udgave, 1995.

<sup>561</sup> Sevenster, Ganna G.; Criminal law and EC Law, Common Market Law Review, 1992, vol. 29, s. 46.

<sup>562</sup> Se sag c-2/93, Exportslakterijen van Oordegem BVBA mod Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw og generale Bank NV, Saml. 1994.2283.

<sup>563</sup> Se sag 326/88, Anklagemyndigheden mod Hansen & Søn I/S, Saml. 1990.2911.

<sup>564</sup> Se dommen i sag C-199/90, Italtrade SpA mod Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), Saml. 1991.5545, hvor Domstolens indgående prøvelse af, om sanktioneren er proportional bekræfter, at proportionalitetsprincippet altid gælder for den sanktionsregulering, der måtte findes i de sekundære retsakter, også selvom princippet ikke er udtalt i den enkelte regulering.

<sup>565</sup> Sondring mellem hoved- og sekundære forpligtelser blev introduceret af Domstolen i slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne, har jævnligt været anvendt efterfølgende og er seneste bekræftet i efteråret 1995. Der kan henvises til følgende domme sag 122/78 S.A. Buitoni mod Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés agricoles, Saml. 1979.677, sag 240/78 Atlanta Amsterdam B.V. mod Produktschap voor vee en Vlees, Saml. 1979.2137, sag - 147/81 Merkur Fleisch-Import GmbH mod Hauptzollamt Hamburg-Ericus, Saml. 1982.1389, sag 272/81 Société RU-Mi mod Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), Saml. 1982.4167, sag 66/82 Fromançais SA mod Fond d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), Saml. 1983.395, sag 181/84 The Queen, ex parte E.D.& F. Man (Sugar) Ltd mod Intervention Board for Agriculture Produce (IBAP), Saml. 1985.2889, sag 21/85 A. Maas & Co. NV mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktorndung, Saml. 1985.3537, sag C-2/93 Exportslakterijen van Oordegem BVBA mod Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw og Generale Bank NV, Saml. 1994.2283 og sag C-104/94 Cereol Italia Srl mod Azienda agricola Castello Sas, Saml. 1995.2983.

forpligtelse, der er »af fundamental betydning for en fællesskabsordnings rette funktion«, jf. sag 21/85.<sup>566</sup> I 1994 udtalte Domstolen i sag C-2/93<sup>567</sup>, at en hovedforpligtelse er »en forpligtelse, der har væsentlig betydning for opnåelsen af det mål, der forfølges med den pågældende foranstaltning«, og videre i sin argumentation for, at der i sagen var tale om en hovedforpligtelse, at forpligtelsen er »uløseligt forbundet med selve karakteren af den pågældende fællesskabsforanstaltning og det dermed forfulgte mål«. Det, der kendetegner en hovedforpligtelse, er således, at der er tale om en forpligtelse, hvis overholdelse er af væsentlig betydning for opnåelse af reguleringens mål. Øvrige forpligtelser er sekundære forpligtelser, herunder falder navnlig forpligtelser, der i det væsentlige er af administrativ karakter, jf. for eksempel sag 122/78<sup>568</sup>, hvor den tilsidesatte forpligtelse med EF-Domstolens ord havde til formål at »lette forvaltningen af ordningen med import- eller eksportlicenser«.

Om der er tale om en hovedforpligtelse eller en sekundære forpligtelse, beror på en konkret vurdering. I sag 272/81<sup>569</sup> ansås en tidsfrist således for at være en hovedforpligtelse i reguleringen, hvis tilsidesættelse berettigede til streng sanktionering. Dette nævnes for at understrege, at det ikke er afgørende for sondringen mellem hoved- og sekundære forpligtelser, hvilken karakter forpligtelsen har, men derimod om forpligtelsen er af væsentlig betydning for opnåelse af reguleringens mål. Til afgørelse af, om der er tale om en hovedforpligtelse eller en sekundær forpligtelse, foretager EF-Domstolen en efter omstændighederne meget grundig prøvelse, dette var for eksempel tilfældet i sag 147/81<sup>570</sup> og sag C-104/94.<sup>571</sup>

Helt frem til begyndelsen af 1990'erne havde alle sager, hvor EF-Domstolen anvendte sondringen mellem hoved- og sekundære forpligtelser, angået spørgsmålet om sanktion i form af fortabelse af stillet sikkerhed. Hermed aktualiseredes spørgsmålet, om sondringen angår samtlige administrative sanktioner, eller om der er tale om en særlig retsstilling for så vidt angår fortabelse af stillet sikkerhed.

Med dommen i sag C-2/93<sup>572</sup> indikerede EF-Domstolen, at sondringen angår hele

---

<sup>566</sup> A. Maas & Co. NV mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordeung, Saml. 1985.3537.

<sup>567</sup> Exportslachterijen van Oordegem BVBA mod Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw og Generale Bank NV, Saml. 1994.2283, jf. præmis 26.

<sup>568</sup> S.A. Buitoni mod Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés agricoles, Saml. 1979.677.

<sup>569</sup> Société RU-Mi mod Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), Saml. 1982.4167.

<sup>570</sup> Merkur Fleisch-Import GmbH mod Hauptzollamt Hamburg-Ericus, Saml. 1982.1389.

<sup>571</sup> Cereol Italia Srl mod Azienda agricola Castello Sas, Saml. 1995.2983.

<sup>572</sup> Exportslachterijen van Oordegem BVBA mod Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw og Generale Bank NV, Saml. 1994.2283, jf. præmis 27.

sanktionsområdet, for selvom den konkrete konflikt i sagen angik fortabelse af stillet sikkerhed, indskød Domstolen et obiter diktum, i hvilket det blev understreget, at retstillingen med sontring i hoved- og sekundære forpligtelser ikke kun gælder i forhold til fortabelse af sikkerhed, men i det hele taget vedrørende »fortabelsen af retten til at være omfattet af en begunstigende fællesskabsforanstaltning«.

Dette bekræftes i sag C-104/94<sup>573</sup>, der angik støtte til produktion af sojabønner. Der var i Italien indgået en kontrakt, som indebar støtte til 93 hektar tilsået med sojabønner. Et kontrolbesøg afslørede, at det dyrkede areal kun udgjorde 77 hektar. Interventionsorganet erklærede som følge heraf retten til støtte fortabt for de sojabønner, som var produceret i henhold til kontrakten, og udelukkede producenten fra støtte det efterfølgende år. I en præjudiciel sag blev der blandt andet rejst spørgsmål om sanktionens proportionalitet. Domstolen gav i denne forbindelse en meget indgående redegørelse for, hvorfor krav om, at producenter af sojabønner skal give meddelelser til myndighederne om ændringer i de dyrkede arealer, er af væsentlig betydning. Det konkluderes, at kravet er »væsentlig for, at støtteordningen kan fungere tilfredsstillende, og forpligtelsen er af fundamental betydning for ordningen«, der er med andre ord tale om en hovedforpligtelse. I forlængelse heraf anføres det, at »[i]følge Domstolens faste praksis kan forpligtelser, hvis overholdelse er af fundamental betydning for en fællesskabsordnings rette funktion, pålægges en sanktion i form af fortabelse af en rettighed, som er indført i kraft af fællesskabsreglerne«.

Med denne dom og dommen i sag C-2/93<sup>574</sup> er det sikkert, at den udviklede retsstilling finder anvendelse i forbindelse med alle sanktioner, der har karakter af fortabelse af retten til at være omfattet af en begunstigende fællesskabsordning. Der er endvidere ikke reale grunde, der taler imod, at det samme er tilfældet for de øvrige administrative sanktioner, der anvendes i forbindelse med overtrædelse af fællesskabsregulering.

Det følger af retspraksis, at hvor der foreligger tilsidesættelse af en sekundær forpligtelse, skal der være proportionalitet mellem tilsidesættelsen og den sanktion, der knyttes hertil. Derimod har der i litteraturen været nogen diskussion om, hvorvidt tilsidesættelse af en hovedforpligtelse samtidig fratog proportionalitetsprincippet yderligere betydning<sup>575</sup>, således at en nok så hård sanktion i disse tilfælde altid ville være proportional.

Efter min mening må retspraksis fortolkes således, at også i forbindelse med krænkelse af hovedforpligtelser sætter proportionalitetsprincippet grænser for, hvor hårdt der kan sanktioneres, og proportionalitetsvurderingen er følgelig relevant.

---

<sup>573</sup> Cereol Italia Srl mod Azienda agricola Castello Sas, Saml. 1995.2983.

<sup>574</sup> Exportslachterijen van Oordegem BVBA mod Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw og Generale Bank NV, Saml. 1994.2283, jf. præmis 27.

<sup>575</sup> Se Barents, René; The system of deposits in Community agricultural law: efficiency v. proportionality, *European Law Review*, 1985, s. 239ff, ifølge hvilken proportionalitetsprincippet ikke har nogen betydning i forbindelse med overtrædelse af hovedforpligtelser. Se for det modsatte synspunkt Hansen Jensen, Michale; Proportionalitetsprincippet i EF-retlig belysning, Gad, 1990.

I sag 21/85<sup>576</sup> vedrørende afskibning af fødevarerhjælp til Etiopien anfører Domstolen således, at for så vidt angår »forpligtelsen til at laste varen i løbet af en bestemt periode, kan det ikke bestrides, at der her er tale om en hovedforpligtelse«. Samtidig finder Domstolen, at nogle få dages forsinkelse med lastningen ikke kan begrunde fortabelse af sikkerheden, fordi det i den konkrete situation ikke påvirker fødevarerhjælpesystemets rette funktion. Der foretages således en proportionalitetsvurdering i forbindelse med sanktionering af hovedforpligtelsen.

Tilsvarende i sag 47/86<sup>577</sup>; hér var der til selskabet Roquette udbetalt produktionsrestitutioner for majs bestemt til fremstilling af stivelse. Roquette havde stillet sikkerhed svarende til produktionsrestitutionen med tillæg af 5 % for majsens forarbejdelse. Efter at stivelsen var blevet fremstillet, blev det konstateret, at kun 95,91 % af den mængde majs, som var anbragt under offentligt tilsyn, var blevet forarbejdet. Som følge heraf blev det i henhold til art 3, stk. 3 i Kfo 1570/78<sup>578</sup> besluttet kun at frigive den del af sikkerhedsstillelsen, som svarede til produktionsrestitutionen for den faktisk forarbejdede mængde, og betragte den øvrige del af sikkerhedsstillelsen som fortabt. Det fulgte samtidig af kommissionsforordningen, at hvis 96 % af majsens var blevet forarbejdet, ville hele den stillede sikkerhed være blevet frigivet. De 0,09 %, som Roquette manglede for at have forarbejdet 96 % af majsens, betød således, at Roquette mistede 9,09 % af sikkerheden, hvilket udløste et spørgsmål til Domstolen om foreneligheden med proportionalitetsprincippet. I sin afgørelse sondrede Domstolen mellem tolerancen på de 4 % op til 100 % og tillægget på 5 %. For så vidt angik sikkerheden svarende til tolerancen på de 4 %, fandt Domstolen, at dette var et egnet middel til at sikre, at produktet, for hvilket der udbetales restitutioner, er af normal kvalitet, og at fremstillingen sker med den omhu, som kan forventes. I denne forbindelse fremhævede Domstolen, at den fastsatte tolerance på 4 % ikke var så lav, at en fornuftig producent ikke vil kunne overholde den, og at formålet med fastsættelsen af en maksimal tolerance ikke kunne opfyldes, hvis den erhvervsdrivende, selvom han overskrider tolerancen, bevarer retten til den del af restitutionen, der svarer til tolerancen. Fortabelsen af sikkerheden svarende til tillægget på 5 % fandt Domstolen derimod i strid med proportionalitetsprincippet, i det omfang fortabelsen ikke blev beregnet i forhold til den del af produktionsrestitutionen, der skal tilbagebetales. Begrundelsen herfor var, at den fulde fortabelse ikke var nødvendig for at opfylde ordningens formål. Forpligtelsen til at forarbejde basisproduktet majs er en hovedforpligtelse, og når Domstolen fastslår, at den omtvistede bestemmelse er i strid med proportionalitetsprincippet, for så vidt den ikke gjorde det muligt at tilpasse fortabelsen af sikkerheden, der svarer til tillægget på 5 %, efter

---

<sup>576</sup> A. Maas & Co. NV mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordeung, Saml. 1985.3537.

<sup>577</sup> Roquette Frères SA mod Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), Saml. 1987.2889.

<sup>578</sup> Om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2742/75 om produktionsrestitutioner for stivelsesholdige varer og om ophævelse af forordning nr. 2026/75, EFT 1978 L 185/22.



omfanget af den manglende opfyldelse af hovedforpligtelsen, har den samtidig anerkendt proportionalitetsprincippet anvendelse også i forbindelse med sanktioner for tilsidesættelse af hovedforpligtelser.

Den sidste dom, der skal fremhæves til støtte for min konklusion, er sag C-104/94<sup>579</sup>, hvor der, efter at det er konstateret, at der foreligger tilsidesættelse af en hovedforpligtelse, argumenteres for, at sanktionen er proportional under henvisning til, at sanktionen er begrænset til tilfælde, hvor der foreligger en forsætlig eller alvorlig forsømmelse.

På denne baggrund må det kunne konkluderes, at proportionalitetsprincippet finder anvendelse i forbindelse med sanktioner for tilsidesættelse af såvel sekundære- som hovedforpligtelser.

EF-Domstolen har i flere sager formuleret proportionalitetsprincippet i forbindelse med sanktioner. For eksempel anførte Domstolen i sag 66/82<sup>580</sup>, efter at have behandlet spørgsmålet, om der var tale om en hoved- eller sekundær forpligtelse, at »[f]or at afgøre, om en fællesskabsretlig bestemmelse er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, skal det for det første undersøges, om de midler, der iværksættes for at opfylde det tilsigtede mål, svarer til dets betydning, og for det andet, om de er nødvendige for at realisere det«.

I sag 47/86<sup>581</sup> anføres det som den afgørende betingelse for overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, »om de anvendte midler er egnet til at opfylde det tilstræbte formål og ikke går videre end det er nødvendigt for at opfylde formålet«. Dommene illustrerer, at proportionalitetsprincippet i forbindelse med sanktioner består af samme elementer, som kendes fra proportionalitetsprincippet andre steder i EF-retten, nemlig kravene om egnethed, nødvendighed og forholdsmæssighed, og er identisk med det i afs. 7.1.3 gennemgåede.

Efter gennemgangen af retspraksis vedrørende proportionalitetsprincippet i relation til sanktioner, der påpeger den afgørende sondring i hoved- og sekundære forpligtelser, og som fører til en konstatering af, at det i øvrigt er de samme proportionalitetsovervejselser, der skal anvendes inden for hver af de to kategorier af tilfælde, træder spørgsmålet om sondringens betydning i forgrunden. Generelt kan det siges herom, at hvis der foreligger en tilsidesættelse af en hovedforpligtelse, vil sanktionen lettere blive anset for proportional, end hvis der foreligger en tilsidesættelse af en sekundær forpligtelse. Det er næppe hellere for vidtgående at anføre, at der skal foreligge særlig klare omstændigheder, der peger herpå, før en sanktion for overtrædelse af en hovedforpligtelse anses for uproportional. Særligt vil fortabelse af en rettighed, som er indført ved en fællesskabsforanstaltning, som altovervejende hovedregel være en proportional sanktion. Omvendt udtaler domstolen vedrørende

---

<sup>579</sup> Cereol Italia Srl mod Azienda agricola Castello Sas, Saml. 1995.2983.

<sup>580</sup> Fromancais SA mod Fond d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), Saml. 1983.395.

<sup>581</sup> Roquette Frères SA mod Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), Saml. 1987.2889.

sekundære forpligtelser i sag 21/85<sup>582</sup>, at »tilsidesættelse [af en sekundær forpligtelse] ikke må sanktioneres med samme strenghed som manglende overholdelse af en hovedforpligtelse«. I sagen blev fuldstændig fortabelse af en stillet sikkerhed anset for en uproportional sanktion over for en krænkelse af en sekundær forpligtelse. Overtrædelsen bestod i, at fødevarehjælp var transporteret til Etiopien på et skib, der var ældre end den i forordningen fastsatte maksimale alder på 15 år. Sanktionen for overtrædelse af sekundære forpligtelser skal »være afstemt efter de praktiske virkninger af overtrædelsen« jf. sag 181/84.<sup>583</sup> Der skal ikke så meget til, før sanktioner for tilsidesættelse af en sekundær forpligtelse anses for uproportional, i denne forbindelse frembyder retspraksis en række eksempler på, at fortabelse af retten til at være omfattet af en begunstigende fællesskabsforanstaltning anses for uproportional.

Et næsten klassisk eksempel til illustration af forskellen i proportionalitetsvurderingen i forbindelse med overtrædelse af hoved- og sekundære forpligtelser er sag 181/84<sup>584</sup>. Sagen tager sit udspring i, at et engelsk firma den 27. juli 1983 afgav bud vedrørende eksport af sukker til tredjelande; selskabet stillede i denne forbindelse den foreskrevne sikkerhed i form af en bankgaranti. Dagen efter blev det meddelt, at budene var antaget. Efter de fællesskabsretlige regler havde selskabet herefter pligt til at indgive ansøgning om eksportlicenser senest den 2. august 1983, kl. 12.00. Ansøgningerne blev imidlertid først modtaget mellem klokken 15.41 og 15.57 samme dag, hvorefter den britiske myndighed med ansvaret for forvaltning af den fælles landbrugspolitik erklærede hele sikkerheden på over 1,6 millioner pund for tabt, således som det fulgte af art. 6, stk. 3 i Kfo 1880/83.<sup>585</sup> På denne baggrund gjorde selskabet for EF-Domstolen gældende, at kommissionsforordningen og dermed fortabelsen af sikkerheden var i strid med proportionalitetsprincippet. Domstolen udtalte, at »selv om ... forpligtelsen til at ansøge om eksportlicenser i administrativ henseende er et nyttigt redskab for Kommissionen, kan den forpligtelse ikke antages at have samme betydning som eksportforpligtelsen, som er hovedformålet med den omtvistede EF-ordning. Heraf følger nødvendigvis, at den faste og automatiske sanktion i form af fortabelse af sikkerheden som følge af en langt mindre overtrædelse end en tilsidesættelse af hovedforpligtelsen, hvis opfyldelse selve sikkerhedsstillelsen skal garantere, er for vidtgående i forhold til de administrative lettelser, som ordningen med eksportlicenser indebærer. Selv om Kommissionen af hensyn til en bedre forvaltning med føje har kunnet fastsætte en frist for indgivelse af ansøgninger om

---

<sup>582</sup> A. Maas & Co. NV mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Saml. 1985.3537.

<sup>583</sup> The Queen, ex parte E.D. & F. Man (Sugar) Ltd mod Intervention Board for Agriculture Produce (IBAP), Saml. 1985.2889.

<sup>584</sup> The Queen, ex parte E.D. & F. Man (Sugar) Ltd mod Intervention Board for Agriculture Produce (IBAP), Saml. 1985.2889.

<sup>585</sup> Om en løbende hovedlicitation med henblik på fastsættelse af en eksportafgift og/eller eksportrestitution for hvidt sukker, EFT 1983 L 187/5.

eksportlicenser, burde den imidlertid have ledsaget en overskridelse af fristen med en sanktion, som var væsentligt mildere for de erhvervsdrivende end en fuldstændig fortabelse af sikkerheden, og som i højere grad var afstemt efter de praktiske virkninger af en overskridelse«. Kommissionsforordningen blev herefter erklæret ugyldig, for så vidt den foreskrev fortabelse af hele sikkerheden ved overskridelse af fristen for indgivelse af ansøgninger om eksportlicens.

### *13.1.5 Sagsbehandlingsprincipper*

EF-Domstolen har i sag 85/76<sup>586</sup> fastslået, at retten til at blive hørt er en fundamental ret i alle processer, der kan resultere i pålæg af sanktion, og som derfor altid skal respekteres. Det gælder også, hvor der er tale om en administrativ procedure.

Videre har EF-Domstolen påpeget, at medlemsstaterne er forpligtede til at sikre, at der er rimelige tidsmæssige muligheder for at indbringe omtvistede forhold for domstolene, idet de nationale regler ikke må være udformet på en sådan måde, som »i praksis umuliggør hævde af rettigheder, som hjemles ved Fællesskabets retsorden«, jf. sag 309/85.<sup>587</sup> Sagen angik ikke pålæg af sanktioner, men præjudikatet må efter en retssikkerhedsvurdering antages at gælde så meget desto mere i denne relation, idet det beror på den retsundergivnes eget initiativ at få administrative sanktioner domstolsprøvet.

### *13.1.6 Tilbagevirkende kraft*

En kold januar dag i 1983 opbringes den danske fiskeskipper Kent Kirk af et fartøj fra Royal Navy, idet han fiskede inden for den zone, der ifølge den af Det forenede Kongerige nyligt vedtagne regulering var forbudt for fiskefartøjer indregistreret i Danmark. Forholdet førte til, at Kirk blev idømt en bøde på 30.000 pund. Dommen appelleres, og blev af Crown Court forelagt for EF-Domstolen i form af et præjudicielt spørgsmål, der blev til sag 63/83.<sup>588</sup> Juridisk set var sagen, at den britiske regulering, der hjemlede bøden, var i strid med den dagældende EF-regulering.<sup>589</sup> Ved udgangen af januar måned vedtog Rådet imidlertid en forordning<sup>590</sup>, der havde den virkning, at den forskelsbehandlingen blev lovlig, forordningen blev oven i købet tillagt tilbagevir-

---

<sup>586</sup> Hoffmann-La Roche og Co. mod Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, Saml. 1979.461.

<sup>587</sup> Bruno Barra mod den belgiske stat og byen Liège, Saml. 1988.355.

<sup>588</sup> Regina mod Kent Kirk, Saml. 1984.2689.

<sup>589</sup> Rfo 101/76, om etablering af en fælles strukturpolitik for fiskerisektoren, EFT 1976 L 20/19.

<sup>590</sup> Rfo 170/83, om en fællesskabsordning for bevarelse og forvaltning af fiskeressourcerne, EFT 1983 L 24/1.

kende kraft<sup>591</sup> til 1. januar 1983. Spørgsmålet var herefter, om den nationale bøde kunne opretholdes. EF-Domstolen var klar i svaret og udtalte vedrørende det konkrete forhold, at »en sådan tilbagevirkende gyldighed i al fald ikke efterfølgende kan bevirke, at nationale forholdsregler af strafferetlig karakter, som pålægger sanktioner for en handling, som i virkeligheden ikke var strafbar på det tidspunkt, hvor den blev begået, bliver retsmæssige«. Dette blev fulgt op af en general udtalelse om, at »Princippet om, at straffebestemmelser ikke kan have tilbagevirkende gyldighed, er ... et princip ... som er en integrerende del af de almindelige retsprincipper, som Domstolen sikre overholdelsen af«.

Denne holdning til tilbagevirkende kraft af strafferetlige bestemmelser er sidenhen fulgt op i sag C-331/88.<sup>592</sup> Heri var der rejst spørgsmål om tilbagevirkende kraft, idet det relevante direktiv havde gennemførelsesdato tre måneder før sin vedtagelse, fordi det erstattede et tidligere direktiv, med hvilket det var identisk, men som af Domstolen var blevet annulleret på grund af sagsbehandlingsfejl. Domstolen gjorde det klart, at en forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme det i sagen omhandlede direktiv forud for offentliggørelsen i EFT ikke må fortolkes »således, at den pålægger medlemsstaterne pligt til at træffe foranstaltninger, som strider mod fællesskabsretten, herunder navnlig mod det principielle forbud mod at tillægge straffebestemmelser tilbagevirkende gyldighed«. Dette følges op med, at direktivet heller ikke kan »være grundlag for straffesager, der indledes med hjemmel i nationale bestemmelser, som måtte være truffet til gennemførelse af det annullerede direktiv, og hvis eneste grundlag er direktivet«.

Forbudet mod tilbagevirkende kraft er med andre ord absolut, for så vidt angår strafferetlige sanktioner.

Er der derimod tale om administrative sanktioner og andre foranstaltninger, er praksis næppe så absolut<sup>593</sup>, herom siger EF-domstolen i den før omtalte sag C-331/88<sup>594</sup> »Hvad angår ... tilbagevirkende gyldighed uden for det kriminalretlige område, må det ... påpeges, at selv om retsikkerhedsprincippet i almindelighed er til hinder for, at en fællesskabsretsakt tillægges tilbagevirkende gyldighed fra et tidspunkt der ligger før offentliggørelse, kan dette undtagelsesvis tillades, når det tilstræbte formål fordrer det, og de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt«.

---

<sup>591</sup> Synonymt med tilbagevirkende kraft er det af Domstolen ofte anvendte udtryk "tilbagevirkende gyldighed", vedrørende terminologien i øvrigt henvises til Rasmussen, Hjalte, EU-Ret i Kontekst, 2. Udgave, 1995.

<sup>592</sup> The Queen mod The Minister of Agriculture, Fisheries and Food og the Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa m.fl., Saml. 1990.4023.

<sup>593</sup> Se i denne forbindelse tillige Sevenster, Hanna G.; Criminal law and EC Law, Common matket law review, 1992, vol. 29, s. 43.

<sup>594</sup> The Queen mod The Minister of Agriculture, Fisheries and Food og the Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa m.fl., Saml. 1990.4023.

Endvidere kan henvises til sag C-337/88<sup>595</sup>, der ganske vist ikke handlede om sanktioner, men hvor Domstolen lagde vægt på netop de anførte kriterier om, at det tilstræbte formål fordrede det, og at de berørtes berettigede forventning var behørigt respekteret.

For så vidt angår administrative sanktioner, må det på denne baggrund antages, at EF-rettens almindelige principper om beskyttelse af vederhævede rettigheder og berettigede forventninger er gældende.<sup>596</sup>

### 13.1.7 *Nulla poena sine lege*

EF-Domstolen udtalte i sag 117/83<sup>597</sup>, at »en sanktion, selv en sådan, der ikke har karakter af straf, kun kan pålægges i henhold til en klar og utvetydig hjemmel«. <sup>598</sup>

Hermed er der ikke tvivl om, at *nulla poena sine lege* gælder for såvel administrative som strafferetlige sanktioner i medfør af EF-retten.

Med hensyn til princippet indhold i EF-retten er det givet, at sanktionering forudsætter klar hjemmel, om en sådan findes, beror på den relevante bestemmelse, som den »må fortolkes ud fra sin ordlyd, kontekst og formål«, jf. sag 117/83.<sup>599</sup> Vurderingen kan altså ikke baseres alene på bestemmelsens ordlyd. I sag C-352/92<sup>600</sup> havde opkøberen af mælk i en række tilfælde med forsæt beregnet referencemængderne af mælk for store, hvilket førte til, at landmændene sidenhen blev opkrævet en tillægsafgift med tilbagevirkende gyldighed, uanset at de var uden skyld i forholdet. De nationale myndigheder ønskede at opkræve afgiften hos opkøberen i stedet for hos mælkeproducenterne. Dette afviste EF-Domstolen, idet den anførte; »[s]elv om det er nødvendigt at bekæmpe svingagtig adfærd, forudsætter en sanktion, der består i, at opkøberen indtræder som afgiftspligtig i stedet for producenten, en forudgående hjemmel, hvori det defineres, på hvilke betingelser og i hvilket omfang dette kan ske«.

Betingelserne for og omfanget af sanktionen må følge af reguleringen, men

---

<sup>595</sup> Società Agricola Fattoria Alimentare SpA mod Amministrazione delle finanze dello Stato, Saml. 1990.1.

<sup>596</sup> For en nærmere redegørelse herfor se for eksempel Wyatt, D. og Dashwood, A.; European Community Law, 3rd ed., Sweet & Maxwell, 1993.

<sup>597</sup> Karl Könecke GmbH & co. KG, Fleischwarenfabrik mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Saml. 1984.3291.

<sup>598</sup> Se tillige sag 309/85, Burra, Saml. 1988.371, samt følgende sager vedrørende EKSF-samarbejdet; Sag 83/83, Estel NV mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1984.2195, sag 8/83, Officine Fratelli Bertoli SpA mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1984.1649, samt sag 14/81, Alpha Steel Ltd. mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1982.749, der alle bekræfter princippet som en del af EF-retten.

<sup>599</sup> Karl Könecke GmbH & co. KG, Fleischwarenfabrik mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Saml. 1984.3291.

<sup>600</sup> Milchwerke Köln/Wuppertal eG mod Hauptzollamt Köln-Rheinau, Saml. 1994.3385.

fastlæggelsen heraf beror ikke kun på ordlyden af bestemmelsen, men tillige på andre almindelige fortolkningselementer, herunder reguleringens formål og kontekst.

### 13.1.8 *Nulla poena sine culpa*

Ingen straf uden skyld eller kravet om tilregnelse er grundlæggende i strafferetten. Men EF-Domstolen har underkendt princippet betydning for den sanktionering, der udspringer af EF-retten's første søjle - de administrative sanktioner. Således var princippet til vurdering i sag 137/85<sup>601</sup> om fortabelse af stillet sikkerhed, hvor Domstolen udtalte, at den omhandlede ordning med sikkerhedsstillelse ikke havde nogen strafferetlig karakter, hvorfor den traditionelt strafferetlige grundsætning om *nulla poena sine culpa* ikke fandt anvendelse.

I sag 326/88<sup>602</sup> gav den nationale (danske) gennemførelsesforanstaltning hjemmel for objektivt ansvar, og forsvareren i sagen gjorde blandt andet gældende, at objektivt strafansvar var i strid med den forordning, der lå til grund. Domstolen udtalte, at der kan straffes på objektivt grundlag, såfremt den fastsatte sanktion svarer til de sanktioner, der efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og såfremt sanktionen står i rimeligt forhold til overtrædelsen. Domstolens tavshed om *nulla poena sine culpa*-princippet i en sag, der netop angår tilregnelse, betragtes som en afvisning heraf.

Det syntes altså at være Domstolens udgangspunkt, at princippet er reserveret til strafferettens område. Den eneste mulige modifikation i denne konklusion kan være, at Domstolen i sag 137/85<sup>603</sup> lagde vægt på, at den konkrete sanktion ikke havde strafferetlig karakter, mens der måske kan tænkes andre sanktioner, som uden at være strafferetlige har flere af strafferettens karakteristika, hvorfor princippet måske kan tænkes at komme til at spille en rolle<sup>604</sup>. Anvendelse af bødesanktion i sag 326/88<sup>605</sup>, uden at princippet blev relevant, må dog betragtes som et væsentligt argument herimod.

### 13.1.9 *In dubio pro reo*

Princippet *in dubio pro reo* udtrykker, at tvivlen skal komme den sigtede til gode, således at bevisbyrden påhviler påtalemyndigheden.

---

<sup>601</sup> Marizena Gesellschaft mbH mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Markordnung (BALM), Saml. 1987.4587.

<sup>602</sup> Anklagemyndigheden mod Hansen og søn I/S, saml. 1990.2911.

<sup>603</sup> Marizena Gesellschaft mbH mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Markordnung (BALM), Saml. 1987.4587.

<sup>604</sup> I denne forbindelse må det bemærkes, at princippet er vigtigt i forbindelse med sanktionsregulering i sekundære retsakter, jf. afs. 13.2.4.1.

<sup>605</sup> Anklagemyndigheden mod Hansen og søn I/S, saml. 1990.2911.

I sag 137/85<sup>606</sup> blev det anført, at fællesskabsretten var i strid med princippet, idet det var den retsundergivne og ikke vedkommende myndighed, som måtte bevise, at der forelå et tilfælde af force majeure, hvilket ville kunne føre til, at den stillede sikkerhed ikke ville blive fortabt, med andre ord at den retsundergivne ikke ville blive pålagt en sanktion. Generaladvokaten gik ind i en konkret vurdering og fandt, at princippet ikke var tilsidesat. Det ville på denne baggrund have været uproblematisk for Domstolen at gøre princippet til en del af fællesskabsretten. Det valgte den imidlertid ikke. I stedet konstaterede Domstolen, at sanktionen fortabelse af sikkerhed ikke har nogen strafferetlig karakter, og at den traditionelle strafferetlige grundsætning in dubio pro reo derfor ikke fandt anvendelse.

På baggrund af dommen må princippet anses for reserveret strafferetten, og det må anses for usandsynligt, at princippet skulle kunne finde anvendelse i forbindelse med fællesskabsrettens administrative sanktioner. Domstolens formulering udelukker dog ikke muligheden ganske, idet den i sin begrundelse lægger vægt på, at den omhandlede ordning med sikkerhedsstillelse ikke har nogen strafferetlig karakter. Dette kunne måske sidenhen åbne mulighed for en anvendelse af princippet i en situation, hvor den omhandlede sanktion uden at være strafferetlig dog bærer flere af de strafferetlige sanktioners karakteristika.

### 13.1.10 Force Majeure

Der er ikke enighed om, hvorvidt force majeure har opnået karakter af en retsgrundsætning i EF-retten.<sup>607</sup> Den generelle diskussion af dette spørgsmål skal ikke forfølges yderligere hér, idet det konstateres, at Domstolen i sag 71/87<sup>608</sup> har anerkendt force majeure som en retsgrundsætning, når begrebet anvendes i forhold til en sanktionsregel.<sup>609</sup> Force majeure vil med andre ord kunne udelukke sanktionering.

Imidlertid er force majeure ikke et entydigt begreb i EF-retten. I sag 158/73<sup>610</sup>

---

<sup>606</sup> Marizena Gesellschaft mbH mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), Saml. 1987.4587.

<sup>607</sup> Se på den ene side Rasmussen, Louise Nan og Schønberg, Søren; EU-menneskeret -en udfordring til dansk ret, Karnov, 1993, der anser det for uomtvistligt, at der er tale om en retsgrundsætning, og på den anden side Hansen Jensen, Michael; Proportionalitetsprincippet i EF-retlig belysning, Gad, 1990 og Schermers, H. G. og Waelbroeck, Denis; Judicial Protection in the European Communities, fjerde udgave, 1987, der ikke mener, at force majeure er en EF-retlig grundsætning.

<sup>608</sup> Den græske stat mod SA Inter-Kom Emboriki Kai Biomichaniki Epicheirisis Elaion Liparon kai Trofimon AE, Saml. 1988.1979.

<sup>609</sup> Se i overensstemmelse hermed Due, Ole, m.fl.; EU-karnov, 1996, punkt 5.2.7, side 1645 og Schermers, H. G. og Waelbroeck, Denis; Judicial Protection in the European Communities, fjerde udgave, 1987.

<sup>610</sup> Frima E. Kampffmeyer mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Saml. 1974.101.

udtalte EF-Domstolen således, at »force majeure begrebet ikke har et ensartet indhold inden for de forskellige grene af retssystemet samt de forskellige områder, hvor det anvendes, ... [hvorfor] dette begrebs mening bestemmes inden for den juridiske sammenhæng, hvori det får betydning«.

Det er dog muligt at angive kernen i force majeure betragtninger i EF-retten. Det står fast, at anvendelse af et forbehold om force majeure ikke kræver absolut umulighed, men derimod at der foreligger helt usædvanlige og uforudselige omstændigheder, som den, der påberåber sig dem, ikke har nogen indflydelse på, og hvis virkninger ikke kunne være undgået trods al udvist agtpågivenhed, se sag 209/83<sup>611</sup>, sag 109/86<sup>612</sup> og sag 71/87.<sup>613</sup>

Befinder det konkrete tilfælde sig inden for disse generelle betingelser, og strider anvendelse heraf ikke mod reguleringens formål, vil der alt andet lige foreligge force majeure i EF-rettens forstand, med den følge at sanktionering udelukkes.

Måske netop på grund af begrebets vaghed forekommer det stadig hyppigere, at sekundære retsakter indeholder bestemmelser om force majeure. Til illustration kan Kfo 3887/92<sup>614</sup> fremdrages. Forordningen indeholder i art. 9 og 10 en meget omfattende regulering af sanktioner i tilfælde af, at landmænd i støtteansøgninger vedrørende arealstøtte eller støtte til dyr angiver et større areal eller flere dyr, end der faktisk er grundlag for. Bestemmelserne udelukker dog samtidig sanktioner i de tilfælde, hvor der foreligger force majeure. Det nærmere indhold af force majeure forbeholdet i denne sammenhæng er fastlagt i samme forordnings art. 11, der blandt andet nævner, at landbrugeren afgår ved døden, at en væsentlig del af landbrugsarealet eksproprieres, at der indtræffer en naturkatastrofe mv. Der overlades i bestemmelsen medlemsstaten en skønsmargen til at lade andre tilfælde være omfattet af force majeure begrebet, dette forudsætter dog efterfølgende underretning til Kommissionen.

### 13.2 Sanktionsregulering i sekundære retsakter

I dette afsnit redegøres for Fællesskabets regulering i de sekundære retsakter af de nationale myndigheders sanktioner over for de retsundergivne i medlemsstaterne. Det gælder såvel kompetencen til reguleringen, som hvilken form for regulering der anvendes, hvordan sanktionsreguleringen i praksis tager sig ud, og hvilken udvikling der er foregået heromkring gennem de seneste årtier, hvor spørgsmålet om sanktioner er blevet stadig mere aktuelt. Endelig redegøres der for, hvilke retlige principper der

---

<sup>611</sup> Ferriera Valsabbia SpA mod Kommissionen, Saml. 1984.3089.

<sup>612</sup> Ioannis Theodorakis mod Grækenland, Saml. 1987.4319.

<sup>613</sup> Den græske stat mod SA Inter-Kom Emboriki Kai Biomichaniki Epicheirisis Elaion Liparon kai Trofimon AE, Saml. 1988.1979.

<sup>614</sup> Om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/36. Tilsvarende regulering findes i øvrigt i Kfo 3888/92 om en række overgangsforanstaltninger for oksekød, indtil det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger iværksættes, EFT 1992 L 391/46.



ligger i fællesskabets regulering af kontrol og sanktioner. Det gælder såvel principper skabt gradvist over en længere periode som principper, der beror på konkrete valg hos de retsskabende institutioner, herunder også EF-Domstolen.

### *13.2.1 Sanktionsreguleringens rammer*

Med overskriften sanktionsreguleringens rammer sigtes for det første til en redegørelse for Fællesskabets kompetence til at foretage sanktionsregulering i sekundære retsakter herunder mulighed for delegation af reguleringskompetencen til Kommissionen. For det andet søges en afklaring af, hvilken retlig form Fællesskabet kan anvende i reguleringen af sanktioner, det vil først og fremmest sige, om såvel forordninger som direktiver er relevante, men også en vurdering af de ikke-retskræftige retsakters betydning.

#### *13.2.1.1 Kompetencen til sanktionsregulering*

Traktaten indeholder ikke nogle bestemmelser, der udtrykkeligt behandler spørgsmålet om sanktioner pålagt af de nationale myndigheder over for medlemsstatens retsundergivne. Derimod indeholder traktaten i art. 172 følgende bestemmelse; »Forordninger, som Rådet udsteder i henhold til denne Traktats bestemmelser, kan tillægge Domstolen fuld prøvelsesret vedrørende de i forordningerne omhandlede sanktioner«. Bestemmelsen forudsætter, at Fællesskabet i forordninger kan regulere sanktioner, og selvom bestemmelsens anvendelsesområde er sanktioner, der fastsættes og anvendes af EF-institutioner over for retsundergivne i medlemsstateren, giver den indirekte støtte for, at også medlemsstaternes sanktioner over for de retsundergivne er omfattet af Fællesskabets reguleringskompetence.

Hovedargumentet for, at retstillingen er som anført, skal dog hentes i EF-Domstolens retspraksis. Det ligger således implicit i følgende udtalelse: »når der ikke findes en særlig bestemmelse i en fællesskabsforordning, der fastsætter en sanktion for overtrædelser...«, som EF-Domstolen for eksempel har anvendt i sag 68/88<sup>615</sup>, sag 326/88<sup>616</sup> og sag C-352/92<sup>617</sup>, at Fællesskabet er kompetent i den anførte henseende. Men EF-Domstolen har også eksplicit fastslået retstillingen. I sag C-240/90<sup>618</sup> fastslog Domstolen, at på landbrugsområdet har Fællesskabet kompetence til at fastsætte sanktioner om tilbagebetaling af et forhøjet beløb og om udelukkelse fra deltagelse i en ordning i det efterfølgende år. Dette skete under henvisning til, at der var tale om ikke-strafferetlige sanktioner. På denne baggrund må det antages, at traktatens

---

<sup>615</sup> Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den Høllenske Republik, saml. 1989.2965, præmis 23.

<sup>616</sup> Anklagemyndigheden mod Hansen og søn I/S, saml. 1990.2911.

<sup>617</sup> Milchwerke Köln/Wuppertal eG mod Hauptzollamt Köln-Rheinau, Saml. 1994.3385, præmis 23.

<sup>618</sup> Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1992.5383.

forskellige hjemmelsbestemmelser, for eksempel til regulering på landbrugsområdet, tillige indeholder hjemmel for regulering af administrative sanktioner. Også art. 235 vil kunne bringes i anvendelse, hvilket Rfo 2988/95<sup>619</sup> udgør et eksempel på.<sup>620</sup>

### *13.2.1.2 Delegation af reguleringskompetencen*

Delegation af reguleringskompetence fra Rådet til Kommissionen er baseret på traktatens art. 145 og art. 155. Det fremgår af art. 145, at Rådet i de retsakter, det vedtager, er forpligtet til at »tildele Kommissionen beføjelser til at gennemføre de af Rådet udfærdigede forskrifter. Rådet kan opstille visse nærmere vilkår for udøvelsen af disse beføjelser. Rådet kan ligeledes i særlige tilfælde forbeholde sig retten til selv direkte at udøve gennemførelsesbeføjelser«. Art. 145 modsvares af en pligt for Kommissionen til at udøve de tildelte gennemførelsesbeføjelser, således fremgår det af art. 155, at Kommissionen »[f]or at sikre fællesmarkedets funktion og udvikling skal ... udøve de beføjelser, som Rådet tildeler den med henblik på gennemførelse af de af dette udfærdigede forskrifter«. Af disse bestemmelser følger en formodning for, at Rådet tillægger Kommissionen beføjelser til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for gennemførelsen af de forskrifter, det udfærdiger. Har Rådet på den anden side ikke truffet beslutning om delegation, kan Kommissionen ikke med hjemmel i art. 145 og art. 155 selvstændigt træffe gennemførelsesforanstaltninger. Dette bekræftede Domstolen i sag C-303/90<sup>621</sup>, der handlede om kontrol i forbindelse med strukturfondene, hvori den udtaler, at »Traktatens art. 155 hjemler Kommissionen mulighed for at rette henstillinger og afgive udtalelser, der efter Traktatens artikel 189 ikke er bindende. Heraf følger, at Kommissionen ikke på grundlag af artikel 155 kan udstede en retsakt, som pålægger medlemsstaterne pligter, der går ud over, hvad der allerede er fastsat [i den gældende regulering]«.

I overensstemmelse med det anførte er det helt normalt, at Rådet i forbindelse med regulering af et givet område overlader det til Kommissionen at fastsætte de relevante gennemførelsesbestemmelser.

Spørgsmålet er imidlertid, om Kommissionen kan tillægges kompetence til at

---

<sup>619</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>620</sup> Hvor Domstolen tidligere fandt, at art. 235 kunne citeres som dobbelthjemmel ved siden af en anden af traktatens hjemmelsbestemmelser, jf. sag 8/73, Hauptzollamt Bremerhaven mod Massey-Ferguson, Saml. 1973.897, er det i dag Domstolens opfattelse, at art. 235 kun må anvendes, hvis det er udelukket, at en anden hjemmelsbestemmelse, selv udvidende fortolket, kan hjemle den ønskede retsakt, jf. sag 242/87 Kommissionen mod Rådet, Saml. 1989.1449, og sag 295/90 Parlamentet mod Rådet, Saml. 1992.4230. Se Rasmussen, Hjalte, EU-retten i kontekst, 2. udgave, 1995, hvortil der i øvrigt henvises for en mere udførlig gennemgang af forudsat hjemmel, hjemmel i retspraksis og i forholdets natur samt fortolkning af hjemmelsbestemmelser og analogislutninger, og hvor der berettiget er stillet spørgsmålstegn ved, om art. 235 lader sig forene med legalitets- og attributionsprincippet.

<sup>621</sup> Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1991.5315.

foretage sanktionsregulering. Svaret herpå tager udgangspunkt i sag 25/70<sup>622</sup>, af hvilken det følger, at der i forbindelse med delegationsadgangen sondres mellem på den ene side bestemmelser, som er af væsentlig betydning på det pågældende reguleringsområde og derfor alene hører under Rådets kompetence, og på den anden side bestemmelser, som kun er gennemførelsesbestemmelser, og som Kommissionen derfor kan bemyndiges til at træffe.

Om Rådet kan delegere beføjelse til at foretage sanktionsregulering til Kommissionen, afhænger derfor af, om sådan regulering er »væsentlig« eller ej.

I sag C-240/90<sup>623</sup> udtalte Domstolen herom, at »betegnelsen væsentlig må ... forbeholdes bestemmelser, som har til formål at omsætte hovedprincipperne i fællesskabspolitikken i praktiske foranstaltninger«. Dette betød i den konkrete sag, at sanktioner i form af tilbagebetaling med tillæg eller fremtidig udelukkelse fra en støtteordning i en længere periode ikke var væsentlig regulering og derfor kunne fastsættes af Kommissionen. Også den før omtalte sag 25/70<sup>624</sup> bekræfter sanktioner som gennemførelsesbestemmelser.

Sanktionernes formål er at sikre en fornuftig forvaltning af de fællesskabsmidler, der skal muliggøre gennemførelsen af den politik, der ligger i reguleringen, hvorfor de kun sjældent vil kunne anses for omfattet af væsentlighedsbegrebet. Det kan dog ikke udelukkes, at sanktionsspørgsmålet kan være så centralt i en regulering, at det må anses for omfattet af væsentlighedskriteriet. Som hovedregel vil fastsættelse af sanktionsregulering kunne overlades til Kommissionen, men vurderingen er konkret.

Den delegation, Rådet foretager, er ofte holdt i helt generelle vendinger, som for eksempel Kommissionen »fastsætter gennemførelsesbestemmelser til nærværende artikel«<sup>625</sup>, eller »Kommissionen vedtager gennemførelsesbestemmelser til denne forordning ...«. <sup>626</sup> Der findes dog også mere præcise delegationsbestemmelser. Forslaget til forordning om kontrol og sanktioner i forbindelse med den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik<sup>627</sup> indeholdt således følgende formulering: »Når der i Fællesskabets forskrifter vedrørende den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik tildeles Kommissionen beføjelser til at fastsætte gennemførelsesbestemmelser ... omfatter disse beføjelser en beføjelse til at vedtage de bestemmelser

<sup>622</sup> Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel mod Köster, Beradt & Co., Saml. 1970.259.

<sup>623</sup> Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1992.5383.

<sup>624</sup> Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel mod Köster, Beradt & Co., Saml. 1970.259.

<sup>625</sup> Jf. Rfo 3013/89 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød, EFT 1989 L 289/1.

<sup>626</sup> Jf. f.eks. art. 12 i Rfo 3508/92 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 355/1.

<sup>627</sup> KOM(90)126 endelig udg., EFT 1990 C 137/10.

vedrørende kontrol og sanktioner, der er nødvendige for en effektiv og ensartet anvendelse af de pågældende forskrifter».

En sådan variation aktualiserer spørgsmålet om, hvor præcis delegationsbestemmelsen skal være for, at Kommissionen har hjemmel til at regulere sanktioner.

Efter traktatens art. 145 kan Rådet opstille regler for sin delegation til Kommissionen. Dette er sket med en afgørelse fra 1987<sup>628</sup>, hvoraf det fremgår, at »hovedindholdet« i de beføjelser, der delegeres til Kommissionen, skal være specificeret af Rådet. Hvilket nærliggende kan læses som et krav om, at overdragelsen af beføjelsen til at indføre sanktioner skal være udtrykkeligt angivet. Denne holdning indtog Tyskland i sag C-240/90.<sup>629</sup> Domstolen stillede sig imidlertid helt afvisende heroverfor, idet den henviste til at, når blot Rådet i sin grundforordning havde fastsat grundreglerne på det pågældende område, kan Kommissionen tillægges en generel beføjelse til at træffe gennemførelsesbestemmelser dertil, uden at hovedlinierne i den delegerede beføjelse er angivet. Ydermere tilføjede Domstolen, at »[d]ette princip anfægtes ikke af ovennævnte afgørelse. Da denne hører til den afledte ret, kan den nemlig ikke føje noget til traktatbestemmelserne, ifølge hvilke Rådet ikke er forpligtet til at angive hovedindholdet af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen«.

På denne baggrund vil selv en meget tom formuleret delegationsbestemmelse kunne udgøre tilstrækkeligt grundlag for Kommissionens regulering af sanktioner også uanset, at sanktioner slet ikke omtales i delegationsbestemmelsen.

I disse tilfælde må det med støtte i sag 121/83<sup>630</sup> antages, at Kommissionen er beføjet til at træffe samtlige foranstaltninger, herunder bestemmelser om sanktioner, der er nødvendige eller hensigtsmæssige med henblik på at gennemføre grundforordningen, forudsat at de ikke strider mod grundforordningen, eventuelle af Rådet fastsatte gennemførelsesbestemmelser samt naturligvis EF-retten i øvrigt.

Med vedtagelsen af den vigtige rammeforordning vedrørende beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser Rfo 2988/95<sup>631</sup> opstår spørgsmålet, om den nødvendige opfølgende regulering af administrative sanktioner i sektorforordninger vil kunne vedtages af Kommissionen, eller om sådanne regler forudsætter Rådets medvirken. Af Udenrigsministeriets svar på spørgsmål fra Folketingets Europaudvalg<sup>632</sup> fremgår det, at sigtet med forordningen er at skabe en generel ramme for bekæmpelse af svig, og at administrative sanktioner kun kan pålægges med hjemmel i en

<sup>628</sup> Afgørelse 87/373/EØF om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen, EFT 1987 L 197/33.

<sup>629</sup> Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1992.5383.

<sup>630</sup> Zuckerfabrik Franken GmbH mod Hauptzollamt Würzburg, Saml. 1984.2039.

<sup>631</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>632</sup> Spørgsmål 102 af 6. juni 1995 (alm. del. bilag 705) fra Folketingets Europaudvalg, Svar fra Udenrigsministeriet, Nordgruppen af 19. juni 1995, j.nr. 400.D.9-0-0.

sektorforordning, og at det er »Rådet [der] træffer beslutning om indsættelse af bestemmelser om administrative sanktioner i sektorforordninger på forslag af Kommissionen«. Dette synes at være i overensstemmelse med de retningslinier for gennemførelsesbestemmelser, som er udledt af den ovenfor gennemgåede retspraksis, idet sanktionsspørgsmålet i netop denne relation må anses for værende væsentligt.

### *13.2.1.3 Sanktionsreguleringens form*

Fællesskabet kan som anført ovenfor utvivlsomt foretage sanktionsregulering i forordninger. Derimod har der været stillet spørgsmålstegn ved, om der kan foretages sanktionsregulering i direktiver.<sup>633</sup>

Til svar herpå må der først gøres den praktiske bemærkning, at der kan påpeges en lang række direktiver, som indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til at fastsætte sanktioner. Det gælder for eksempel Rdir 92/65<sup>634</sup>, der i art. 12, stk. 6 stiller krav om, at »medlemsstaterne træffer passende administrative eller strafferetlige foranstaltninger med henblik på at straffe enhver overtrædelse af bestemmelserne i dette direktiv«. Derimod forekommer der sjældent egentlig regulering af sanktioner i direktiver. Den reguleringsmæssige praksis giver således ikke svaret i videre omfang end, at direktiver kan fordr medlemsstatslig sanktionering, og at mere vidtgående regulering næppe er udelukket.

Mig bekendt foreligger der ingen afgørelser fra EF-domstolen, der udtrykkeligt tager stilling til spørgsmålet om sanktionsregulering i direktiver. Derimod konstaterer Domstolen i sag 14/83<sup>635</sup>, at traktaten i art. 189, stk. 3 foreskriver, at direktiver »overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen«, men at medlemsstaten samtidig er forpligtet til at sikre direktivets fuld virkning, og på denne baggrund foretager Domstolen en prøvelse af, om det i sagen omhandlede direktiv »pålægger medlemsstaterne at fastsætte bestemte

---

<sup>633</sup> Eksempelvis anføres det i Gulmann, Claus og Hagel-Sørensen, Karsten; EF-ret, 2. udgave, 1993, s. 342: "det er formentlig fortsat opfattelsen hos et flertal af medlemsstaterne, at Rådet ikke i et direktiv kan bestemme, at overtrædelser af de bestemmelser, medlemsstaterne fastsætter til gennemførelse af direktivet, skal kunne straffes på en bestemt måde, f.eks. at der skal være en strafferamme på op til to års fængsel". For så vidt citeret, som ordlyden indikerer, alene angår strafferetlig regulering, er det ikke alene opfattelsen hos et flertal af medlemsstaterne, men som tidligere anført gældende fællesskabsret, der udtrykkes. Er citeret derimod tillige rettet mod administrative sanktioner, indebærer det forskel i retsstillingen for så vidt angår forordninger og direktiver, idet Fællesskabets regulering af administrative sanktioner i givet fald ikke kan ske via direktiver, men alene forordninger.

<sup>634</sup> Om dyresundhedsmæssige betingelser for samhandel med og indførsel til Fællesskabet af dyr samt sæd, æg og embryoner, der for så vidt angår disse betingelser ikke er undtaget specifikke fællesskabsbetingelser som omhandlet i bilag A, del I, til direktiv 90/425/EØF, EFT 1992 L 268/54.

<sup>635</sup> Sabine von Colson og Elisabeth Kamann mod Land Nordrhein-Westfalen, Saml. 1984.1891.

retsvirkninger eller sanktioner«. <sup>636</sup> Sådan som dommen er formuleret, ville denne prøvelse være omsonst, hvis der ikke kunne foretages sanktionsregulering i direktiver. Det synes således at være Fællesskabets opfattelse, at medlemsstaternes pligt til at sanktionere kan være udtrykkelig fastslået i et direktiv, og direktivet kan indeholde en regulering af sanktionerne, på samme måde som det er tilfældet for forordningernes vedkommende.

Dette svar afføder yderligere to spørgsmål. For det første hvordan retsstillingen er med hensyn til direktiver, der er umiddelbart anvendelige, og for det andet hvad betydningen er af direktiver, der ikke er umiddelbart anvendelige, og som (endnu) ikke er implementeret i den nationale regulering.

Besvarelsen af det første spørgsmål tager udgangspunkt i, at alle offentlige myndigheder <sup>637</sup> - også de lokale <sup>638</sup> - er forpligtede til at anvende den gældende EF-regulering inden for deres respektive kompetenceområder. Det gælder også direktiver, som lovgiver måtte have implimenteret forkert eller for sent <sup>639</sup>, når de i øvrigt opfylder betingelserne for at være umiddelbart anvendelige. Særligt med henblik på sanktionering og sanktionsregulering betyder dette, at anklagemyndigheden og domstolene inden for deres kompetenceområder er forpligtede til at påse, at direktiverne anvendes og anvendes korrekt. Det følger heraf, at anklagemyndigheden ikke blot passivt kan overlade det til den anklagede at undersøge, om den nationale regulering er EF-medholdelig. Anklagemyndigheden er således også selv underlagt en vis forpligtelse til at være aktiv i forhold til besvarelsen af dette spørgsmål. <sup>640</sup>

I forlængelse heraf er det vigtigt at fremhæve, at direktiver ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for private, og at direktivbestemmelser derfor ikke som sådan kan påberåbes over for private af de nationale myndigheder, se for eksempel sag 8/81 <sup>641</sup> og sag 152/84. <sup>642</sup> Som følge heraf vil enhver sanktionering i forhold til de retsundergivne af direktivets bestemmelser være udelukket, jf. sag 80/86. <sup>643</sup>

---

<sup>636</sup> Se tillige sag 79/83, Dorit Harz mod Deutsche Tradax GmbH, Saml. 1984.1921 der indeholder enslydende præmisser.

<sup>637</sup> Vedr. dette begreb se sag C-188/89, A. Foster m.fl. mod British Gas plc, saml. 1990.3313.

<sup>638</sup> Se sag 103/88, Fratelli Constanzo, Saml. 1989.1839, præmis 31.

<sup>639</sup> Se sag 14/83, Sabine von Colson og Elisabeth Kamann mod Land Nordrhein-Westfalen, Saml. 1984.1891, Se også den ovenfor nævnte 103/88, Fratelli Constanzo, 1989.1839.

<sup>640</sup> Se Sevenster, Hanna G.; Criminal law and EC law, Common Market Law Review, 1992, vol. 29, s. 43.

<sup>641</sup> Ursula Becker mod Finanzamt Münster-Innenstadt, Saml. 1982.53.

<sup>642</sup> M. H. Marshall mod Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, Saml. 1986.723.

<sup>643</sup> Straffesag mod Kolpinghuis Nijmegen BV, Saml. 1987.3969.

For besvarelsen af det andet spørgsmål om betydningen af direktiver, der ikke er umiddelbart anvendelige, er det vigtigt, at selvom direktiverne ikke opfylder betingelserne for at være umiddelbart anvendelige, er de en mistelten, som medlemsstaterne er nødsaget til at tage i ed, se sag C-6/90 og C-9/90<sup>644</sup>, hvor Domstolen under henvisning til fællesskabets effektivitet og traktatens art. 5 fastslog, at en medlemsstat kan ifalde erstatningsansvar over for private, der lider tab som følge af forkert eller for sen implementering. Endvidere har Domstolen under henvisning til traktatens art. 5 etableret en vis pligt til at fortolke nationale regler i overensstemmelse med EF-regulering, der ikke er umiddelbart anvendelig, således fastslog Domstolen i sag 14/83<sup>645</sup>, at art. 5 indebærer en forpligtelse for myndighederne i medlemsstaterne, herunder domstole og anklagemyndighed, til at anvende national regulering i lyset af de relevante direktivers formål og ordlyd, dette gælder i særlig grad den regulering, der er udtryk for implementering af direktiverne.

I sag 80/86<sup>646</sup>, der specifikt vedrørte sanktionering, udtalte EF-Domstolen imidlertid, at »et direktiv ikke i sig selv og uafhængigt af en lov vedtaget til dets gennemførsel kan fastsætte eller skærpe strafansvar for personer der handler i strid med dets bestemmelser«, og i sag 14/86<sup>647</sup> bekendtgjorde Domstolen, at »Rådets direktiv ... ikke i sig selv og uden hensyn til national lovgivning i en medlemsstat til gennemførsel af direktivet kan være grundlag for at ... skærpe strafansvaret for overtrædelse af direktivets bestemmelser«.<sup>648</sup>

Det må således anses for givet<sup>649</sup>, at direktiver ikke uafhængigt af nationale implementering vil kunne danne grundlag for sanktionspålæggelse eller for et skærpet ansvar over for de retsundergivne.

Et særligt problem, der skal omtales ganske kort, er det forhold, at forordninger ikke må inkorporeres i national ret<sup>650</sup>, og som udgangspunkt heller ikke må gøre til genstand for omskrivning, samtidig med at det hyppigt er nødvendigt at fastsætte supplerende bestemmelser om blandt andet straf for overtrædelse af forordningerne. På visse områder, herunder landbrugsområdet, kommer yderligere det problem til, at mange forordninger ændres så hyppigt, at det er uoverkommeligt at fastsætte sanktionsbestemmelser i takt med forordningsændringerne. Disse problemer er i

---

<sup>644</sup> Andrea Francovich m.fl. mod Den Italienske Republik, Saml. 1991.5357.

<sup>645</sup> Sabine von Colson og Elisabeth Kamann mod Land Nordrhein-Westfalen, saml. 1984.1891.

<sup>646</sup> Straffesag mod Kolpinghuis Nijmegen BV, Saml. 1987.3969.

<sup>647</sup> Pretore di Salò mod anonym, saml. 1987.2545.

<sup>648</sup> Se tillige sag 80/86, Straffesag mod Kolpinghuis Nijmegen BV, Saml. 1987.3969.

<sup>649</sup> Der syntes at være enighed herom i litteraturen, i hvert tilfælde for så vidt angår strafferetlig sanktionering. Se f.eks. Gulmann, Claus og Hagel-Sørensen, Karsten; EF-ret, 1988, s. 136.

<sup>650</sup> Jf. sag 272/83, Kommissionen mod Italien, saml. 1985.1057.

Danmark løst ved at vedtage administrationslove, der bemyndiger ministeren til at fastsætte de bestemmelser, der er nødvendige, for at forordninger af en bestemt art kan anvendes her i landet. I denne forbindelse gives der tillige bemyndigelse til fastsættelse af sanktionsbestemmelser.

### *13.2.2 Sanktionsreguleringens karakter og fortolkning*

I dette afsnit redegøres for, hvorledes Fællesskabet foretager sanktionsregulering i de sekundære retsakter, samt fortolkningen heraf. Redegørelsen er inddelt i tre grupper. Først de tilfælde hvor der slet ingen sanktionsregulering er i de sekundære retsakter, derefter hvor der er en vag sanktionsregulering, og endelig tilfælde hvor de sekundære retsakter indeholder en præcis sanktionsregulering. Denne opdeling foretages af fremstillingsmæssige grunde, idet det bemærkes, at den faktisk forekommende regulering befinder sig på et bånd mellem de to yderligheder.

#### *13.2.2.1 Ingen sanktionsregulering*

Det forekommer ganske hyppigt, at den sekundære EF-ret slet ikke foreholder sig til spørgsmålet om sanktionering. Forholdet overlades til medlemsstaterne, der alene må udvise skyldig hensyntagen til traktaten og retsgrundsætningerne, således som der er redegjort for ovenfor.

Men selv i disse tilfælde vil den materielle regulering i de sekundære retsakter i et vist omfang normere såvel den nationale sanktionsregulering, der måtte blive vedtaget til gennemførsel af den sekundære regulering, som den konkrete nationale sanktionspålægelse.

Dette kan illustreres med dommen i sag C-290/91.<sup>651</sup> Spørgsmålet i sagen var, om rent nationale tyske regler kunne anvendes til at fritage en landmand for en tillægsafgift pålagt i henhold til Rådsforordning. Domstolen anførte, at »fællesskabsreguleringen af mælkekvoterne [rådsforordningen] ikke indeholder særlige bestemmelser om opkrævning af, fritagelse for eller inddrivelse af de afgifter, der skal erlægges i henhold til ... forordning[en]«, og det »påhviler følgelig de kompetente nationale myndigheder at sikre opkrævningen af, fritagelse for eller inddrivelse af afgiften i henhold til den nationale ret... dette gælder dog kun, såfremt den nationale bestemmelse ikke anvendes på en måde ... som strider mod formålet med det mælkekvotesystem, der er indført med forordning[en]«. På denne baggrund nåede Domstolen frem til, at fritagelse for betaling af tillægsafgiften overensstemmelse med den nationale ret ville være uforenelig med mælkekvotens formål og dermed fællesskabsretten. Rene formålsbetragtninger i den sekundære regulering, som sanktionsreguleringen skal knyttes til, normerer således denne, idet sanktionsreguleringen ikke må stride mod formålet.

#### *13.2.2.2 Vag sanktionsregulering*

Navnlig i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne tager Fællesskabets sanktionsregulering til. Helt typisk er reguleringen ganske vag. Ofte er den således

---

<sup>651</sup> Johannes Peter mod Hauptzollamt Regensburg, Saml. 1993.2981.



begrænset til formuleringer som, at »[m]edlemsstaterne træffer de fornødne foranstaltninger til at pålægge fysiske eller juridiske personer, der ikke overholder forpligtelserne i denne forordning, sanktioner« jf. art. 6, stk. 2 i Rfo 4045/89.<sup>652</sup> EF-Domstolen har i sag C-217/88<sup>653</sup> fastslået, at selv sådanne vage formuleringer har et reelt indhold, som må fortolkes som indeholdende specifikke forpligtelser for medlemsstaterne. Sagen tager sit udgangspunkt i Rfo 337/79<sup>654</sup>, hvor det i art. 64, stk. 1 er bestemt, at medlemsstaterne »træffer de fornødne foranstaltninger for at sikre, at fællesskabsbestemmelserne i vinsektoren overholdes«. Domstolen fandt, at den anførte formulering »klart« pålægger medlemsstaterne at bringe nationale tvangsmidler i anvendelse for at sikre, at fællesskabsretten overholdes. Videre udtalte Domstolen, at bestemmelsen fordrer, at medlemsstaterne i lovgivningen og administrativt træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre reguleringens overholdelse. Endelig fandt Domstolen, at

---

<sup>652</sup> Om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1989 L 388/18. Se i øvrigt for en række tilsvarende reguleringer Rfo 2082/93 om ændring af forordning (EØF) 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1993 L 193/20. Bestemmelsen er en videreførsel fra Rfo 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1988 L 374/1 og Rfo 1164/94 om oprettelse af Samhørighedsfonden, EFT 1994 L 130/1 indeholder i henholdsvis art. 23 og 12 enslydende bestemmelser om den finansielle kontrol i forbindelse med strukturfondene, efter hvilke »medlemsstaterne [træffer] ... de nødvendige foranstaltninger til ... at forebygge og forfølge uregelmæssigheder«. Begge de to artikler indeholder tillige en bestemmelse om, at når Rådsforordningerne er trådt i kraft, fastsætter Kommissionen gennemførelsesbestemmelser hertil, dette er sket i Kfo 1681/94 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af strukturpolitikkerne, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 178/43 og Kfo 1831/94 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af Samhørighedsfonden, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 191/9. Bestemmelsens vage konturer til trods er der ikke foretaget nogen nærmere regulering af sanktionsforpligtelsen. Også direktiver betjener sig af sådanne formuleringer se Rdir 92/65 om dyresundhedsmæssige betingelser, art. 12, stk. 6: »Medlemsstaterne træffer passende administrative eller strafferetlige foranstaltninger med henblik på at straffe enhver overtrædelse af bestemmelserne i dette direktiv ...«. En næsten fuldstændig identisk formulering findes i bilaget til Rdir 92/5 om ændring og ajourføring af direktiv 77/99/EØF om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med kødprodukter inden for Fællesskabet og om ændring af direktiv 64/433/EØF, EFT 1992 L 57/1.

<sup>653</sup> Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. 1990.2879.

<sup>654</sup> Om den fælles markedsordning for vin, EFT 1979 L 54/1. Formuleringen af den citerede bestemmelse gentages i Rfo 822/87, EFT 1987 L 84/1, der blandt andet kodificerer ændringerne i forordning nr. 337/79 frem til 16. Marts 1987.

bestemmelser i tysk ret om, at klage over forvaltningsakter har opsættende virkning, var i strid med formuleringen, og at de nationale retsmyndigheder derfor var forpligtede til at bringe udsættelsen til ophør ved at træffe beslutning om øjeblikkelig fuldbyrdelse af pålægene, også selv om dette ville stride mod national ret. Der ville hermed blive åbnet mulighed for sanktionering ved ikke efterkommelse af pålægene.

Den omhandlede bestemmelse i forordningen blev således i Domstolens fortolkning præciseret til at indeholde en forpligtelse til at etablere sanktionsmulighed enten ved anvendelse af eksisterende national lovgivning, ved ændring af lovgivningen eller ved at se bort fra den eksisterende nationale lovgivning, alt afhængig af hvad der skal til for at sikre fællesskabsbestemmelsernes overholdelse. Videre blev de nationale myndigheder anset for forpligtede til i deres forvaltning sanktionsmæssigt at sikre reguleringens gennemslagskraft.

Om Fællesskabets finansiering er det i Rfo 729/70<sup>655</sup> bestemt, at »Medlemsstaterne træffer ... de fornødne foranstaltninger for ... at forhindre og forfølge uregelmæssigheder«. Dette er af Domstolen i de forenede sager 205-215/82<sup>656</sup> fortolket som indeholdende en forpligtelse for »de kompetente nationale myndigheder [til] at varetage alle de kontrolopgaver, der er nødvendige for at sikre, at støtten kun tildeles på i fællesskabsreglerne fastsatte betingelser, og at enhver overtrædelse af fællesskabsbestemmelserne sanktioneres på passende måde«.

De øvrige vage sanktionsreguleringer i de sekundære retsakter må alt afhængig af den konkrete formulering i lyset af disse domme fortolkes således, at de indebærer en forpligtelse til reguleringmæssigt såvel som gennem administrationen af reglerne loyalt at fremme fællesskabsrettens overholdelse ad sanktionsvejen.

### 13.2.2.3 *Præcis sanktionsregulering*

Den sekundære regulering har især siden begyndelsen af 1990'erne indeholdt flere eksempler på præcis sanktionsregulering, hvor navnlig retsfølgen er grundigt reguleret, men hvor der tillige foretages en ganske præcis beskrivelse af retsfaktum. De mulige sanktioner (og administrative foranstaltninger) er opregnet, ligesom varigheden og kriterierne for deres anvendelse beskrives. Der forekommer beskrivelser af betydningen af risikoen for gentagelse, omfanget af transaktionerne, størrelsen af EF-midler involveret, om uregelmæssigheden er forsøgt eller fuldbyrdet samt tilregnelsen mv. Endelig ses det, at der i reguleringen er indbygget en række retssikkerhedsgarantier som for eksempel krav om høring og ankesmulighed, proportionalitet og ligebehandling osv.

Med horisontal virkning for hele landbrugsområdet blev der således i 1995 vedtaget en forordning, Rfo 1469/95<sup>657</sup>, der angiver, hvilke foranstaltninger, der skal træffes over for erhvervsdrivende, der forsætligt eller groft uagtsomt begår eller

---

<sup>655</sup> Om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT 1970 L 94/13.

<sup>656</sup> Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. mod Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. 1983.2633.

<sup>657</sup> Foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1.

formodes at have begået uregelmæssigheder i forbindelse med eksportrestitutioner, licitationer eller salg af interventionsprodukter til nedsat pris, og som på denne måde uretmæssigt opnår eller forsøger at opnå en finansiell fordel.

Foranstaltningerne omfatter skærpet kontrol, suspension af dels betaling af beløb for igangværende transaktioner og dels frigivelse af sikkerhedsstillelse samt »udelukkelse af den erhvervsdrivende for en periode og for transaktioner«.

Det er i forordningen bestemt, at når medlemsstaternes myndigheder træffer beslutning om enten suspension eller udelukkelse, skal der tages »behørigt hensyn til risikoen for nye uregelmæssigheder, som den samme erhvervsdrivende måtte begå«. Endvidere skal de omhandlede foranstaltninger ud over at være i overensstemmelse med medlemsstaternes lovgivning tillige opfylde principper om, at den erhvervsdrivende skal høres forud for beslutning om suspension eller udelukkelse, ligesom den trufne afgørelse skal kunne ankes. Herudover skal der være proportionalitet mellem den begåede eller formodede uregelmæssighed og den foranstaltning, der iværksættes. Endelig er det præciseret i forordningen, at der gælder et lighedsprincip, ifølge hvilket de erhvervsdrivende ikke må udsættes for forskelsbehandling.

I den kommissionsforordning, Kfo 745/96<sup>658</sup>, der er vedtaget til gennemførsel af Rådets forordning, sker der en meget grundig regulering af retsfølgen. For så vel suspension som udelukkelse er det bestemt, at varigheden af foranstaltningen bestemmes ud fra fire nøje opregnede kriterier: På hvilket stadie sagen befinder sig, idet der godt kan fastsættes foranstaltninger i en endnu uafsluttet sag, omfanget af den erhvervsdrivendes transaktioner inden for EUGFL-området, størrelsen af EF-midlerne involveret i uregelmæssigheden, samt sidst graden af tilregnelser, hvilket vil sige om den er begået (eller forsøgt begået) forsætligt eller groft uagtsomt. For udelukkelse er det endvidere bestemt, at sanktionen skal have en varighed af mindst seks måneder, idet der dog i særligt begrundede tilfælde kan blive tale om kortere tid, og højst fem år.<sup>659</sup>

---

<sup>658</sup> Om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1469/95 om foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1996 L 102/15.

<sup>659</sup> Se tilige Rfo 3887/92 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/36, i hvilken der er foretaget en meget detaljeret regulering af medlemsstaternes sanktioneringsforpligtelse. Gerningsindholdet er de tilfælde, hvor en landbruger har søgt om arealstøtte til et større areal end det, der faktisk forefindes. I dette tilfælde er det uden hensyn til subjektive forhold bestemt, at hvis det overskydende areal udgør over 2 % eller 2 ha, men højst 10 % af det fastslåede areal, sker der nedsættelse af støtten, med hvad der svarer til støtten på to gange det overskydende areal. Er det angivne areal mere end 10 %, men højst 20 % større end det faktisk ved kontrollen konstaterede areal, da nedsættes støtten med 30 %. Og endelig hvis det overskydende areal er over 20 %, ydes der slet ingen arealstøtte. Der er således en nøje takstering af sanktionen i tilfælde af uregelmæssigheder med angivelse af det støtteberettigede areals størrelse. Reguleringen suppleres med en bestemmelse om, at hvis de urigtige angivelser er forsætlige eller skyldes grov uagtsomhed, da udelukkes landbrugeren fra vedkommende støtteordning for det pågældende kalenderår. Det vil sige, hvis disse subjektive betingelser er opfyldt, sker der helt udelukkelse, blot det overskydende areal er

Den foreløbige kulmination på fællesskabsretlig sanktionsregulering kom i 1995 med vedtagelsen af Rfo 2988/95<sup>660</sup>, der har en såvel horisontal som generel tilgang til spørgsmålet om sanktioner. Forordningens horisontale anvendelsesområde betyder, at alle Fællesskabets udgifter og traditionelle egne indtægter er omfattet heraf, det eneste der holdes udenfor, er momsområdet.<sup>661</sup> Dette er ganske usædvanligt, idet den videste horisontale regulering vedrørende kontrol og sanktioner forud herfor var forordninger, der som den forrige gennemgik dækkede på tværs af markedsordninger på landbrugsområdet, og det er ganske væsentligt, fordi reglerne i forordningen allerede på grund af deres brede anvendelsesområde let opnår karakter af at indeholde almindelige principper i fællesskabsretten.

Den generelle tilgang i reguleringen giver sig udslag i, at forordningen opstiller de grundlæggende principper for de foranstaltninger og administrative sanktioner, der sidenhen vil blive indført i sektorspecifikke forordninger, og hvor forordningen derfor vil være befordrende for den videre udvikling af disse instrumenter inden for de enkelte sektorer.

Karakteren af rammeforordning indebærer, at administrative sanktioner alene vil kunne pålægges med hjemmel i forordninger for de enkelte sektorer.<sup>662</sup> Dette bekræftes tillige af art. 2, stk. 3 i forordningen, der fastsætter, at »[b]estemmelserne i fællesskabsretten fastlægger arten og omfanget af de administrative foranstaltninger og sanktioner, der er nødvendige for at sikre en korrekt anvendelse af de pågældende

---

nogle ganske få procent. Denne sanktion skærpes yderligere, hvis der er tale om forsætligt urigtig angivelse, idet der her sker udelukkelse fra støtte for det pågældende areal det efterfølgende år. Sanktionerne bortfalder dog i deres helhed, hvis der foreligger force majeure eller landbrugeren kan bevise, at han ved arealbestemmelsen har baseret sig på oplysninger godkendt af myndighederne. I samme forordning er der også en regulering af sanktionerne i tilfælde, hvor landbrugeren har søgt om støtte til et større antal dyr, end der faktisk er på bedriften. Denne regulering er bygget efter præcis samme skabelon som ovenstående. Det vil sige, jo større afvigelsen er, desto hårdere er sanktionen, således at støtten nedsættes proportionalt med afvigelsen for helt at bortfalde ved afvigelser på over 20 %. Den ovenfor gennemgåede skærpelse i tilfælde af grov uagtsomhed henholdsvis forsæt genfindes også. At sanktionsreguleringen bygges over samme skabelon ved såvel uregelmæssigheder med arealstøtte som uregelmæssigheder med støtte til dyr, giver grundlag for en antagelse om, at reguleringen i et vist omfang udtrykker nogle generelle principper for EF's sanktionsregulering. Således må forholdet, at straffen skærpes i takt med overtrædelsens grovhed såvel objektivt som subjektivt, noteres. Ligeledes må det kunne formodes, at EF-retten i sin sekundære regulering opererer med ansvarsfrihedsgrunde, i det konkrete tilfælde force majeure.

<sup>660</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>661</sup> Se forordningens art. 1, stk. 2 og Kommissionens beretning om Beskyttelse af Fællesskabets Finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, s. 8, KOM(96)173 endelig udg. Se eventuelt tillige den anderledes afgrænsning i Kommissionens oprindelige forslag til forordning, KOM(94)214 endelig udg., Forslag til Rådets forordning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, art. 1, stk. 2.

<sup>662</sup> Se Notat om Kommissionens forslag til rådsforordning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Udenrigsministeriet Nordgruppen, j.nr. 400.D.9-0-0 af 10. maj 1995.

regler, i forhold til uregelmæssighedens art og alvor, den indrømmede eller opnåede fordel og graden af ansvar«. Der er dog dele af reguleringen i forordningen, som er direkte virkende uden at være afhængige af opfølgende regulering. Det gælder for eksempel reglerne om forældelse i art. 3<sup>663</sup>, administrative foranstaltninger i art. 4<sup>664</sup> og princippet om *ne bis in idem* i art. 6. På grund af forordningens centrale stilling indgår den som en væsentlig del af redegørelsen for sanktionsregulering i sekundære retsakter som omtalt nedenfor under punkt 13.2.4. Hér skal alene understreges, at forordningen dels i sig selv udgør et meget vigtigt eksempel på præcis og omfattende sanktionsregulering i sekundære retsakter og dels virker befordrende for sådan regulering i andre sekundære retsakter.

### *13.2.3 Sanktionsreguleringens udvikling*

Siden midtfriserne har der været en mærkbart stigende interesse for bekæmpelse af uregelmæssigheder over for EF's budget. Dette har blandt andet medført at sanktionering og sanktionsregulering fra stort set at være overladt til medlemsstaterne, er blevet en stadig mere fremtrædende del af den sekundære regulering.

Udviklingen er berørt i forrige afsnit og skal yderligere illustreres med følgende eksempel hentet på fra fiskeriområdet. Rfo 2241/87<sup>665</sup> indeholdt i art. 1, stk. 2 et krav om, at overtrædelser af forordningen skulle sanktioneres. Rfo 3483/88<sup>666</sup>, der ændrede Rfo 2241/87<sup>667</sup>, konkretiserer i art. 11c kravene til medlemsstaternes sanktionering blandt andet ved at foreskrive, at de ansvarlige effektivt skal berøves det økonomiske udbytte af overtrædelsen eller på anden måde skal pålægges sanktioner, der står i forhold til overtrædelsens alvor og effektivt modvirker senere overtrædelser. Den nyligt indførte Rfo 2847/93<sup>668</sup>, der afløser 2241/87<sup>669</sup>, har strammet reguleringen yderligere op og indeholder i art. 31 en specificering af de sanktioner, medlemsstaterne kan anvende blandt andet bøder, beslaglæggelse og tilbagebetaling af licens.

---

<sup>663</sup> Kommissionens beretning om Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Beretning for 1994, KOM(95)98 endelig udg. og Kommissionens beretning om Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)98 endelig udg.

<sup>664</sup> Se til støtte herfor Udenrigsministeriet, Nordgruppens svar af 19. juni 1995 på spørgsmål 102 af 6. juni 1995 (alm. del. bilag 705) fra Folketingets Europaudvalg, j.nr. 400.D.9-0-0 og Kommissionens beretning om Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Beretning for 1994, KOM(95)98 endelig udg.

<sup>665</sup> Om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, EFT 1987 L 207/1.

<sup>666</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 2241/87 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, EFT 1988 L 306/2.

<sup>667</sup> Om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, EFT 1987 L 207/1.

<sup>668</sup> Om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, EFT 1993 L 261/1.

<sup>669</sup> Om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, EFT 1987 L 207/1.

Gennem de senere år er sanktionsreguleringen imidlertid ikke alene blevet betydelig mere udførlig, den er tillige blevet horisontalt orienteret. Fra at være et appendiks til den øvrige regulering bliver sanktionsreguleringen et selvstændigt bærende element i sekundære retsakter.

Disse reguleringsmæssige ændringer aktualiserer nye juridiske problemstillinger. Der opstår behov for at skabe nogle sanktionsretlige principper i fællesskabsretten, således at sanktionsreguleringen bliver et sammenhængende og overensstemmende system og ikke blot en række reguleringsmæssige øer uden nogen indbyrdes forbindelse.

At Fællesskabet er opmærksom herpå, bekræftes blandt andet af arbejdsprogrammet for bekæmpelse af svig for 1994, hvor det anføres, at »Kommissionen [vil] fortsætte med på systematisk grundlag at indføre sanktioner i gennemførelsesbestemmelserne til de fælles markedsordninger. Endvidere vil den i forbindelse med ovennævnte initiativ undersøge muligheden for at udvide ordningen vedrørende administrative sanktioner til alle budgettets områder, især de fællesskabspolitikker der finansieres over strukturfondene«. <sup>670</sup> Navnlig Rfo 2988/95<sup>671</sup>, men også Rfo 1469/95<sup>672</sup> er konkrete og minifeste udslag af denne orientering af sanktionsreguleringen, og der må forventes en ikke ubetydelig retsudvikling på dette område over de kommende år, hvilket vil medføre, at der kommer til at gælde nogle mere præcise generelle principper for sanktionsreguleringen i de sekundære retsakter.

### *13.2.4 Principper for sanktionsreguleringen i sekundære retsakter*

Der er som anført ovenfor klare tendenser i retning af, at der kommer til at gælde nogle generelle principper for sanktionsreguleringen i de sekundære retsakter. I dette afsnit redegøres for, hvilke principper der kan anses for gældende i dag, og hvilket indhold disse har.

#### *13.2.4.1 Nulla poena sine culpa*

Krav om tilregnelse i form af uagtsomhed eller forsæt baseret på fællesskabsretten kan kun anses for gældende, hvor dette udtrykkeligt er foreskrevet i det relevante reguleringsgrundlag. Dette følger af EF-Domstolens afgørelse i sag 137/85<sup>673</sup>, hvor Domstolen efter at have konstateret, at sanktionen fortabelse af sikkerhed ikke havde

---

<sup>670</sup> Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig, Arbejdsprogram for 1994. Se også SEC(93)1172 Summary report of the study on the systems of administrative and criminal penalties of the member states and on the general principles applicable to the community penalties, hvor der blandt andet lægges op til en fællesskabsregulering af ansvaret for såvel medvirken som forsøg.

<sup>671</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>672</sup> Foranstaltninger der træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1.

<sup>673</sup> Marizena Gesellschaft mbH mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktorndung (BALM), Saml. 1987.4587.

strafferetlig karakter, og princippet *nulla poena sine culpa* derfor ikke fandt anvendelse, afviste, at sondringen mellem forskellige former for skyld var relevant, da dette ikke var indarbejdet i den pågældende landbrugsordning.

Indeholder fællesskabsretten ingen regulering med hensyn til tilregnelser, må det antages, at medlemsstaterne er relativt frit stillet. Dette kan navnlig støttes på sag C-326/88<sup>674</sup>, hvor EF-Domstolen fandt, at objektivt ansvar ikke var i strid med art. 18, stk. 1 i forordning 543/69<sup>675</sup>, efter hvilken medlemsstaterne var forpligtede til at udstede de til gennemførelsen af forordningen nødvendige administrative eller ved lov fastsatte bestemmelser, herunder blandt andet regulering af sanktioner til anvendelse i tilfælde af overtrædelse af de i forordningen fastsatte regler.

Begge de to domme indikerer, at regulering af tilregnelser vil kunne foretages i den sekundære EF-ret, hvilket der da også kan påpeges adskillige eksempler på. Analyse af disse tilfælde godtgør, at Fællesskabet har anvendt tilregnelserreguleringen i to principielt helt forskellige relationer, dels til skærpelse af ansvar, og dels som en betingelse, der skal være opfyldt, for at ansvar kommer på tale.

Et eksempel på førstnævnte anvendelse er Rfo 3887/92.<sup>676</sup> I denne forordning findes en nøje regulering af nedsættelsen af den arealstøtte, landmænd kan opnå, hvis det ved kontrol viser sig, at bedriftens areal er mindre end det, der er søgt støtte til. Denne regulering er suppleret med en bestemmelse om, at hvis de urigtige angivelser er forsætlige eller skyldes grov uagtsomhed, da udelukkes landbrugeren fra støtteordningen for det pågældende kalenderår, og hvis der er tale om forsæt, sker der tillige udelukkelse fra støtte for det pågældende areal det efterfølgende år. Sanktionen, i tilfælde af, at der er søgt om støtte til et større antal dyr, end der faktisk er på bedriften, svarer reguleringsmæssigt til den gennemgåede. I begge tilfælde er den subjektive tilregnelser væsentlig for, hvilken sanktion landmanden underkastes. Ikke således at uagtsomhed eller forsæt er en betingelse for sanktionering, men derimod som en afgørende omstændighed for skærpelse af ansvaret.

Et eksempel på anvendelse af tilregnelser i form af forsæt eller uagtsomhed som forudsætning for sanktionering findes i forslag til Rådsforordning om kontrol og sanktioner i forbindelse med den fælles landbrugspolitik.<sup>677</sup> I art. 4, stk. 4 anføres det, at »Anvendelsen af en sanktion forudsætter, at overtrædelsen er forsætlig eller uagtsom. [Gennemførelsesbestemmelser fastsat af Kommissionen] ...kan dog fravige denne regel, hvis den korrekt[e] anvendelse af den pågældende ordning ...forudsætter, at sanktionen anvendes uafhængigt af tilstedeværelsen af et subjektivt element«.

---

<sup>674</sup> Anklagemyndigheden mod Hansen og Søn I/S, Saml. 1990.2911.

<sup>675</sup> Om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for landevejstransport, EFT 1969 L 77/49.

<sup>676</sup> Om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/36.

<sup>677</sup> Forslag til Rådets forordning (EØF) om kontrol og sanktioner i forbindelse med den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik, EFT 1990 C 137/7.

Efterhånden som der begynder at forekomme regulering i sekundære retsakter, der horisontalt fastsætter sanktionsregulering for flere områder, og hvor sanktionsspørgsmålet er et væsentligt element i reguleringen, er det naturligt, at reguleringen også på dette punkt bliver mere nuanceret, og at der i denne forbindelse tages stilling til, om tilregnelser i form af forsæt henholdsvis uagtsomhed skal være en grundlæggende betingelse for pålæg af administrative sanktioner.

Det er på denne baggrund ikke overraskende, at Rfo 1469/95<sup>678</sup>, der på tværs af de forskellige landbrugsordninger fastsætter regler om foranstaltninger over for uregelmæssigheder for hele landbrugsområdet, indeholder regler om tilregnelser. Efter forordningen er det en betingelse for, at der er realiseret et gerningsindhold, som kan begrunde pålæggelse af sanktioner, at der foreligger grov uagtsomhed eller forsæt hos den erhvervsdrivende. Endvidere er det i forordningens gennemførelsesbestemmelser Kfo 745/96<sup>679</sup> bestemt, at ved vurderingen af sanktionens varighed, som er udelukkelse af den erhvervsdrivende fra deltagelse i licitation, eksportrestitutioner og/eller salg af interventionsprodukter til nedsat pris, skal der lægges vægt på, om uregelmæssigheden er begået forsætligt eller groft uagtsomt. Vurderingen, af om der foreligger den fornødne uagtsomhed eller forsæt, foretages efter medlemsstaternes egne bestemmelser herom.

Med vedtagelsen af den generelle og horisontale forordning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser Rfo 2988/95<sup>680</sup> er tilregnelser gjort til et vigtigt tema for fremtidig sanktionsregulering. Således er det i art. 4, der angår administrative foranstaltninger, bestemt, at disse kan pålægges uafhængigt af tilregnelser. I modsætning hertil følger det af art. 5, stk. 1, at administrative sanktioner kun kan pålægges, hvis uregelmæssigheden er begået forsætligt eller uagtsomt. Dette blødes dog op i art. 5, stk. 2, der har følgende ordlyd: »Med forbehold af de regler, der ved denne forordnings ikrafttræden gælder for de enkelte sektorer, kan andre uregelmæssigheder, kun give anledning til de i stk. 1 omhandlede [administrative] sanktioner, ... hvis sådanne sanktioner er nødvendige for at sikre en korrekt anvendelse af bestemmelserne«. Da uregelmæssighederne omfattet af stk. 1 er »[f]orsætlige og uagtsomme uregelmæssigheder«, må »andre uregelmæssigheder« i stk. 2 forstås som uregelmæssigheder, der er begået uden subjektiv tilregnelser. Indholdet af stk. 2 er altså, at administrative sanktioner kun kan pålægges på objektivi grundlag, hvis det er nødvendigt for at sikre korrekt anvendelse af bestemmelserne. I sin helhed må art. 5 forstås således, at udgangspunktet for fremtidig regulering af administrative sanktioner i sekundære retsakter er, at der skal stilles krav om, at uregelmæssigheden er begået

---

<sup>678</sup> Foranstaltninger der træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1.

<sup>679</sup> Om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1469/95 om foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1996 L 102/15, jf. art. 3, stk. 4.

<sup>680</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.



forsætligt eller uagtsomt, dog gælder dette ikke ubetinget, idet anderledes kan vedtages, hvis det konkret er »nødvendigt«.<sup>681</sup>

Uanset at det for fremtiden må anses for udgangspunktet, at der i sekundære EF-retsakter stilles krav om tilregnelse i form af forsæt eller uagtsomhed for, at administrative sanktioner kan pålægges, skal det understreges, at forholdet beror på en konkret vurdering, og at der ikke gælder nogen formodning, for så vidt angår regulering hidrørende fra før ikrafttræden af Rfo 2988/95<sup>682</sup> ultimo 1995.

### 13.2.4.2 Proportionalitet

Kravet om proportionalitet er som tidligere påpeget centralt i forbindelse med spørgsmål om sanktionering. Dette er antagelig grunden til, at såvel selve proportionalitetsprincippet som proportionalitetstankegange hyppigt forekommer i forbindelse med sanktionsregulering i den sekundære regulering.

For eksempel er det i art. 3, stk. 1 i Rfo 2262/84<sup>683</sup> anført, at hvis der i en dyrkningserklæring er angivet en forøgelse af produktionskapaciteten, og oplysningerne ikke svarer til de faktiske forhold, skal den pågældende olivenoliedyrker »betale et beløb, der står i forhold til den kapacitetsforøgelse, der fremgår heraf, og som er tilstrækkelig prohibitivt«. Tilsvarende gælder, hvis den støtteberettigede mængde olivenolie er mindre end den, som producenten har søgt om støtte til. I forordningens sanktionsregulering er således optaget såvel proportionalitetsprincippets krav om, at sanktionsordningen skal være afpasset efter det tilstræbte formål, som kravet om, at sanktionen ikke må gå videre end nødvendigt.<sup>684</sup>

Der er ovenfor i afsnit 13.1.4 redegjort for den særlige retstilling vedrørende proportionalitetsprincippet og sanktioner, navnlig sondringen mellem hovedforpligtelser og sekundære forpligtelser. Der findes eksempler på, at denne retstilling i udtalt grad

---

<sup>681</sup> I forbindelse med vedtagelsen af Rfo 2988/95 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1, gjorde Danmrk sin stilling til fremtidig regulering af administrative sanktioner i sekundære retsakter op udgangspunktet blev defineret som værende, at pålæggelse heraf kan ske, uden at der stilles særlige krav til tilregnelsen. Dog med den vigtige undtagelse, at for så vidt angår egentlig bødestraf, hvor vedkommende kan blive forpligtet til at skulle betale et ikke ubetydeligt beløb, bør der stilles krav om tilregnelse i form af forsæt eller uagtsomhed. I forhold til juridiske personer kan objektivt ansvar dog accepteres og kun helt undtagelsesvis tillige i forhold til fysiske personer, se Generelt notat til brug for forhandlinger om EU-tiltag med henblik på beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser - bekæmpelse af svig. Lovafdelingen, Justitsministeriet, j.nr. 1994-610/21-0078 af 17. januar 1995.

<sup>682</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>683</sup> Om særlige foranstaltninger inden for olivenoliesektoren, EFT 1984 L 208/11.

<sup>684</sup> Se for andre eksempler art. 11c i Rfo 3483/88 om ændring af forordning (EØF) nr. 2241/87 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, EFT 1988 L 306/2 og art. 4, stk. 1, litra a) i Rfo 1469/95 Foranstaltninger, der skal træffes for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1.

er indført direkte i den sekundære ret. I Kfo 3887/92<sup>685</sup> sondres således, uden at det siges direkte, mellem sanktioner for overtrædelse af sekundære forpligtelser og hovedforpligtelser, hvorefter proportionalitetstankegange anvendes i begge kategorier.

Vedrørende overtrædelse af de formelle krav, forordningen stiller (de sekundære forpligtelser), er det bestemt, at ved forsinkelse med indgivelse af en ansøgning om støtte nedsættes støttebeløbet 1 % pr. arbejdsdag, og hvis forsinkelsen er over 20 dage, kan ansøgningen slet ikke antages. Hverken reglerne om nedsættelse eller bortfald finder dog anvendelse i det omfang, der foreligger force majeure. Denne regulering udtrykker proportionalitetstankegange, idet en blot beskeden overskridelse af ansøgningsfristen ikke medfører fortabelse af retten til støtte, og samtidig etableres et system, hvor længden af forsinkelsen proportionalt bestemmer den sanktion, ansøgeren underkastes.

Med hensyn til overtrædelse af forordningens hovedforpligtelser følger det af forordningens art. 9 henholdsvis 10, at den støtte landmænd modtager til areal henholdsvis dyr reduceres, hvis der i støtteansøgningen er angivet et større areal eller flere dyr, end der faktisk er belæg for. For støtten til dyr er det således bestemt, at hvis overskridelsen er højst 5 %, nedsættes støtten med en procent, der svarer til overskridelsen, er overskridelsen mellem 5 og 10 % sker der nedsættelse af støtten med 20 %. Er der tale om en overskridelse på mellem 10 og 20 %, reduceres støtten med 40 %, og er overskridelsen endelig over 20 %, da bortfalder støtten helt.<sup>686</sup> Samme princip gælder for reduktion af støtten til arealstøtte. I begge tilfælde udtrykker reguleringen et proportionalitetsprincip, der kan angives som jo grovere regelbruddet er objektivt set desto strengere er sanktionen.

Med den vigtige horisontale Rfo 2988/95<sup>687</sup> er proportionalitetsovervejelser eksplicit foreskrevet for fremtidig sanktionsregulering. Forordningen bestemmer således i art. 2, stk. 3, at »[b]estemmelser i fællesskabsretten fastlægger arten og omfanget af de administrative foranstaltninger og sanktioner, der er nødvendige for at

---

<sup>685</sup> Om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/1. Tilsvarende regulering findes i øvrigt i Kfo 3888/92 om en række overgangsforanstaltninger for oksekød, indtil det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger iværksættes, EFT 1992 L 391/46.

<sup>686</sup> En tilsvarende regulering findes i art. 6 i Kfo 3888/92 om en række overgangsforanstaltninger for oksekød, indtil det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger iværksættes, EFT 1992 L 391/46.

<sup>687</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1. Da Danmark i forbindelse med vedtagelsen af Rfo 2988/95 så sig selv tvunget til at gøre sin holdning til administrative sanktioner op, blev det formuleret som et krav for tiltrædelse af fremtidig regulering af administrative sanktioner, at "der mellem straffen og den begåede lovovertrædelse består en vis forholdsmæssighed". Med andre ord proportionalitetsprincippet skal efter dansk opfattelse respekteres, se Generelt notat til brug for forhandlinger om EU-tiltag med henblik på beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser - bekæmpelse af svig. Lovafdelingen, Justitsministeriet, j.nr. 1994-610/21-0078 af 17. januar 1995.

sikre korrekt anvendelse af de pågældende regler, i forhold til uregelmæssighedens art, alvor, den indrømmede eller opnåede fordel ...».

Det gælder for såvel Rfo 2988/95<sup>688</sup> som for de øvrige proportionalitetsreguleringer, at de ikke går videre, end hvad der allerede følger af umiddelbart af traktatens proportionalitetsprincip i art. 3b, således som dette må fortolkes på baggrund af retspraksis. Når de foretagne proportionalitetsreguleringer alligevel er vigtige, beror det først og fremmest på, at der hermed angives retningslinier og kriterier for princippet anvendelse på et bestemt område. Hertil kommer, at det antagelig er af selvstændig værdi, at opmærksomheden i de sekundære retsakter henledes på det vigtige proportionalitetsprincip.

#### 13.2.4.3 Nødvendighed

Det ligger i sanktionernes natur, at de er af indgribende karakter, hvorfor det kan anføres, at de alene bør anvendes, og der alene bør foretages regulering af sanktioner, hvis det er nødvendigt for at opnå de givne mål.

Om en sådan begrænsning er en retlig realitet, kan vurderes med udgangspunkt i reguleringen af landbrugsområdet. Traktatens art. 40, stk. 3 bestemmer, at de fælles markedsordninger »kan omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i art. 39 fastsatte mål, især prisregulering, støtte til såvel produktion som afsætning af de forskellige varer, oplagrings- og udligningsordninger samt fælles ordninger til stabilisering af ind- eller udførsel«. At de mulige foranstaltninger også kan være sanktioner, følger af, at opregningen af foranstaltninger i art. 40, stk. 3 ikke er udtømmende, jf. ordet »især«.

Bestemmelsen må efter sin ordlyd forstås således, at sanktioner skal være nødvendige. I sag C-240/90<sup>689</sup> anførte Domstolen i overensstemmelse hermed, at Rådets og Kommissionens ret til at fastsætte sanktioner på landbrugsområdet alene er betinget af, at de påtænkte foranstaltninger er nødvendige for at virkeliggøre målet med den fælles landbrugspolitik. Hertil føjede Domstolen, at det alene påhviler fællesskabslovgiver at afgøre, hvilke løsninger der er de mest hensigtsmæssige for at nå målet.

Der består således et nødvendighedskrav på landbrugsområdet, men realiteten i kravet er ikke tungtvejende. På de øvrige områder, hvor et sådan krav ikke følger direkte af traktaten, er det ikke-eksisterende ud over den betingelse herom, som indfortolkes i proportionalitetsprincippet. Dog må det bemærkes, at efter Rfo 2988/95<sup>690</sup> kan administrative sanktioner kun pålægges, hvis der foreligger uregelmæssigheder, som er begået forsætligt eller uagtsomt, hvilket alene kan fraviges, hvis det »er nødvendigt for at sikre korrekt anvendelse af bestemmelserne« i de sekundære retsakter.

---

<sup>688</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>689</sup> Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1992.5383.

<sup>690</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

#### 13.2.4.4 Effektivitetsprincippet

Det ligger i selve kernen af de administrative sanktioner, at de sammenlignet med strafferetten indeholder færre retssikkerhedsgarantier og ligger mere vægt på effektivitet i forvaltningen.<sup>691</sup> I den generelle og horisontale forordning Rfo 2988/95<sup>692</sup> har dette givet sig udslag i, et krav om at administrative foranstaltninger og sanktioner skal være effektive og afskrækkende, hvilket som tidligere omtalt tilsammen er blevet kaldt effektivitetsprincippet. Princippet er skabt af EF-Domstolen i sag 68/88<sup>693</sup> og bekræftet i senere domme. Gentagelsen af effektivitetsprincippet i netop Rfo 2988/95<sup>694</sup> indikerer, at der nu er taget politisk stilling og givet opbakning til, at princippet må honoreres i den fremtidige sanktionsregulering.

#### 14.2.4.5 Forældelse

Rfo 2988/95<sup>695</sup>, art. 3, stk. 1 bestemmer, at forældelsesfristen for retsforfølgning af uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget er fire år fra det tidspunkt, hvor uregelmæssigheden fandt sted. Hertil er dog føjet, at der i reglerne for de enkelte sektorer kan fastsættes en kortere - men ikke længere - frist dog ikke mindre end tre år, og videre at medlemsstaterne hver især kan anvende en længere, men ikke kortere frist end forordningens fire år.

Er der tale om vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder, regnes forældelsesfristen fra den dag, hvor uregelmæssigheden ophørte. Dette er suppleret af en noget kryptisk bestemmelse om, at hvis der er tale om uregelmæssigheder over for flerårige programmer, da løber forældelsesfristen *indtil* programmets endelige afslutning. I forslaget til forordningen løb fristen fra datoen for programmets afslutning<sup>696</sup>, hvilket synes mere velbegrundet. Men ændringen til den endelige vedtagelse af forordningen er en realitet.

Afbrydelse af forældelsesfristen sker ved enhver handling fra den kompetente myndigheds side, som vedrører undersøgelse eller retsforfølgning af uregelmæssigheden, og som den pågældende gøres bekendt med. At den pågældende skal gøres

---

<sup>691</sup> Se f.eks. Greve, Vagn; Bedrageri og andre uregelmæssigheder i Den Europæiske Union, Kriminalistisk Instituts Årbog 1994.

<sup>692</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>693</sup> Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Helleniske Republik, Saml. 1989.2965.

<sup>694</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>695</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>696</sup> Se art. 9, stk. 1 i Kommissionens forslag til Rådets forordning om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser, KOM(94)214 endelig udg.

bekendt med handlingen, var ikke med i Kommissionens oprindelige forslag<sup>697</sup>, hvilket indebar, at forvaltningens interne skridt kunne afbryde forældelsesfristen. Set fra et retssikkerhedssynspunkt er kravet om, at pågældende skal gøres bekendt med handlingen, for at der sker afbrydelse, velbegrundet. Efter hver afbrydelse af forældelsesfristen løber denne videre.

Uanset de anførte regler om afbrydelse af forældelse mv. er det bestemt, at forældelse senest indtræder den dag, da en frist, der er dobbelt så lang som forældelsesfristen, udløber, uden at den kompetente myndighed har pålagt en sanktion. Denne absolutte forældelsesfrist for retsforfølgning vil som udgangspunkt være otte år, medmindre andet følger af sektorforordningerne, eller medlemsstaterne hver især måtte have bestemt anderledes. Den absolutte forældelsesfrist gælder dog ikke i de tilfælde, hvor proceduren om en administrativ sanktion er blevet suspenderet, fordi der er anlagt straffesag for samme forhold.<sup>698</sup>

Ud over de gennemgåede regler om forældelsesfristen for retsforfølgning gælder der tillige en forældelsesfrist for fuldbyrdelse af en administrativ sanktion. Denne findes i art. 3, stk. 1 i Rfo 2988/95.<sup>699</sup> Fristen er tre år fra den dag, afgørelsen blev endelig. Reglerne om afbrydelse og suspension er efter art. 3, stk. 2 andet pkt., hvad der følger af national ret. Også fristen for fuldbyrdelse kan medlemsstaterne hver især forlænge, men ikke forkorte, jf. art. 3, stk. 3.

Når der skal lægges relativt meget vægt på reguleringen i Rfo 2988/95<sup>700</sup>, beror det på, at selvom forordningen er tænkt som en rammeforordning, der til sin anvendelse kræver opfølgende regulering, er der næppe tvivl om, at reglerne om forældelse i art. 3 vil være at anvende umiddelbart i forbindelse med uregelmæssighe-

---

<sup>697</sup> Se art. 9, stk. 1, andet pkt. i Kommissionens forslag til Rådets forordning om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser, KOM(94)214 endelig udg.

<sup>698</sup> Se afsnit 14.3, reglerne om *ne bis in idem*.

<sup>699</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1. På landbrugsområdet er der i Rfo 1469/95 om foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1, åbnet mulighed for at sanktionere uregelmæssigheder ved i en periode at udelukke den erhvervsdrivende fra at opbevare eksportrestitutter mv. I tilknytning hertil er det i art. 8, stk. 2 i Kfo 745/96 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1469/95 om foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1996 L 102/15, bestemt, at beslutning om udelukkelse skal træffes inden for fire år efter, at den pågældende uregelmæssighed er begået. Endvidere henviser bestemmelsen til, at "desuden finder forældelsesreglerne i artikel 3, stk. 1, i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 anvendelse". Denne henvisning må forstås således, at hvis den retsundergivne opnår en bedre beskyttelse i henhold til Rfo 2988/95, da kan reglerne i denne forordning påberåbes. En sådan henvisning i en sekundære retsakt til regulering i en anden er sjældent forekommende i Fællesskabsretten og understreger den centrale rolle, som netop Rfo 2988/95 er tiltænkt.

<sup>700</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

der over for Fællesskabets budget.<sup>701</sup> Det er således kun, hvor der er egentlige modstående senere regler i sektorregulering, at reglerne om forældelse i Rfo 2988/95<sup>702</sup> ikke finder anvendelse.

#### *13.2.4.6 Tilbagevirkende kraft*

På landbrugsområdet er der i Rfo 1469/95<sup>703</sup> åbnet mulighed for at sanktionere uregelmæssigheder ved i en periode at udelukke den erhvervsdrivende fra at modtage eksportrestitutioner mv. I gennemførelsesbestemmelserne<sup>704</sup> er det bestemt, at udelukkelsesforanstaltningen ikke kan anvendes, når det drejer sig om uregelmæssigheder, der er begået, før Rfo 1469/95<sup>705</sup> trådte i kraft. Det absolutte forbud mod sanktioner med tilbagevirkende kraft, som hermed er optaget i en sekundær retsakt, er mere vidtgående, end hvad der følger af domstolens praksis.

Denne restriktive linie er fulgt op i den vigtige generelle og horisontalt virkende forordning 2988/95<sup>706</sup>, hvor der i art. 2, stk. 2 er etableret to vigtige principper for tilbagevirkende kraft i forbindelse med administrative sanktioner. For det første slås det fast, at der ikke kan pålægges en administrativ sanktion, som ikke var indført ved en fællesskabsretsakt, inden uregelmæssigheden fandt sted. For det andet gælder det, at hvis bestemmelserne om administrative sanktioner i en fællesskabsretsakt ændres efterfølgende, da anvendes de mindst strenge bestemmelser med tilbagevirkende kraft. Hermed synes lagt op til, at fællesskabsrettens forbud mod tilbagevirkende kraft vedrørende strafferetlige sanktioner skal udvides til tillige at gælde administrative sanktioner.

Efter sin formulering og emne må bestemmelsen anses for direkte virkende uden at være afhængig af opfølgende regulering. Hvilket betyder, at medmindre der ligefrem er direkte modstridende bestemmelser i anden sektorrelateret regulering, vil art. 2, stk. 2 være at anvende ved spørgsmål om administrative sanktioner med tilbagevirkende kraft i forbindelse med uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget.

---

<sup>701</sup> Se til støtte herfor Kommissionens beretning om Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Beretning for 1994, KOM(95)98 endelig udg. og Kommissionens beretning om Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)98 endelig udg.

<sup>702</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>703</sup> Foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1.

<sup>704</sup> Kfo 745/96 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1469/95 om foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1996 L 102/15.

<sup>705</sup> Foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1.

<sup>706</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

#### 13.2.4.7 Medvirken

Medlemsstaterne i Fællesskabet forholder sig vidt forskelligt til spørgsmålet om medvirken, omend de tilsyneladende alle har medvirkenansvar under en eller anden form.<sup>707</sup> Netop problemet med at finde en fællesnævner kan være forklaringen på, at Fællesskabet indtil videre alene har beskæftiget sig perifert med spørgsmålet.

I den vigtige rammeforordning Rfo 2988/95<sup>708</sup> hedder det således, at administrativeforanstaltninger og -sanktioner kan »anvendes på personer, der har medvirket til gennemførelsen af uregelmæssigheden«. Der er således utvivlsomt et medvirkenansvar i Fællesskabsretten, men hvad der kan karakteriseres som medvirken, er helt uafklaret.

Spørgsmålet om ansvar for medvirken beror følgelig på den relevante sektorregulering, og hvor denne er tavs herom, hvilket den typisk er, på national ret.

I forlængelse af medvirkenansvaret omtaler Rfo 2988/95<sup>709</sup> ansvar for dem, som skal forhindre, at uregelmæssigheder finder sted, idet det i art. 7 bestemmes, at »De administrative fællesskabsforanstaltninger og -sanktioner ... kan ... anvendes på personer ... som skal forhindre, at [uregelmæssigheden] ... finder sted«.

Når dette ansvar optræder eksplicit i fællesskabsretten, hænger det sammen med, at der er ved et overnationalt samarbejde som EF består en fare for alliancer mellem den, der begår uregelmæssighederne, og nationale embedsmænd eller EF-embedsmænd af samme nationalitet, det er betroet at forhindre, at uregelmæssigheder finder sted, men som måske alene har en afsvækket loyalitetsfølelse over for Fællesskabet. En fare, som ses realiseret i sag 68/88.<sup>710</sup>

Med bestemmelsen er der åbnet principiel mulighed for at sanktionere sådanne nationale- eller EF-embedsmænd. Anvendelse af reguleringen over for de retsundergivne forudsætter dog opfølgende regulering i sketorforordninger.

#### 13.2.4.8 Omgåelse

Ved omgåelse forstås »[h]andlinger, som bevisligt har til formål at opnå en fordel, der er i modstrid med sigtet for de på området gældende fællesskabsregler, ved kunstigt at skabe de nødvendige forudsætninger for at opnå denne fordel«.<sup>711</sup>

Der er altså tale om aktiviteter uden noget reelt økonomisk indhold, som er i strid med reglernes formål, men som ikke formelt set udgør en overtrædelse. Som eksempel på omgåelse kan nævnes, at det er muligt at importere et landbrugsprodukt, der indeholder en vis procent olie og fedt til en lav importafgift, hvorefter det tilsættes

---

<sup>707</sup> Greve, Vagn; Den danske strafferet i EF-perspektiv 1, DJØF, 1993.

<sup>708</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>709</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>710</sup> Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Hellske Republik, Saml. 1989.2965.

<sup>711</sup> Jf. art. 4, stk. 3 i Rfo 2988/95 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

yderligere én procent olie og fedt og reeksporteres med en højere eksportstøtte end afgiften ved importen.<sup>712</sup> Transaktionen er uden andet økonomisk indhold end at opnå differencen mellem afgiften og støtten. Som et andet eksempel kan nævnes eksport af frossen mælk med det formål at opnå eksportrestitution til tørmælk, fordi den relevante forordning fastsætter højere takster for mælk i pulverform »eller anden fast konsistens«. <sup>713</sup>

Da der ikke ved omgåelse sker nogen formel overtrædelse af reglerne, falder forholdet uden for det fællesskabsretlige uregelmæssighedsbegreb<sup>714</sup> og kan ikke forfølges som sådan.

Fællesskabet har imidlertid længe været opmærksom på det utilfredsstillende i ikke at kunne gribe ind over for omgåelse af reglerne, og i art. 4, stk. 3 i Rfo 2988/95<sup>715</sup> blev der derfor optaget en bestemmelse, der fastslår, at omgåelse som defineret ovenfor alt efter tilfældet enten medfører, at fordelene tilbagekaldes, eller at den ikke indrømmes.

Disse indgreb er begge administrative foranstaltninger og ikke sanktioner, jf. art. 4, stk. 4, og netop fordi omgåelsesreguleringen er placeret i art. 4 sammen med de administrative foranstaltninger, må det antages, at reguleringen i Rfo 2988/95<sup>716</sup> desangående kan anvendes uden yderligere opfølgende regulering.

#### *13.2.4.9 Sanktioner over for juridiske personer*

EF-traktaten indeholder ikke en forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre sanktionsmulighed i forhold til juridiske personer, og det er ikke i alle medlemsstater lige oplagt, at juridiske personer i det hele taget kan pålægges sanktioner.<sup>717</sup> På denne

<sup>712</sup> Eksemplet er hentet fra Sherlock, Ann; Controlling Fraud within the European Community, *European Law Review*, 1991, vol. 16, s. 24.

<sup>713</sup> Udenrigsministeriet, Nordgruppen; Notat af 10. maj 1995 om Kommissionens forslag til rådsforordning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, j.nr. 400.D.9-0-0.

<sup>714</sup> I Forslag til Rådets forordning (EF, Euratom) om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser, KOM(94)214 endelig udg., der senere blev til Rfo 2988/95, lod Kommissionen omgåelse være omfattet af begrebet uregelmæssigheder. Dette skete under betegnelsen "misbrug", der var defineret som "handling, der er foretaget med det formål at opnå en uberettiget fordel, således at der ved hjælp af fiktive eller kunstige transaktioner skabes en situation, der formelt er i overensstemmelse med lovgivningen, men som er uden noget reelt økonomisk formål og i strid med fællesskabslovgivningens sigte". Dette gled imidlertid ud inden forordningens endelige vedtagelse.

<sup>715</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1, art. 1, stk. 2.

<sup>716</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1, art. 1, stk. 2.

<sup>717</sup> Tyskland, Spanien, Portugal og antageligvis Grækenland opererer således ikke med sådant ansvar. I dansk ret er det ikke ualmindeligt at pålægge juridiske personer sanktioner, herunder på



baggrund må det undersøges, hvorledes fællesskabsretten stiller sig til dette spørgsmål.

Efter en vurdering af de konkrete krav, den sekundære regulering stiller til den nationale ret, er det muligt, at forpligtelserne til at sanktionere vil kunne opfyldes, uden at der indføres ansvar for juridiske personer. Men hvis den sekundære regulering på tilstrækkelig præcis måde fordrer sanktionsmuligheder i forhold til juridiske personer, vil medlemsstaterne være tvunget til at rette sig herefter uanset modstående nationale retsgrundsætninger, i denne forbindelse kan der henvises til såvel sag C-326/88<sup>718</sup> som sag C-7/90<sup>719</sup>, der begge indskrænker medlemsstaternes skøn over, hvordan overtrædelser skal sanktioneres, til tilfælde, hvor »der ikke findes en særlig bestemmelse i en fællesskabsforordning, der fastsætter en sanktion«.

Der findes da også en række eksempler på sekundære retsakter, som forpligter medlemsstaterne til at pålægge såvel fysiske som juridiske personer sanktioner, som eksempel kan nævnes Rfo 4045/89<sup>720</sup>, Rdir 89/662<sup>721</sup>, Rdir 91/628.<sup>722</sup>

Med vedtagelsen af den generelle og horisontale Rfo 2988/95<sup>723</sup> er det gjort til et generelt princip, at administrative foranstaltninger og sanktioner indeholdt i fællesskabsregulering kan anvendes på »fysiske eller juridiske personer samt andre enheder, som ifølge national ret har retsevne, når de har begået uregelmæssigheden«.

Det må på denne baggrund anses for givet, at Fællesskabsretten opererer med ansvar for juridiske personer, og kan fordrer, at medlemsstaterne indfører et sådant. Om det er tilfældet, beror på fortolkning af den enkelte retsakt.

#### *13.2.4.10 Medlemsstaternes mulighed for afvigende regulering*

---

objektivt grundlag, hvorfor fællesskabsregulering i så henseende ikke giver anledning til selvstændige juridiske problemer her i landet. Se også Greve, Vagn; Den Danske Strafferet i EF-perspektiv 1, DJØF, 1993.

<sup>718</sup> Anklagemyndigheden mod Hansen og søn I/S, Saml. 1990.2911.

<sup>719</sup> Straffesag mod Paul Vandevenne m.fl., Saml. 1991.4371.

<sup>720</sup> Om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1989 L 388/18, art. 6, stk. 2: "Medlemsstaterne træffer de fornødne foranstaltninger til at pålægge fysiske eller juridiske personer, der ikke overholder forpligtelserne i denne forordning, sanktioner".

<sup>721</sup> Om veterinærkontrol i samhandlen i Fællesskabet med henblik på gennemførelsen af det indre marked, EFT 1989 L 395/13, art. 4, stk. 2: "Afsendermedlemsstaterne træffer passende administrative, lovmæssige og strafferetlige foranstaltninger med henblik på at sanktionere enhver overtrædelse der begås af fysiske eller juridiske personer".

<sup>722</sup> Om beskyttelse af dyr under transport og om ændring af direktiv 90/496/EØF, EFT 1991 L 340/17, art. 18, stk. 1: "Medlemsstaterne vedtager passende sanktioner for overtrædelser af dette direktiv, hvad enten de er begået af fysiske eller juridiske personer".

<sup>723</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

I sag C-217/88<sup>724</sup> påstod Tyskland, at da den i sagen omhandlede forordning foreskrev en fællesskabsretlig sanktion, var nationale tvangsmidler udelukket. Den sanktion, Tyskland henviste til, var muligheden for at opnå interventionsstøtte, hvis visse betingelser blev opfyldt, og tilsvarende fortabelse af støtte, hvis betingelserne blev svigtet. Sidstnævnte opfattede Tyskland som en sanktion, dette blev dog naturligt nok afvist af EF-Domstolen. Domstolen føjede hertil følgende et obiter dictum: »Selv om der ... havde været indført en særlig sanktionsregel, ... kan det ikke antages, at fællesskabslovgiver dermed har villet udelukke, at nationale tvangsmidler bringes i anvendelse for at sikre, at den [i direktivet foreskrevne] obligatoriske destillation gennemføres«. Denne opfattelse har Kommissionen støttet, idet det er tilkendegivet<sup>725</sup>, at fællesskabsreguleringens administrative sanktioner som udgangspunkt må betragtes som minimumssanktioner.

På denne baggrund kan det antages, at selvom der er foretaget sanktionsregulering i den sekundære fællesskabsret, betyder det ikke, at medlemsstaterne er afskåret fra at fastsætte yderligere administrative eller strafferetlige sanktioner, blot det tjener til at sikre, at fællesskabsretten gennemføres, og ikke kommer i strid med fællesskabsretlige principper i denne forbindelse, navnlig proportionalitetsprincippet.

#### *13.2.4.11 Sektorregulering frem for generel regulering*

EF's sanktionsregulering i sekundære retsakter har udviklet sig fra at være meget sektoriel og knyttet til den konkrete regulering på et givet område til at blive stadig mere generel og horisontalt orienteret, hvilket har aktualiseret en risiko for dobbeltregulering af sanktionerne for samme overtrædelse af regler.

Et eksempel herpå findes i Rfo 1469/95<sup>726</sup> med gennemførelsesbestemmelser i Kfo 745/96.<sup>727</sup> Reguleringen angår uregelmæssigheder i forbindelse med licitationer, eksportrestitutioner og salg af interventionsprodukter til nedsat pris på hele landbrugsområdet finansieret af EUGFL, Garantisektionen og er horisontal, idet den virker på tværs af de forskellige markedsordninger, der findes på området. I dette tilfælde ligger der en potentiel konflikt mellem reguleringen i Rfo 1469/95<sup>728</sup> og den sanktionsregulering, der er knyttet til de forskellige markedsordninger. En sådan konflikt kan tænkes

---

<sup>724</sup> Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. 1990.2879.

<sup>725</sup> Jf. udtalelser fra den arbejdsgruppe Kommissionen nedsatte i oktober 1988 bestående af repræsentanter fra tre DG'er, Kommissionens juridiske tjeneste og UCLAF.

<sup>726</sup> Foranstaltninger der træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1.

<sup>727</sup> Om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1469/95 om foranstaltninger, der træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1996 L 102/15.

<sup>728</sup> Foranstaltninger, der træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1.

løst på forskellige måder, nærliggende er det at søge løsningen i *lex specialis* eller *lex posterior* principperne. Forordningen tager selv brodden af konflikten ved i art. 6 at bestemme, at den alene »anvendes som et supplement til særbestemmelserne i forbindelse med den fælles landbrugspolitik«. Her er *lex specialis* princippet således knæsat.

Den vigtige horisontale regulering i Rfo 2988/95<sup>729</sup>, der tidsmæssigt ligger et halvt år senere end den netop gennemgåede regulering, synes indholdsmæssigt at ligge på linie med det anførte, idet forordningen i sin præambel og art. 2, stk. 3 angiver at være en rammeforordning, der til sin anvendelse som udgangspunkt forudsætter, at der fastsættes retsregler »på de enkelte områder i overensstemmelser med denne forordning«.

Det kan følgelig antagelig formodes, at konflikter af den angivne karakter vil være at løse efter *lex specialis* princippet.

### **13.3 Konklusion vedrørende de nationale myndigheders sanktioner over for de retsundergivne i medlemsstaterne**

Den foretagne gennemgang har vist, at Fællesskabet har betydelig og stadig voksende indflydelse på de nationale myndigheders anvendelse af sanktioner over for de retsundergivne i medlemsstaterne, som overtræder EF-retten.

Det gælder traktaten og retsgrundsætningerne, der stiller nogle væsentlige krav til og sætter vigtige grænser for den nationale sanktionsregulering og sanktionering.

Det gælder den sekundære regulering, hvor sanktionsspørgsmålet gennem de seneste årtier har fået en stadig større rolle. Fra at være sporadisk regulering er der i dag væsentlige eksempler på regulering af sanktionerne på enkeltområder og horisontal regulering af sanktionsspørgsmålet i fællesskabsretten. Det er således muligt at udlede en række principper for EF's regulering af sanktioner i sekundære retsakter.

Samtidig er der intet, der tyder på, at udviklingen i retning af fællesskabsindflydelse på sanktioner ikke vil fortsætte. Fællesskabets kompetence er ganske vist begrænset til administrative sanktioner, men dels på grund af den usikre grænsedragning mellem administrative og strafferetlige sanktioner, og dels fordi der stadig er betydelige reguleringmuligheder såvel i dybden, for eksempel spørgsmål om medvirken, som i bredden, navnlig uden for landbrugsområdet, må det forudses, at fællesskabsreguleringen også gennem de kommende år vil gøre betydelige landvindinger for så vidt angår sanktioner.

### **14. Sanktioner pålagt af Fællesskabet over for de retsundergivne i medlemsstaterne**

I dette afsnit redegøres for retsstillingen vedrørende Fællesskabets sanktioner over for de retsundergivne i medlemsstaterne.

#### **14.1 Traktaten og retsgrundsætningernes hjemmel for sanktionspålægelse**

Inden for det område, som denne afhandling er afgrænset til, findes der ikke eksempler

---

<sup>729</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

på, at Fællesskabet allerede i medfør af traktaten eller retsgrundsætninger kan pålægge de retsundergivne i medlemsstaterne sanktioner.<sup>730</sup>

Denne for EF-retten næsten forbavsende klare og entydige retstilling ligger helt på linie med fællesskabsrettens udgangspunkt, efter hvilket gennemførelsen af EF-retten, herunder sanktionering, er et nationalt anliggende.

Når udgangspunktet har været fastholdt uberørt siden Fællesskabets etablering, hænger det sammen med, at sanktioner over for medlemsstaternes retsundergivne er visualiseringen af den nationale suverænitet par excellence, hvorfor medlemsstaterne har været meget tilbageholdende med at afgive kompetence i så henseende, der er således set med medlemsstats briller himmelvid forskel på, at Fællesskabet har indflydelse på reguleringen af de nationale sanktioner, og egentlig pålæggelse heraf.<sup>731</sup>

## 14.2 Sekundære retsakters hjemmel for sanktionspålæggelse

### 14.2.1 Fællesskabets kompetence

Traktatens art. 87, stk. 2 åbner mulighed for, at der i den sekundære regulering hjemles bøder og tvangsbøder pålagt af Kommissionen for at sikre overholdelsen af reguleringen i af art. 85, stk. 1 og art. 86. Når der findes en bestemmelse i traktaten, der udtrykkelig giver hjemmel til regulering af sanktioner over for de retsundergivne i medlemsstaterne, kunne det modsætningsvis slutes, at det i øvrigt er udelukket i de sekundære retsakter at tillægge fællesskabsinstitutionerne sådan sanktionskompetence.

Tankesættet bag denne antagelse skulle være, at det med art. 87, stk. 2 er markeret, at sådan regulering kræver udtrykkelig hjemmel i traktaten. En antagelse, som tillige kan siges at have støtte i legalitetsprincippet i traktatens art. 3b, stk. 1 og art. 4.<sup>732</sup>

Når antagelsen alligevel ikke kan anses for gældende ret, skyldes det flere forhold.

For det første bestemmer traktatens art. 172, at »[f]orordninger ... kan tillægge Domstolen fuld prøvelsesret vedrørende de i disse forordninger omhandlede sanktioner«. Bestemmelsen forudsætter, at der kan foretages sanktionsregulering i sekundære retsakter, og det er med sag C-240/90<sup>733</sup> slået fast, at art. 172 alene omhandler sanktioner, der »fastsættes og anvendes direkte af fællesskabsinstitutionerne«.

---

<sup>730</sup> I denne forbindelse må det understreges, at konkurrenceretten falder uden for afhandlingen, dog skal det bemærkes, at traktaten kun hjemler ugyldighed som følge af overtrædelse af konkurrencereglerne i art. 85, mens art. 87 åbner mulighed for, at der i den sekundære regulering hjemles bøder og tvangsbøder for overtrædelse af art. 85, stk. 1 og art. 86.

<sup>731</sup> For en nærmere redegørelse heromkring henvises til afs. 18.1.6.

<sup>732</sup> Endvidere kan henvises til art. E.

<sup>733</sup> Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1992.5383.

For det andet er der, med hjemmel i formuleringen i art. 79, stk. 3 om, at Rådet fastsætter regler »der sikre gennemførelsen ...« af den frie transport inden for fællesskabet, vedtaget regler, der giver Kommissionen hjemmel til at pålægge transportvirksomheder sanktioner.

Det må som følge heraf antages, at Fællesskabet kan foretage regulering af sanktioner pålagt af Fællesskabet over for de retsundergivne i medlemsstaterne, også uden at sanktionsmuligheden er udtrykkeligt nævnt i hjemmelsbestemmelsen for de sekundære retsakter. Et eksempel herpå findes i Rfo 1469/95<sup>734</sup>, der giver Kommissionen sanktionsadgang på landbrugsområdet med hjemmel i traktatens art. 43.

I forbindelse med denne sanktionsadgang indtager art. 235 ikke en særstilling, hvorfor sanktionsbestemmelser af den omhandlede karakter vil kunne vedtages med hjemmel i denne bestemmelse.<sup>735</sup> Til illustration heraf kan Rfo 4064/89<sup>736</sup> nævnes, forordningen indeholder bestemmelser om tvangsbøder i art. 15 og har hjemmel i art 87 og art. 235, idet den efter sin præambel »ikke alene [bør] baseres på Traktatens art 87, men især på dens artikel 235«.

Kommissionens juridiske tjeneste vil gå et skridt videre og har tilkendegivet den opfattelse, at Kommissionen kan pålægge sanktioner over for de retsundegivne i medlemsstaterne på grundlag af art. 172 og implementeringsbestemmelser<sup>737</sup>, hvormed angiveligt menes bestemmelser om, at Kommissionen vedtager gennemførselsbestemmelser. Dette vil under alle omstændigheder forudsætte en beslutning fra Kommissionen, der vil kunne prøves ved EF-Domstolen, og under hensyn til det under afsnit 13.2.1.2 anførte må det kræves, at den fornødne delegation kan antages at foreligge. Eksempler på sådan regulering syntes ikke at foreligge.

Der er således parallelitet mellem Fællesskabets kompetence til at regulere de nationale sanktioner over for retsundergivne i medlemsstaterne og sanktioner pålagt direkte af Fællesskabet over for de retsundergivne. Noget helt andet er, at anvendelsen af kompetencen er langt mere begrænset i sidstnævnte end i førstnævnte henseende.

#### *14.2.2 Principper for sanktionsreguleringen*

Som anført lige ovenfor er der kompetencemæssig parallelitet mellem Fællesskabets kompetence til at regulere de nationale sanktioner over for retsundergivne i medlems-

---

<sup>734</sup> Foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1.

<sup>735</sup> Hvor Domstolen tidligere fandt, at art. 235 kunne citeres som dobbelthjemmel ved siden af en anden af traktatens hjemmelsbestemmelser, jf. sag 8/73, Hauptzollamt Bremerhaven mod Massey-Ferguson, Saml. 1973.897, er det i dag Domstolens opfattelse, at art. 235 kun må anvendes, hvis det er udelukket, at en anden hjemmelsbestemmelse, selv udvidende fortolket, kan hjemle den ønskede retsakt, jf. sag 242/87 Kommissionen mod Rådet, Saml. 1989.1449, og sag 295/90 Parlamentet mod Rådet, Saml. 1992.4230.

<sup>736</sup> Om kontrol med virksomhedssammenslutninger, EFT 1989 L 395/1.

<sup>737</sup> Jur (89) D/4447, hjemmeligt dokument.

staterne og sanktioner pålagt direkte af Fællesskabet over for de retsundergivne. Der er imidlertid grund til at antage, at sidestillingen går videre.

Rfo 1469/95<sup>738</sup>, der omhandler uregelmæssigheder på landbrugsområdet, indeholder således i art. 3, stk. 3 en bestemmelse, som giver Kommissionen ret til at træffe foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer i medlemsstaterne, som begår uregelmæssigheder. I gennemførelsesbestemmelsen Kfo 745/96<sup>739</sup> er det bestemt, at Kommissionen, når den selv afholder licitationer, kan udelukke en bydende erhvervsdrivende, i forhold til hvem der nationalt er truffet en endelig afgørelse om, at vedkommende forsætligt eller groft uagtsomt har begået en uregelmæssighed i forhold til de relevante bestemmelser på landbrugsområdet og herved har forsøgt at opnå eller har opnået en finansiell fordel. En Kommissionsbeslutning om udelukkelse fra licitation sidestilles efter regelsættet med den sanktion, medlemsstaterne kan pålægge erhvervsdrivende, der begår uregelmæssigheder, og som består i udelukkelse fra restitutioner mv. i en periode på mellem et halvt og fem år.

Denne sidestilling betyder blandt andet, at Kommissionen, hvis den udelukker en erhvervsdrivende fra licitation, skal iagttage de i forordningen opstillede principper vedrørende forudgående høring, ankemulighed, proportionalitet og lighed, samt at sanktionen udelukkelse skal basere sig på de opstillede kriterier, herunder omfanget af den erhvervsdrivendes transaktioner, størrelsen af EF-midlerne involveret i uregelmæssigheder, uregelmæssighedens alvor mv.

Der er endvidere grund til at tro, at princippet nulla poena sine lege også gælder for sanktioner pålagt af EF-institutioner over for de retsundergivne i medlemsstaterne, dette kan støttes på Domstolens som i sag 85/76<sup>740</sup>, der vedrørte Rfo 17/62.<sup>741</sup> Denne forordning giver som tidligere omtalt Kommissionen hjemmel til pålægge virksomheder eller virksomhedssammenslutninger bøder. Gerningsindholdet er imidlertid i vidt omfang ubeskrivet i selve sanktionsbestemmelserne, idet der blot henvises til andre bestemmelser i forordningen eller traktaten. Dette giver ikke Kommissionen en videre adgang til anvendelse af sanktioner, men betyder tværtimod, at de bestemmelser, der henvises til, må opfylde kravene til sanktionsregulering. Hvilket kom frem i sag 85/76<sup>742</sup>, hvor firmaet Hoffmann-La Roche gjorde gældende, at begreberne

---

<sup>738</sup> Foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1.

<sup>739</sup> Om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1469/95 om foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1996 L 102/15.

<sup>740</sup> Hoffmann-La Roche & Co. AG mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1979.461.

<sup>741</sup> Første forordning om anvendelse af bestemmelserne i artikel 85 og 86, EFT 1962 L 204/62.

<sup>742</sup> Hoffmann-La Roche & Co. AG mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1979.461.

»dominerende stilling« og »misbrug« i art. 86 ikke var tilstrækkelig klare og bestemte til at kunne danne grundlag for bøder fra Kommissionen efter forordningen. Domstolen afviste dette anbringende, idet den anførte, at begreberne nok var generelle, men ikke kunne karakteriseres som uklare og ubestemte. Domstolen lagde endvidere vægt på, at firmaet kunne have konsulteret Kommissionen, inden den retsstridige adfærd blev udført, i stedet for efterfølgende at klage over manglende retssikkerhed. Dommen, der angår konkurrenceretten, medtages hér, fordi den antagelig kan læses som en anerkendelse af princippet *nulla poena sine lege*.

Under henvisning til den kompetencemæssige parallelitet, og på baggrund af den sidestilling af sanktioner pålagt af nationale myndigheder efter fællesskabsreguleringen og Fællesskabets samme, som sker i såvel Rfo 1469/95<sup>743</sup> som med hensyn til princippet *nulla poena sine lege*, samt navnlig under hensyn til beskyttelsen af de retsundergivne, der oplever sanktionerne ens, uanset hvem der pålægges dem, må det antages, at de principper for sanktionsregulering der er anført ovenfor i punkt 13, i vid udstrækning vil kunne overføres til Fællesskabets sanktionspålæggelse over for de retsundergivne i medlemsstaterne.

### 14.3 Ne bis in idem

Grundsætningen *ne bis in idem*, der også kan kaldes forbudet mod dobbelt sanktionering, betyder, at der ikke to gange må føres proces om samme spørgsmål. Den bagvedliggende tanke er, at ingen bør pålægges sanktioner (administrative eller strafferetlige) for forhold, som vedkommende én gang tidligere har stået anklaget for, uanset om det førte til frifindelse eller ej.

Når der foreligger et overnationalt samarbejde som EF, vil både Fællesskabet og medlemsstaterne optræde som regeludstedende og regelanvendende myndigheder i forhold til de retsundergivne, hvorfor problemet om dobbelt straf kunne opstå i flere afskygninger. Det kan for det første tænkes, at ét forhold indebærer en overtrædelse af såvel fællesskabsregulering som national regulering. Spørgsmålet er, om forholdet kan sanktioneres efter begge regelsæt uafhængigt af hinanden, eller om eksempelvis Kommissionens pålæggelse af bøde udelukker sanktioner efter national ret. En anden variant kan være, at den samme overtrædelse af ét EF-regelsæt sanktioneres parallelt i to medlemsstater, eller som en tredje mulighed, at samme faktiske forhold udgør en overtrædelse af to forskellige EF-regler og kan straffes kummunlativt af medlemsstaten efter begge regelsæt uafhængigt af hinanden.

EF-Domstolen har udviklet nogle principper til afklaring af spørgsmålet om dobbelt straf i forbindelse med EF-regulering.

Først og fremmest er det fastslået, at spørgsmålet kun bliver relevant, hvis de to aktuelle sager angår samme faktiske forhold, jf. sag 7/72.<sup>744</sup> I sagen var et selskab blevet idømt en bøde af en domstol i USA og efterfølgende tillige af Kommissionen.

---

<sup>743</sup> Foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1.

<sup>744</sup> Boehringer Mannheim GmbH mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1972.323.

Selskabet anmodede Kommissionen om at fratrække den i USA betalte bøde i Fællesskabets bøde. Dette blev afvist, hvorefter selskabet anlagde sag med påstand om, at grundsætningen om forbud mod dobbelt sanktionering for samme handling var tilsidesat. EF-Domstolen indledte med at konstatere, at spørgsmålet om forbud mod dobbelt straf kun bliver relevant, hvis der er identitet mellem de faktiske forhold. I sagen antog Domstolen, at dette ikke var tilfældet, for selvom de omhandlede bøder udsprang af det samme aftalekompleks, og uanset at dommen i USA delvis var begrundet i samme forhold som ved sanktioneringen i Fællesskabet, omfattede den et større kompleks og var centreret om andre dele i aftalen.

Hvis der er tale om samme faktiske forhold, gælder der i EF-retten alene et begrænset forbud mod dobbelt sanktionering. I sag 14/68<sup>745</sup> var spørgsmålet, om en bøde idømt efter rent tyske regler ved den særlige tyske karteldomstol forhindrede Kommissionen i at pålægge en bøde efter konkurrencereglerne for de samme faktiske forhold. Domstolen rammede først og fremmest en pæl igennem et ubetinget forbud mod dobbelt sanktion som en del af fællesskabsretten, idet den udtalte: »Muligheden for en dobbelt sanktion kan ikke hindre tilladeligheden af to sideløbende indgreb, der tjener forskellige formål«. Med andre ord, national ret og fællesskabsretten udgør separate retssystemer, og der er ikke forbud mod at pålægge to sanktioner, hvis blot reglerne tjener forskellige formål. Domstolen modificerede dog dette lidt ved at tilføje, at hvis der pålægges to sanktioner, kræver almindelige billighedshensyn, at der ved udmålingen af den sidste sanktion må tages hensyn til, at forholdet allerede er sanktioneret en gang. At dette er retsstillingen også i de andre mulige varianter af dobbelt sanktionering, kan støttes på sag 137/85.<sup>746</sup> I denne sag havde en eksportør af korn fortabt en sikkerhed stillet i henhold til et EF-reglesæt og måtte samtidig stille en ny sikkerhed i forbindelse med et andet EF-regelsæt, vel at mærke en sikkerhed, som vedkommende under alle omstændigheder ville tabe, hvorfor det blev gjort gældende, at der var tale om en ulovlig dobbelt sanktion. Domstolen fastslog, at fortabelsen af sikkerheden var en sanktion af ikke-strafferetlig karakter, men anførte, at de to former for sikkerhed tjente forskellige formål, hvorfor ydeligere prøvelse af, om der var tale om ulovlig dobbelt sanktion, var uforholdsmæssig. Uden direkte at nævne spørgsmålet om reduktion af sanktionen under hensyn til billighed anførte Domstolen herom, at fordi »de to former for sikkerhed ... tjener ganske forskellige formål, kan deres endelige fortabelse, selv om denne retsvirkning indtræffer i samme anledning, ikke anses for uforholdsmæssig i tilfælde, hvor de forskellige risici, de skal forebygge, aktualiseres«.

Opsamlende kan det således siges, at der kun er tale om dobbelte sanktioner, hvis de to sager angår samme faktiske forhold, og kun hvis sanktioneringen af de samme faktiske forhold tjener samme formål, er dobbelt sanktion forbudt. I de øvrige tilfælde, hvor dobbelt sanktionering af samme faktiske forhold altså accepteres, skal der indgå en billighedsvurdering i sanktionsfastsættelsen.

---

<sup>745</sup> Walt Wilhelm og andre mod Bundeskartellamt, Saml. 1969.1.

<sup>746</sup> Maizena Gesellschaft mbH mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordeung (BALM), Saml. 1987.4587.



Parallelt med udviklingen af retsstillingen i retspraksis er der vedtaget forskellige sekundære retsakter, som bekæftiger sig med spørgsmålet om dobbelt sanktion. Art. 11 i Kfo 3887/92<sup>747</sup> bestemmer i forlængelse af en udførlig regulering af såvel gerningsindhold som retsfølge i forbindelse med uregelmæssigheder med arealstøtte og støtte til dyr på landbrugsområdet, at »[d]e i denne forordning fastsatte sanktioner anvendes uden at dette i øvrigt er til hinder for yderligere sanktioner ifølge nationale bestemmelser«. Kommissionen har altså ved fastsættelsen af reguleringen været opmærksom på muligheden for dobbelt sanktionering, men har desuagtet besluttet, at begge sanktionssystemer kan anvendes parallelt, således at den retsundergivne pålægges »yderligere« sanktion.<sup>748</sup>

Der er i dette tilfælde ikke tale om, at henholdsvis medlemsstaten og Fællesskabet sanktionerer, men derimod om at medlemsstaten sanktionerer efter forskellige regelsæt, nemlig henholdsvis forordningen og de nationale regler. Alt andet lige er denne situation ikke så bekymrende som tilfælde, hvor såvel den nationale myndighed som EF sanktionerer uafhængigt af hinanden, fordi det er i det sidstnævnte tilfælde, at faren for manglende koordination er stor og risikoen for en samlet meget byrdefuld sanktion for den retsundergivne størst.

I forbindelse med vedtagelsen af fiskerikontrolforordningen Rfo 2847/93<sup>749</sup> var der i art. 34, stk. 2 i forslaget<sup>750</sup> en bestemmelse om, at flag- eller registreringsstaten, når denne havde fået meddelelse om opdagede overtrædelser, kunne træffe de foranstaltninger, medlemsstaten anså for passende for at berøve den pågældende fisker det økonomiske udbytte af overtrædelser. Dette gjaldt uafhængigt af art. 33, stk. 1, der fastslog landings- eller omladningsmedlemsstatens pligt til at foretage strafforfølgning af den pågældende overtræder. Forordningens opbygning rejste således inddirekte spørgsmålet om dobbelt sanktion eller i hvert tilfælde dobbelt administrativ foranstaltning<sup>751</sup> uden at give svaret herpå. Fra medlemsstats side blev dette påpeget ved behandlingen af forslaget. Den endelige tekst blev ændret således, at det som udgangspunkt er landings- eller omladningsmedlemsstaten, der forestår retsforfølgningen, dog med mulighed for at overdrage denne til de kompetente myndigheder i registreringsmedlemsstaten hvis dette giver bedre muligheder for at sanktionere

---

<sup>747</sup> Om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/36.

<sup>748</sup> En tilsvarende regulering findes i øvrigt i Kfo 3888/92 om en række overgangsforanstaltninger for oksekød, indtil det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger iværksættes, EFT 1992 L 391/46.

<sup>749</sup> Om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, EFT 1993 L 261/1.

<sup>750</sup> KOM(92)392 endelig udg., Forslag til Rådets forordning (EØF) om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik.

<sup>751</sup> Indgrebet efter art. 34, stk. 2 må som udgangspunkt betragtes som en administrativ foranstaltning, men vil kunne antage karakter af sanktion, hvis anvendelsen sker efter anvendelse af art. 33.

overtrædelsen. Denne ændring kan læses som et udtryk for, at der på politisk niveau i EF-systemet tages afstand fra dobbelt sanktionering.

Det følger af eksemplerne, at der ikke har været en konsekvent linie i den sekundære regulering med hensyn til spørgsmålet om *ne bis in idem*. Derfor må det også betragtes som tilfredsstillende, at spørgsmålet blev taget op i forbindelse med rammeforordningen Rfo 2988/95<sup>752</sup>, der på dette punkt angiveligt er direkte anvendelig uden behov for opfølgende sketorregulering.<sup>753</sup>

Den grundlæggende regulering findes i forordningens art. 6, stk. 1 og har følgende indhold: »Med forbehold af de administrative fællesskabsforanstaltninger og -sanktioner, der er vedtaget på grundlag af de regler, der ved denne forordnings ikrafttræden gælder for de enkelte sektorer, kan pålæggelsen af økonomiske sanktioner som f.eks. administrative bøder suspenderes af den kompetente myndighed, hvis der er anlagt straffesag mod vedkommende for samme forhold«. Det vil sige for administrative sanktioner, der følger af EF-regler vedtaget efter den 28. december 1995, kan pålæggelsen suspenderes, hvis der er anlagt straffesag om samme forhold. Henvisningen til samme forhold må forstås som samme faktiske forhold. Det grundlæggende princip om, at spørgsmålet om forbud mod dobbelt sanktionering kun bliver aktuelt, hvor der er identitet mellem de faktiske forhold i de relevante sager, er således videreført. Hvis dette er tilfældet, har straffesagen med vedtagelsen af forordningen førstret, hvilket kan komme til at give problemer for EF-rettens effektivitet. Det må dog bemærkes, at der »kan« og ikke »skal« ske suspension af den administrative procedure, og at beslutningen herom beror på den administrative myndighed. Efter sin formulering finder bestemmelsen anvendelse, såvel hvor der er en straffesag i en medlemsstat og en administrativ sag i en anden medlemsstat, som hvor begge sagerne finder sted inden for samme medlemsstat, som hvor den administrative sag føres af Fællesskabet og straffesagen i en medlemsstat.

I art. 6, stk. 2 er det bestemt, at hvis straffesagen indstilles, da genoptages den suspenderede administrative procedure. I denne forbindelse er det særligt sikret, at den forældelse af retsforfølgning, der ellers er reguleret i forordningens art. 3, ikke indtræder i forhold til en administrativ procedure, der er suspenderet: »Når straffesagen er afsluttet, genoptages den suspenderede administrative procedure, hvis dette ikke strider mod generelle retsprincipper«, bestemmer art. 6, stk. 3. De generelle principper, der i denne forbindelse henvises til, er først og fremmest de af Domstolen udviklede principper for *ne bis in idem* i EF-retten, således som de er omtalt ovenfor. Kan den administrative sag herefter genoptages, »sørger den administrative myndighed for, at der anvendes en sanktion, der mindst svarer til den i fællesskabsreglerne foreskrevne, idet den kan tage hensyn til alle de sanktioner, som den retslige myndighed har pålagt den samme person for de samme forhold«, jf. forordningens art. 6, stk. 4. Udgangspunktet i bestemmelsen er, at når der kan ske genoptagelse, skal der

---

<sup>752</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>753</sup> Se afsnit 12.1.1.

ske fuld sanktionering, idet der »kan«, men ikke skal tages hensyn til sanktioner pålagt i straffesagen.

Denne bestemmelse om udmålingen af sanktionen afviger på betænkelig måde fra retsstillingen udviklet af EF-Domstolen, idet der for sidstnævntes vedkommende skal indgå en billighedsvurdering i sanktionsfastsættelsen. Anvendes bestemmelsen striks efter sin ordlyd, kan der tænkes situationer, der vil være svært forenelige med EF-rettens proportionalitetsprincip.

Afslutningsvis er det i art. 6, stk. 5 bestemt, at den i forordningen indeholdte regulering ikke gælder for økonomiske sanktioner, der er en integreret del af ordningerne for finansiel støtte, og som kan anvendes uafhængigt af eventuelle strafferetlige sanktioner, hvis og i det omfang de ikke kan sidestilles med sådanne sanktioner. Ud over denne begrænsning af forordningens anvendelsesområde må det bemærkes, at den efter formuleringen i art. 6, stk. 1 kun regulerer spørgsmålet om dobbelt sanktion, hvor den ene af sagerne er en straffesag og den anden en administrativ sag, men ikke hvor der er tale om to sager om administrative sanktioner. I disse tilfælde vil der gælde, hvad der måtte følge af enten sektorforordninger eller de domstolsskabte principper.

Den betydning, som Rfo 2988/95<sup>754</sup> vil få, kan måske læses i Rfo 745/96<sup>755</sup>, der blandt andet omhandler rapportering om uregelmæssigheder på landbrugsområdet, og som i art. 6 bestemmer, at når en medlemstat eller Kommissionen fra en anden medlemsstat modtager meddelelse om uregelmæssigheder begået af en erhvervsdrivende, beslutter de hurtigst muligt, hvilke foranstaltninger der skal anvendes over for den erhvervsdrivende for forhold, vedkommende har foretaget, og som hører under deres respektive beføjelser. Selvom det ikke er artiklens primære formål, ville det have været nærliggende i forbindelse hermed udtrykkeligt at tage stilling til, om der kan føres proces om samme spørgsmål to gange. I overensstemmelse med Rfo 2988/95<sup>756</sup> er dette imidlertid undladt, således at reguleringen i denne bliver afgørende.

#### **14.4 Konklusion vedrørende sanktioner pålagt af Fællesskabet over for de retsundergivne i medlemsstaterne**

Der er ingen traktatbestemmelser eller retsgrundsætninger, som giver Fællesskabet adgang til at pålægge de retsundergivne i medlemsstaterne sanktioner, og der er kun

---

<sup>754</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>755</sup> Om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1469/95 om foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1996 L 102/15.

<sup>756</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

en enkelt sekundær retsakt, Rfo 1469/95<sup>757</sup>, der inden for afhandlingens område indeholder et oplagt eksempel herpå.

Der er således tale om en sanktionsform, som er af stærkt begrænset betydning for bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for EF's budget.

Det må antages, at dette også vil være tilfældet fremover, navnlig på grund af medlemsstaternes betydelige animositet herover for.

Skulle der imidlertid indtræde en udvikling på området, må det vurderes, at den grund, der allerede er brudt med hensyn til Fællesskabets indflydelse på sanktioner pålagt af medlemsstaternes myndigheder over for de retsundergivne i medlemsstaterne, vil smitte af i ganske betydeligt omfang. Navnlig må det antages, at de opstillede principper for sanktionsregulering vil kunne overføres.

## **15. Sanktioner pålagt af Fællesskabet over for nationale myndigheder**

I dette afsnit redegøres for retsstillingen vedrørende sanktioner pålagt af Fællesskabet over for de nationale myndigheder. Sådan regulering findes i såvel traktaten som den sekundære ret. For traktatreguleringens vedkommende drejer det sig navnlig om art. 171, stk. 2, hvis fremtidige anvendelse der tillige søges givet en prognose for. Med hensyn til den sekundære regulering gennemgås den regulering, der er foretaget, herunder den udvikling der har været heri, samt hvorfor Fællesskabet kun i begrænset omfang har betjent sig af sådan regulering.

### **15.1 Traktaten og retsgrundsætningerne**

Det ligger i medlemsstaternes selvopfattelse, at Fællesskabet ikke bør have kompetence til at pålægge dem sanktioner.<sup>758</sup> Dette har også været den retlige realitet i Fællesskabets første mange leveår.<sup>759</sup> Over for medlemsstater, der brød EF-retten, blev der grebet ind ved, at de blev sagsøgt for EF-domstolen af Kommissionen<sup>760</sup> eller mere sjældent af en anden medlemsstat.<sup>761</sup> Hvis en sådan sag førte til domfældelse, påhvilede det medlemsstaten selv at »gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger«.<sup>762</sup> En opfyldelse, der skulle være loyal, hvis medlemsstaten ikke ville udsætte sig for risikoen for at blive dømt for overtrædelse af art. 171.

Fællesskabet har kunnet og kan fortsat anvende den beskrevne procedure og

---

<sup>757</sup> Foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1.

<sup>758</sup> Se afs. 18.1.6

<sup>759</sup> Med undtagelse af kul- og stål fællesskabet.

<sup>760</sup> Jf. traktatens art. 169. Se også vedrørende Kommissionens søgsmålskompetence traktatbestemmelserne art. 93, art. 100A, stk. 4 og art. 225.

<sup>761</sup> Jf. traktatens art. 170.

<sup>762</sup> Jf. traktatens art. 171, stk. 1.

hermed underlægge medlemsstaterne et ikke ubetydeligt pres, men indtil for ganske nylig har der ikke eksisteret nogen mulighed for at knytte sanktioner til dommene.

Med Maastricht-traktaten blev dette forhold ændret. Der blev i art. 171, stk. 2<sup>763</sup> etableret hjemmel til at pålægge medlemsstaterne bøder eller tvangsbøder.<sup>764</sup>

Anvendelsen af sanktionsmuligheden i art. 171, stk. 2 kræver dog, at der gennemføres en omfattende procedure.

Den grundlæggende forudsætning er, at medlemsstaten allerede er dømt for ikke at overholde traktaten i den sag, hvor spørgsmålet om sanktion nu rejses. Det kan for eksempel være en dom efter art. 169. Initiativet til anvendelse af art. 171, stk. 2 ligger hos Kommissionen, idet det alene er, »[h]vis Kommissionen finder«, at den medlemsstat, der er blevet dømt for ikke overholdelse af traktaten, ikke træffer de nødvendige foranstaltninger til at efterleve dommen, således som den er forpligtet til efter art. 171, stk. 1, at en sag kan påbegyndes efter art. 171, stk. 2.

Er disse to forudsætninger opfyldt, indledes den formelle fase af art. 171, stk. 2-proceduren med, at Kommissionen fremsender en åbningsskrivelse til medlemsstaten, som herefter har adgang til at imødegå Kommissionens opfattelse, idet den skal gives »lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger«. Er Kommissionen stadig ikke overbevist om, at dommen er loyalt opfyldt, eller har medlemsstaten ikke fulgt opfordringen til at bringe den angivne fejl ud af verden, er næste skridt, at Kommissionen afgiver en begrundet udtalelse. I denne præciserer Kommissionen, på hvilke punkter medlemsstaten ikke har efterkommet Domstolens dom. Kommissionen fremfører så at sige sine anklager og opfordrer medlemsstaten til inden for en given frist at træffe de nødvendige juridiske og praktiske foranstaltninger. Herved får medlemsstaten en sidste lejlighed til at fremkomme med bemærkninger. Udestår der herefter stadig en konflikt, kan Kommissionen indbringe sagen for EF-Domstolen.

I sommeren 1996 opstillede Kommissionen en række kriterier for sin anvendelse af bestemmelsen i forhold til medlemsstaterne.<sup>765</sup> I denne forbindelse besluttede Kommissionen blandt andet, at ved afslutningen af en procedure, hvor medlemsstaten ikke tilslutter sig den begrundede udtalelse, vil Kommissionen forfølge sagen videre med henblik på sanktionering af medlemsstaten, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Med andre ord vil Kommissionen som alt overvejende hovedregel benytte sit skøn således, at sagen forfølges for Domstolen.

Det fremgår af art. 171, stk. 2, at Kommissionen i forbindelse med, at sagen

<sup>763</sup> Art. G, nr. 51 i TEU.

<sup>764</sup> Selvom art. 171, stk. 2 ubetinget er den vigtigste, er den ikke den eneste bestemmelse i traktaten, der berører sanktioner over for medlemsstaterne. Art. 104c, stk. 11 indeholder en hjemmel for EF til at pålægge medlemsstaterne en "bod af en passende størrelse", hvis medlemsstaterne har et uforholdsmæssigt stort offentligt underskud. Når denne bestemmelse ikke behandles yderligere, hænger det sammen med, at den først blive relevant, når eller hvis ØMU'ens tredje fase bliver en realitet, hvilket p.t. har lange udsigter i hvert tilfælde for Danmarks vedkommende. Der kan dog en passant være grund til at nævne, at Domstolen er koblet ud af bødeproceduren efter art. 104c, stk. 11.

<sup>765</sup> Kommissionens beslutning truffet i Bruxelles den 5. juni 1996.

indbringes for Domstolen, angiver størrelsen af det faste beløb eller den tvangsbøde, som den pågældende medlemsstat skal betale, og som den under omstændighederne finder passende. Styrkelsen af den sanktion, Kommissionen lægger op til, vil afhænge af grovheden og varigheden af medlemsstatens brud på EF-retten samt af nødvendigheden af at sikre, at sanktionen har præventiv virkning. I denne forbindelse vil brud på ikke-diskriminationsprincippet blive betragtet som meget alvorligt, og tilsidesættelse af en af de fire friheder eller brud på EF-retten, der fører til, at Fællesskabet undrages »egne indtægter«, blive betragtet som alvorligt. Kommissionen har tilkendegivet<sup>766</sup>, at den vil benytte sig af tvangsbøder frem for bøder, fordi målet er at bringe medlemsstaternes overtrædelse af fællesskabsretten til ophør. Står det til Kommissionen, kommer medlemsstaten til at betale et beløb pr. dag, indtil den har bragt overtrædelsen til ophør. Beløbets størrelse bestemmes ud over af overtrædelsens varighed og grovhed tillige af medlemsstatens størrelse og økonomiske formåen. Kommissionen har således besluttet<sup>767</sup> et grundbeløb på 500 ECU pr. dag, der ganges med en faktor på mellem 1 og 20 for overtrædelsens alvor og mellem 1 og 3 for overtrædelsens varighed. Fastlæggelsen af faktorerne i den konkrete sag skønnes af Kommissionen. Det beløb, der herefter fremkommer, ganges med en fast faktor, der er bestemt af landets økonomiske formåen og stemmevægt i Rådet. Landefaktoren begynder med 1 for Luxembourg, og stiger til 26,4 for Tyskland. For Danmark er faktoren 3,9. Den højeste bøde, Kommissionen efter disse principper vil indstille Danmark idømt, kan følgelig beregnes til 117.000 ECU pr. dag.

Fastslår Domstolen under sagen, at den pågældende medlemsstat ikke har efterkommet dens tidligere dom, kan den pålægge staten at betale et fast beløb eller en tvangsbøde. I sidste ende afgør domstolen, om medlemsstaten skal idømmes den af Kommissionen foreslåede, en mindre eller slet ingen bøde. Domstolen kan derimod ikke forhøje taksten i forhold til Kommissionens forslag.<sup>768</sup> Det er Domstolen og ikke Kommissionen, der har selve sanktionskompetencen. Men det er som anført Kommissionen, der har initiativet til en eventuel procedure, og som diskretionært kan stoppe sagen undervejs.

Art. 171, stk. 2 har endnu ikke været anvendt i praksis, i hvert tilfælde ikke på en måde som har ført frem til domfældelse. Men der skulle angiveligt være sager undervejs mod såvel Italien som Tyskland<sup>769</sup>, og der kan peges på en række sager, som efter den tidligere procedure er endt med en dom over medlemsstaterne for krænkelse af art. 171, og som, hvis de opstod på tilsvarende måde i dag, ville være kandidater

---

<sup>766</sup> Se EU-note E 14 til Folketingets Europaudvalg af 21. januar 1997.

<sup>767</sup> Se EU-note E 14 til Folketingets Europaudvalg af 21. januar 1997.

<sup>768</sup> Jf. Rasmussen, Hjalte; EU-Ret i kontekst, 1995, afs. 2.3.3.

<sup>769</sup> Se EU-note E 14 til Folketingets Europaudvalg af 21. januar 1997.

til en procedure efter art. 171, stk. 2. Siden 1970 er der afsagt dom i lidt over 20 af sådanne sager med næsten halvdelen af dem siden 1990.<sup>770</sup>

Alt andet lige kunne dette give grundlag for en antagelse om, at art. 171, stk. 2 vil få en relativt begrænset anvendelse. Men der er flere elementer, der må inddrages i forsøget på at opstille en prognose for bestemmelsens fremtidige anvendelse.

Først og fremmest må det bemærkes, at art. 171 finder anvendelse på, hvad der kan kaldes »det folkeretlige niveau«, nemlig mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. Dette fremhæves, fordi der hermed vil kunne ske en folkeretliggørelse af konflikterne således, at de retlige vurderinger bliver påvirket - eventuelt afløst - af politiske.

Til illustration heraf kan peges på den såkaldte »mælkekvotesag«, i hvilken forholdet var, at Italien i 1993 midlertidigt havde fået forhøjet sin mælkekvote med 0,9 mio. tons. Da spørgsmålet året efter var til debat igen, lancerede Italien et ønske om forhøjelse af sin mælkekvote med tilbagevirkende kraft for årene 1989-93 for på den måde at undgå tilbagebetaling til Fællesskabet af for meget udbetalt støtte. Som middel til at få sit ønske opfyldt kobled Italien spørgsmålet om mælkekvoterne samme med sin vilje til at støtte vedtagelsen en ny rådsafgørelse vedrørende EF's egne indtægter.<sup>771</sup> Med andre ord tog Italien reformen af finansieringen af Fællesskabet som gidsel i mælkekvotesagen. Efter drøftelser på seks møder i Rådet, herunder fire ECOFIN-møder, blev der i efteråret 1994 indgået et kompromis, som indebar, at Italien ophævede sit forbehold over for den nye rådsafgørelse vedrørende egne indtægter, som herefter kunne vedtages enstemmigt, mod at der til gengæld skete en retroaktiv forhøjelse af de italienske mælkekvoter for 1992 og 1993, men ikke for perioden 1989 til 1991, den økonomiske effekt heraf var, at Italien for perioden 1989 til 1993 skulle betale et samlet beløb på omkring 1900 mio. ECU, men samtidig sparede små 600 mio. ECU. Det sidste, men nok så væsentlige element i kompromiset var, at de sager, der verserende ved Domstolen vedrørende afslutning af udgiftsopgørelserne, skulle trækkes tilbage.

Når mælkekvotesagen er fremhævet hér, skyldes det, at den illustrerer, at konflikter, som for eksempel spørgsmålet om tilbagebetaling af for meget udbetalt støtte, hvis retlige løsning rimeligt simpelt kan deduceres fra de gældende fællesskabs-

---

<sup>770</sup> Jf. som de nyeste eksempler herpå sag C-334/94, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Franske Republik, Saml. 1996.1307, sag C-291/93 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Italienske Republik, Saml. 1994.859, sag C-345/92 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. 1993.1115, sag C-262/91 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Italienske Republik, Saml. 1992.5269, sag C-174/91 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Kongeriget Belgien, Saml. 1993.2275 og sag C-101/91 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Italienske Republik, Saml. 1993.191.

<sup>771</sup> Kommissionen havde fremlagt et forslag til ny rådsafgørelse vedrørende egne indtægter, som sigtede på at implementere Edinburgh-konklusionerne vedrørende Fællesskabets fremtidige finansiering. Forslaget indeholdt vigtige ændringer som for eksempel nedtrapning af den ensartede momssats fra 1,4 til 1,0 %, en forøgelse af loftet over egne indtægter fra 1,2 % af Fællesskabets BNI i 1993 til 1,27 % i 1999 m.v. Rådsafgørelsen skal efter traktatens art. 201 vedtages med enstemmighed i Rådet og ratificeres af medlemsstaterne.

retlige regler, kan gøres politiske med den konsekvens, at betydningen af den retlige regulering bliver vigende, og at såvel medlemsstaterne som EF-institutionerne kan formås til at acceptere dette. De eneste, der protesterede over Italiens usaglige sammenkobling af spørgsmålet om mælkekvoter og godkendelse af rådsafgørelsen vedrørende egne indtægter, var Danmark og Holland, der dog begge accepterede kompromiset.

Det er vigtigt at notere, at sager ved Domstolen som en del af det politiske kompromis blev stoppet. Dette giver grundlag for at antage, at medlemsstater, der er involveret i en procedure efter art. 171, stk. 2, i visse tilfælde vil kunne tvinge en politisk behandling af sagerne igennem og ad denne vej øve indflydelse på sagernes forløb, eventuelt få dem stoppet helt.

Et andet element, der må inddrages i en prognose for den fremtidige anvendelse af art. 171, stk. 2, er kompetenceplaceringen, hvor Kommissionens vilje til at indstævne medlemsstaterne for Domstolen for ikke overholdelse af traktatens bestemmelser er et vigtigt element i vurderingen af, hvor meget art. 171, stk. 2 vil blive anvendt i praksis. I sin årsberetning for 1987<sup>772</sup> rejste Revisionsretten kritik af Kommissionen for at være for tilbageholdende med at anvende art. 169-proceduren over for medlemsstaterne i forbindelse med disses mangelfulde kontrol. Der er ikke grundlag for at antage, at Kommissionen, fordi en dom i sidste ende kan omfatte sanktioner, vil ændre grundlæggende på sin opfattelse af, i hvilket omfang det er relevant at inddrage Domstolen. Set fra denne synsvinkel kunne det antages, at art. 171, stk. 2 alene vil have en begrænset praktisk betydning. I samme retning trækker i øvrigt erfaringerne fra andre reguleringsområder. EKSF-traktaten indeholder således i art. 88 en bestemmelse, efter hvilken Kommissionen kan håndhæve traktaten ved at pålægge medlemsstater, der ikke lever op til forpligtelserne, sanktioner. Denne bestemmelse benyttes imidlertid ikke i praksis til at pålægge bøder.<sup>773</sup> Det bemærkes i øvrigt, at det ikke er Domstolen, der er den sanktionerende myndighed i henhold til denne bestemmelse.

Under henvisning til det anførte må det antages, at antallet af domfældelser efter art. 171, stk. 2 vil være begrænset.

Det skal understreges, at argumentationen, der er fremført ovenfor, alene angår en prognose på antallet af domme efter art. 171, stk. 2. Det må imidlertid ikke overses, at den blotte mulighed for sanktion eller en delvis anvendelse af proceduren kan have betydelig effekt. Det må således antages, at Kommissionen givetvis vil kunne presse medlemsstaterne ved tidligt i en procedure om ikke-overholdelse af traktaten direkte eller indirekte at true med sanktioner. Der må således advares mod, at bestemmelsens betydning alene læses i antallet af domme, der afsiges i henhold til den. Den latente mulighed for sanktioner vil kunne få betydning i den politiske proces.

Afslutningsvis skal bemærkes, at også uden for radius af traktatsbestemmelsernes vingeslag er der fællesskabsregulering, der virker som incitament for medlemsstaternes

---

<sup>772</sup> EFT 1988 C 316, afsnit 1.28, 4.78, 4.85 og 4.113.

<sup>773</sup> Se Rasmussen, Hjalte; EU-ret i kontekst, 2. udgave, 1995.



overholdelse af traktaten. Mest nærliggende er det at fremhæve den domstolsskabte ret vedrørende medlemsstaternes erstatningsansvar over for borgere og virksomheder, der lider tab på grund af ukorrekt anvendelse af EF-reglerne. Det må dog understreges, at der er tale om et erstatningsansvar og ikke en sanktion, hvorfor forholdet blot skal påpeges i nærværende sammenhæng.

## 15.2 Sekundære retsakter

I det omfang Fællesskabet i øvrigt har hjemmel til at foretage sanktionsregulering, hvilket som redegjort for tidligere er ganske vidt, har Fællesskabet tillige hjemmel til at regulere egne sanktioner over for medlemsstaterne.

Reguleringen i sekundære retsakter af Fællesskabets sanktioner over for medlemsstaterne kan inddeles i to kategorier. For det første sanktioner, som Fællesskabet kan pålægge medlemsstaterne på grund af deres administration af fællesskabsretten i forhold til de retsundergivne i medlemsstaterne. Der kan for eksempel være tale om sanktioner, fordi medlemsstaterne ikke tager fællesskabsretten tilstrækkelig alvorligt, i denne forbindelse erindres, at medlemsstaterne ikke altid har den samme interesse i at gribe ind over for uregelmæssigheder med fællesskabsmidler som med egen nationale midler.<sup>774</sup> Den anden kategori af sanktioner er dem, som Fællesskabet pålægger medlemsstaterne på grund af deres administration af fællesskabsretten i forhold til Fællesskabets institutioner, hér vil der typisk være tale om, at medlemsstaternes tilsidesætter rapporteringsforpligtelser i de sekundære retsakter. Den følgende behandling af emnet foretages separat for hver af de to kategorier.

### *15.2.1 Fællesskabssanktioner over for medlemsstaterne på grund af disses administration af fællesskabsretten i forhold til de retundergivne*

Regulering af den omhandlede kategori af sanktioner er som overvejende hovedregel tæt knyttet til forpligtelser pålagt medlemsstaterne i den sekundære regulering. Regulering af denne art er relativt ny i fællesskabsretten og optræder alene sporadisk. Muligheden for udledning af generelle principper heromkring er derfor fortsat stærkt begrænset.

Et glimrende eksempel på regulering af den omhandlede art samt en illustration af udviklingen i reguleringen over tid findes på fiskeriområdet. Allerede så tidligt som i 1987 foreskrev art. 11, stk. 4 i Rfo 2241/87<sup>775</sup>, at hvis fiskeriet er blevet stoppet, fordi den kvote, der står til rådighed for Fællesskabet, er blevet opbrugt, og en medlemsstat har fisket mere end sin kvote, da kan der »foretages fradrag for den medlemsstat, der har overskredet sin kvote, tildeling eller andet; de fratrukne mængder tildeles på passende vis de medlemsstater, hvis fiskeri er blevet stoppet, inden deres kvoter blev opbrugt«, enten i løbet af det år, hvor skaden er forårsaget, eller i løbet af det eller de følgende år. Et sådant indgreb har mere karakter af en administrativ

---

<sup>774</sup> Se sag 68/88, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Høllenske Republik, Saml. 1989.2965, hvor Grækenland afviste at indlede undersøgelse af påståede uregelmæssigheder på trods af opfordringer hertil fra Kommissionen.

<sup>775</sup> Om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, EFT 1987 L 207/1.

foranstaltning end af en sanktion, idet der er tale om, at medlemsstaten fratages det, den uberettiget har fået for meget.

Da forordningen blot ét år senere blev ændret ved Rfo 3483/88<sup>776</sup>, trådte sanktionsmomentet over for medlemsstaterne imidlertid mere klart frem. Rfo 3483/88<sup>777</sup> indeholdt nemlig i art. 11c, stk. 2 følgende bestemmelse; »Såfremt landings- eller omladningsmedlemsstaten ikke er den samme som registreringsmedlemsstaten, og de kompetente myndigheder ikke anlægger straffesag eller træffer administrative foranstaltninger, ...kan den mængde fisk, der er landet eller omladet, afskrives på den førstnævnte medlemsstats kvote«. Hvor den landede mængde fisk normalt vil vedrøre registreringsmedlemsstatens kvote, afskrives den med reguleringen på landings- eller omladningsmedlemsstatens kvote. Hermed er der tale om en egentlig sanktion, der rammer landings- eller omladningsmedlemsstaten, hvis den ikke iværksætter forfølgning af overtrædelser af fællesskabsretten, idet den pågældende medlemsstats fiskerierhverv får en mindre mængde fisk til rådighed.

Senest er de to ovennævnte reguleringer blevet erstattet af Rfo 2847/93<sup>778</sup> om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik. Denne forordning indeholder i art. 32, stk. 2 en bestemmelse, der indholdsmæssigt svarer til art. 11c, stk. 2 i Rfo 3483/88<sup>779</sup>, om sanktioner over for medlemsstaten, hvis der ikke iværksættes strafferetlig eller administrativ sag. Hertil kommer imidlertid som noget nyt art. 25, stk. 2, der foreskriver, at hvis Kommissionen konstaterer, at en medlemsstat ikke foretager den kontrol, forordningen foreskriver, »kan den forelægge Rådet forslag til passende generelle foranstaltninger. ...Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal«. I sit forslag til Rfo 2847/93<sup>780</sup> havde Kommissionen givet bestemmelsen følgende formulering: »Hvis Kommissionen er af den opfattelse, at en medlemsstat ikke [foretager den kontrol forordningen foreskriver]..., kan Kommissionen træffe beslutning om de midler, der skal tages i anvendelse for at tvinge medlemsstaten til at efterkomme bestemmelserne«. Som det fremgår, ville sanktionskompetencen efter forslaget blive overladt til Kommissionen og være væsentlig mere vidtgående end den endelige vedtagelse.

Gennemgangen af de tre kontrolforordninger viser, at der er sket en betydelig udvikling i Fællesskabets muligheder for at pålægge medlemsstaterne sanktioner på fiskeriområdet. Først var der tale om oprettelse af den skete skade. Dette blev udbygget med egentlige sanktioner ved ikke-iværksættelse af retsforfølgning. Hertil

---

<sup>776</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 2241/87 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, EFT 1987 L 306/2.

<sup>777</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 2241/87 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, EFT 1987 L 306/2.

<sup>778</sup> Om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, EFT 1993 L 261/1.

<sup>779</sup> Om ændring af forordning (EØF) nr. 2241/87 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, EFT 1987 L 306/2.

<sup>780</sup> Om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, EFT 1993 L 261/1.

kom yderligere sanktioner ved mangelfuld kontrol fra medlemsstaternes side.

Dagsordenen for den fremtidige udvikling er måske markeret med Kommissionens forslag, der ville gå endnu videre.

Selvom Fællesskabet kan tillægges kompetence til at pålægge medlemsstaterne sanktioner for deres administration af fællesskabsretten i forhold til de retsundergivne, er eksempler herpå dog fortsat meget sjældne. Langt mere hyppigt og mere operationelt for Fællesskabet er det at lade medlemsstaterne hæfte for uberettiget udbetalt støtte eller at stoppe udbetalingerne af penge til en medlemsstat, hvis den ikke foretager korrekt administration af fællesskabsreglerne, herunder hvis der ikke i den pågældende medlemsstat eksisterer tilfredsstillende muligheder for at følge, kontrollere og evaluere anvendelsen af pengene.

Der er i disse tilfælde kun indirekte tale om sanktionsregulering. Når indgrebene alligevel behandles som sanktioner i nærværende sammenhæng, beror det på, at Fællesskabet i vidt omfang har valgt at anvende medlemsstaternes hæftelse og seponering af udbetaling som substitut for egentlige sanktioner. For medlemsstaterne vil sådanne indgreb således let kunne opleves som havende sanktionslignende karakter, da medlemsstaterne hermed kommer til, eller i hvert tilfælde løber risiko for at komme til, at bære en økonomisk byrde selv, jf. de forenede sager 205-215/82.<sup>781</sup> Hertil kommer, at indgrebene, som det gælder for sanktioner, giver Fællesskabet en vigtig garanti for, at medlemsstaterne vil søge at sikre, at udbetaling foregår i overensstemmelse med reglerne, og samtidig udgør en effektiv og hurtig sanktionering, hvis dette ikke er tilfældet.<sup>782</sup> Endelig er det vigtigt, at denne reguleringsform er mere acceptabel for medlemsstaternes suverænitetsopfattelser<sup>783</sup>, netop fordi der ikke er tale om egentlige sanktioner. At indgrebene af Fællesskabet opfattes helt parallelt til sanktioner, understreges af, at Fællesskabet i den nyeste gennemførelsesforordning på struktur-fondsområdet<sup>784</sup> omtaler hæftelsen som et spørgsmål om anvendelse af »den økonomiske sanktion« over for medlemsstaterne.

Som et eksempel på indgreb af den omhandlede art kan det nævnes, at det på

---

<sup>781</sup> Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. mod Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. 1983.2633. I denne sag slog Domstolen fast, at spørgsmålet om opkrævning af de relevante midler fra de retsundergivne beror på nationale regler.

<sup>782</sup> I denne forbindelse skal erindres om den processuelle, men praktisk vigtige detalje, at Kommissionen i de omhandlede tilfælde slipper for at anvende proceduren efter art. 169. Tværtimod er det medlemsstaten, der må anlægge et annullationsøgsmål efter art. 173, hvis den finder, at refusionsnægtelsen mv. er uberettiget.

<sup>783</sup> Se afs. 18.1.6.

<sup>784</sup> Kfo 1831/94 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af Samhørighedsfonden, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 191/9

strukturfondsområdet<sup>785</sup> vedrørende den finansielle kontrol er bestemt, at medlemsstaterne er forpligtede til at forebygge og forfølge uregelmæssigheder, og at medlemsstaterne skal søge de midler tilbagebetalt, »der er gået tabt som følge af misbrug eller forsømmelighed«. Dette suppleres med en bestemmelse om medlemsstaternes hæftelse, der har følgende ordlyd: »Medmindre medlemsstaten og/eller formidleren og/eller initiativtageren kan godtgøre, at de ikke er skyld i misbruget eller forsømmeligheden, er medlemsstaten subsidiært ansvarlig for tilbagebetaling af de uberettiget udbetalte beløb«. Denne regulering gør medlemsstaten ansvarlig for tilbagebetalingen med en hæftelse, der må karakteriseres som culpa med omvendt bevisbyrde. Dog således at ikke alene medlemsstaten selv, men også formidleren eller initiativtageren kan løfte bevisbyrden. I gennemførelsesreguleringen<sup>786</sup> er det bestemt, at hvis det er en medlemsstats vurdering, at der ikke vil kunne opnås tilbagebetaling af et uberettiget udbetalt beløb, skal den give Kommissionen underretning om det ikke-tilbagebetalte beløb sammen med en begrundet redegørelse for, om beløbet skal afholdes af medlemsstaten selv eller af Kommissionen. På denne baggrund træffer Kommissionen og myndighederne i medlemsstaten i samarbejde afgørelse, om medlemsstaten skal tilbagebetale beløbet. Der er således snarere tale om, at afgørelsen om tilbagebetaling beror på aftale mellem parterne end på pålæg fra Kommissionen, ikke desto mindre omtales tilbagebetalingen som tidligere nævnt som et spørgsmål om anvendelse af »den økonomiske sanktion« over for medlemsstaterne.

På lanbrugsområdet har EF-domstolen fastslået, at det kun er udgifter, som medlemsstaterne har afholdt korrekt, der kan refunderes. Dette gælder også, selvom medlemsstaten har udbetalt beløbene på grundlag af en fejlfortolkning foretaget i god

---

<sup>785</sup> Den nedenfor gennemgåede regulering findes enslydende i dels art. 12 i forordningen vedrørende Samhørighedsfonden, Rfo 1164/94 om oprettelse af Samhørighedsfonden, EFT 1994 L 130/1 og dels i art. 23 i forordningen vedrørende de øvrige strukturfonde Rfo 2082/93 om ændring af forordning (EØF) nr. 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1993 L 193/20. En stort set tilsvarende regulering fandtes tidligere i Rfo 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1988 L 374/1. Tilsvarende gælder det, at Kommissionen kan betinge udbetalinger fra EF's strukturfonde af overholdelse af reglerne om offentlige udbud. Herved får Kommissionen mulighed for at sanktionere manglende overholdelse af udbudsreglerne, jf. meddelelse fra Kommissionen til medlemsstaterne om kontrol med overholdelse af bestemmelserne om offentlige kontrakter i forbindelse med projekter og programmer, der finansieres af strukturfonde og finansieringsinstrumenter, EFT 1989 C 22/03.

<sup>786</sup> Kfo 1681/94 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af strukturpolitikkerne, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 178/43 og Kfo 1831/94 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af Samhørighedsfonden, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 191/9.

tro, jf. sag 11/76<sup>787</sup>, eller selvom der alene er tale om tilsidesættelse af formkrav, jf. sag 55/83.<sup>788</sup> I denne forbindelse må det bemærkes, at forordninger, der åbner mulighed for støtte, skal fortolkes indskrænkende, jf. de forenede sager 146, 192 og 193/81<sup>789</sup> samt sag 55/83.<sup>790</sup> Er fællesskabsreglerne imidlertid inden for disse rammer anvendt korrekt af de nationale myndigheder, er det Fællesskabet, der bærer de finansielle følger heraf, medmindre medlemsstatens myndigheder eller organer er ansvarlige for uregelmæssigheder eller forsømmelser.<sup>791</sup> Der er således nærmest tale om, at medlemsstaterne er underlagt en cupla-hæftelse på skærpet grundlag.

Der kan være grund til at overveje, hvor stærkt et hjemmelsgrundlag der kræves for, at Fællesskabet kan foretage indgreb af den nævnte karakter, herunder om Kommissionen alene med hjemmel i sit budgetansvar har ret og måske ligefrem pligt til at stoppe udbetaling af midler afsat på budgettet, hvis en medlemsstat ikke foretager korrekt administration af fællesskabsreglerne. Den bagvedliggende overvejelse er, at medlemsstaternes myndigheder forestår administrationen af omkring 80 % af Fællesskabets budget, mens ansvaret for budgettets gennemførsel er placeret hos Kommissionen; forudsætningen for at kunne leve op til dette ansvar er, at Kommissionen har adgang til at disponere pengenes udbetaling.

Spørgsmålet aktualiseres af, at Kommissionen selv har i givet udtryk for, at den vil tilbageholde en forholdsmæssig del udbetalingen af eksportrestitutioner og andre beløb i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, hvis ikke medlemslandene opfylder deres forpligtelse efter Rfo 386/90<sup>792</sup> til at foretage kontrol med mindst 5 % af samtlige transaktioner, der giver ret til udbetaling af eksportrestriktioner mv.<sup>793</sup>

---

<sup>787</sup> Regeringen for kongeriget Nederlandene mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Saml. 1979.245.

<sup>788</sup> Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1985.683.

<sup>789</sup> BayWa AG m.fl. mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Saml. 1982.1503.

<sup>790</sup> Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1985.683.

<sup>791</sup> Se art. 8, stk. 2 i Rfo 729/70 om finansieringen af den fælles landbrugspolitik, EFT 1970 L 94/13. Umiddelbart gælder denne bestemmelse alene landbrugsområdet med i sag C-34/89, Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1990.3603 udtalte Domstolen, at art. 8, stk. 2 er en præcisering af medlemsstaternes generelle pligt til at vise omhu, som følger af traktatens art. 5

<sup>792</sup> Rfo 386/90 om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb, EFT 1990 L 42/6.

<sup>793</sup> Jf. Vervaele, John A.E.; *Fraud against the Community*, 1992.

EF-Domstolen har indirekte taget stilling til spørgsmålet i sag C-8/88.<sup>794</sup> Kommissionen havde givet afslag på gennem EUGFL at finansiere præmier til fårekødsproducenter og præmier til opretholdelse af besætninger af ammekøer, som Tyskland havde betalt. Som begrundelse anførte Kommissionen »uregelmæssigheder begået af de tyske myndigheder«, som bestod i, »at der ikke eksisterede noget passende system med administrativ kontrol og kontrol på stedet, at der ikke forelå beviser for, at der var blevet gennemført bestemte former for administrativ kontrol eller gennemført tilfredsstillende kontrol på stedet«. Tyskland anførte til støtte for sin påstand om fællesskabsfinansiering af præmierne, at »de af Kommissionen opstillede krav udgør supplerende forpligtelser for medlemsstaterne, som ikke har hjemmel i de relevante fællesskabsretlige forskrifter«, hvorfor kontrolforanstaltningerne eller mangel på samme ikke kunne udgøre et kriterium for Tysklands anvendelse af de pågældende retsakter. Domstolen fastslog indledningsvis, at de relevante fællesskabsordninger ikke udtrykkeligt forpligtede medlemsstaterne til at indføre overvågnings- og kontrolforanstaltninger som dem, Kommissionen havde anført. Men EF-Domstolen henviste blandt andet til Rfo 729/70<sup>795</sup>, art. 8 og 9, ifølge hvilke medlemsstaterne er forpligtede til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de af EUGFL finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført på behørig måde, samt at træffe alle egnede foranstaltninger til at lette kontrolforanstaltninger, som Kommissionen finder formålstjenlige. EF-Domstolen konkluderede herefter, at det »følger af disse bestemmelser, set i sammenhæng med den forpligtelse til loyalt samarbejde med Kommissionen, som er indført ved Traktatens artikel 5, at medlemsstaterne, navnlig for så vidt angår spørgsmålet om forskriftsmæssig anvendelse af fællesskabsmidler, er forpligtet til at indføre et system med administrativ kontrol og kontrol på stedet, som gør det muligt at sikre en korrekt overholdelse af de materielle og formelle betingelser for ydelsen af de pågældende præmier«. Hvis et sådant system er mangelfuldt eller ikke eksisterer, sagde Domstolen, er Kommissionen berettiget til ikke at anerkende de pågældende udgifter.

Med Domstolens henvisning til traktatens art. 5 og reguleringen i Rfo 729/70<sup>796</sup> må det anses for udelukket, at Kommissionens nægtelse af finansiering af udgifter kan ske alene med henvisning til Kommissionens budgetansvar, på den anden side er det klart, at hjemmel herfor ikke nødvendigvis skal findes i den relevante sektorregulering men kan følge af fortolkning af andre reguleringer. Navnlig Domstolens henvisning til traktatens art. 5 giver grund til at antage, at reguleringen i de sekundære retsakter ikke behøver at være særlig udførlig, for at hjemmel til nægtelse af refusion af nationalt afholdte fællesskabsudgifter må antages at være til stede.

---

<sup>794</sup> Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen, Saml. 1990.2321.

<sup>795</sup> Om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT 1970 L 94/13.

<sup>796</sup> Om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT 1970 L 94/13.

I sag C-34/89<sup>797</sup> præciserede Domstolen således, at medlemsstaterne efter traktatens art. 5 har en forpligtelse til at afhjælpe uregelmæssigheder, herunder kræve uberettiget udbetalt støtte tilbage. I den konkrete sag betød det, at når Italien ventede i fire til ti år med at tage skridt til tilbagesøgning af for meget udbetalt støtte, var det berettiget, at Kommissionen tilbageholdt beløb svarende hertil i senere støtte, således at Italien selv kom til at bære tabet.

Kommissionens administrationspraksis ses da også at være i overensstemmelse hermed. Ved kontrolbesøg på Korsika i september 1994 havde Kommissionen konstateret alvorlige problemer med hensyn til de franske myndigheders forvaltning og kontrol af ordningen vedrørende malkekvægbesætninger; som følge heraf besluttede Kommissionen at suspendere præmieudbetalingen for 1995 og følgende regnskabsår og anførte i forbindelse hermed, at »[d]enne suspension vil blive opretholdt, så længe de franske myndigheder ikke har indført en struktur for forvaltning og kontrol af præmien, der opfylder kravene i artikel 8 i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70«. <sup>798</sup>

#### *15.2.2 Fællesskabssanktionering af medlemsstaternes administration af fællesskabsretten i forhold til Fællesskabet*

Behovet for i sekundære retsakter at foretage regulering af fællesskabssanktioner over for medlemsstaterne på grund af disses administration af fællesskabsretten i forhold til fællesskabets institutioner er ikke udtalt.

I de sjældne tilfælde, hvor der forekommer sanktionsregulering af den omhandlede karakter, er den meget konkret. Det gælder eksempelvis på fiskeriområdet, hvor der i Rfo 2847/93<sup>799</sup> er fastsat detaljerede regler om, at medlemsstaterne senest den 15. i hver måned skal give oplysninger om de månedlige fangster. Disse oplysninger er vigtige for Kommissionens styring af fiskeriet, herunder vurderingen af om der skal indføres fiskestop, fordi de fastsatte kvoter er fisket op. På denne baggrund er manglende eller forsinkede oplysninger fra medlemsstaterne sanktioneret med, at Kommissionen kan fastsætte en dato for, hvornår medlemsstatens tildeling anses for opfisket med deraf følgende stop for fiskeri.

Når egentlig sanktionsregulering forekommer sjældent, beror det på to forhold.

For det første må det helt overordnet vurderes, at de retsmidler, som Kommissionen via traktaten har i forhold til medlemsstaterne, ikke mindst art. 171, stk. 2, er anset for tilstrækkelige. Dette bekræftes blandt andet af reguleringen på landbrugsområdet, hvor medlemsstaterne er underlagt en forpligtelse til at identificere og give Kommissionen meddelelse om erhvervsdrivende, der efter erfaringen frembyder en risiko for uregelmæssigheder i forbindelse med licitationer, eksportrestitutioner og salg

---

<sup>797</sup> Den Italienske Republik med Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1990.3603.

<sup>798</sup> Kommissionens årsberetning vedrørende Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, beretning for 1994, s. 51.

<sup>799</sup> Om indførsel af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, EFT 1993 L 261/1.

af interventionsprodukter til nedsat pris.<sup>800</sup> Denne regulering er fulgt op af en bestemmelse om, at såfremt »en medlemsstat ikke overholder den ... nævnte forpligtelse, sørger Kommissionen inden for rammerne af gældende retsregler for, at den pågældende medlemsstat gennemfører denne identifikations- og underretningsordning«. Der foretages hermed i realiteten henvisning til søgsmål mod medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaten.

For det andet forekommer egentlig sanktionsregulering så sjældent, fordi Fællesskabet, af samme grunde som anført i forrige afsnit, har valgt at anvende andre reguleringsformer.

Ligesom medlemsstaterne via hæftelse er søgt motiveret til at undgå uberettiget udbetaling af fællesskabsmidler, er der således i den sekundære regulering etableret medlemsstatshæftelse for overdragelse af Fællesskabets såkaldte egne indtægter til Kommissionen. Fællesskabets økonomiske midler opkræves af medlemsstaterne og betales videre til Kommissionen. Af art. 17 i Rfo 1552/89<sup>801</sup> fremgår det, at medlemsstaterne skal træffe »alle nødvendige forholdsregler« for at sikre, at beløbene stilles til Kommissionens rådighed. Oprindeligt var denne forpligtelse efterfulgt af en bestemmelse om, at medlemsstaterne kun er fritaget for at stille beløbene til Kommissionens rådighed, »såfremt disse beløb ikke har kunnet opkræves på grund af force majeure«. <sup>802</sup> Der var således tale om, at medlemsstaterne hæftede på objektivt grundlag for indbetaling af beløbene til Fællesskabet. Samtidig indebar forholdet, at medlemsstaterne blev udsat for, hvad der kan sammenlignes med en økonomisk sanktion, hvis de ikke opnåede opkrævning af de fulde beløb. Det ansvar, som medlemsstaterne på denne måde var underlagt, blev betragtet som for vidtgående, og med art. 17, stk. 2 i Rfo. 1552/89<sup>803</sup> blev det ændret til, at medlemsstaterne er fritaget for at stille beløb svarende til fordringerne til Kommissionens rådighed, hvis der enten foreligger force majeure, eller - som det nye - hvis det »efter en dybtgående undersøgelse af alle relevante oplysninger om det pågældende tilfælde viser sig, at det definitivt er umuligt at foretage inddrivelsen af grunde, som ikke kan tilskrives [medlemsstaten]«. Det er i første omgang medlemsstaterne selv, der tager stilling til,

---

<sup>800</sup> Jf. art. 1 i Rfo 1469/95 foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1.

<sup>801</sup> Om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter, EFT 1989 L 155/1. Den omhandlede bestemmelse afløser en bestemmelse med samme ordlyd i Rfo 2891/77 om gennemførelse af afgørelse af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter, EFT 1977 L 336/1. Og tidligere endnu i Rfo 2/71 om gennemførelse af afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter, EFT 1971 L 3/1.

<sup>802</sup> Jf. art 17, stk. 2 i Rfo 2891/77 og tidligere art. 13, stk. 2 i Rfo 2/71, se den foregående fodnote.

<sup>803</sup> Om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter, EFT 1989 L 155/1.



om denne betingelse er opfyldt, afgørelsen skal dog meddeles Kommissionen. Medlemsstaternes hæftelse er således ændret fra at være objektiv til nærmest at være en culpa-hæftelse med omvendt bevisbyrde.

Et andet eksempel på, at Fællesskabet har valgt at undgå egentlig sanktionsregulering, hvor dette ellers kunne virke nærliggende, er med hensyn til gennemtvungelse af medlemsstaternes stadig mere omfattende rapporteringsforpligtelser. Det er et ofte forekommende problem er, at medlemsstaterne ikke tager rapporteringsforpligtelserne alvorligt<sup>804</sup>, hvilket Fællesskabet har valgt at løse ved at søge at motivere medlemsstaterne til at afgive oplysningerne frem for at søge samme resultat gennem sanktioner. Konkret regulering i så henseende findes på landbrugsområdet. I Rfo 595/91<sup>805</sup> art. 5, stk. 2 og art. 7 er det foreskrevet, at en medlemsstat skal give Kommissionen meddelelse om uretmæssigt udbetalte beløb, der ikke skønnes at ville kunne opnås tilbagebetaling af, samt redegøre for, om beløbet skal bæres af Fællesskabet eller medlemsstaten. Herefter træffer Kommissionen afgørelse om, hvem der skal bære tabet.<sup>806</sup> I denne forbindelse er der hjemmel til, at medlemsstaten kan beholde 20 % af de midler, den faktisk får krævet tilbage. Om sådan regulering vil blive overført til andre områder, er svært at sige, men reguleringen tyder på, at Fællesskabet heller ikke i forbindelse med medlemsstaternes rapporteringsforpligtelser anser sanktioner for en ideel løsning.

### 15.3 Konklusion vedrørende sanktioner pålagt af Fællesskabet over for nationale myndigheder

På baggrund af den foretagne gennemgang kan det konstateres, at regulering af egentlige fællesskabssanktioner over for medlemsstaterne er sjældent forekommende, det gælder traktaten og retsgrundsætningerne, hvor art. 171, stk. 2 udgør den enlige undtagelse, der bekræfter reglen, og det gælder de sekundære retsakter, hvor

---

<sup>804</sup> Se EFT 1993 C 309, Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 1992 med institutionernes svar, hvor Revisionsretten opfordrer Kommissionen til at insistere på at få de rapporter og oplysninger tilsendt, som Kommissionen ifølge de sekundære retsakter er berettiget til, og endvidere i højere grad at gøre brug af disse oplysninger. Revisionsretten har i sin Årsberetning for 1985, EFT 1986 C 321 afsnit 3.19, påpeget at Italien og Luxembourg nægtede at stille skattestatistik til rådighed for Kommissionen, og i Årsberetningen for 1988, EFT 1989 C 321, afsnit 6.62 omtales den manglende vilje til samarbejde og kommunikation i relation til skummetmælkspulverreguleringen.

<sup>805</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik, samt om oprettelse af et informations-system på dette område samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 382/72, EFT 1991 L 67/11.

<sup>806</sup> Denne afgørelse træffes efter art. 8, stk. 2 i Rfo 729/70 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT 1970 L 94/13, der har følgende ordlyd: »Tilbagebetales de nævnte beløb [det vil sige beløb der er udbetalt med urette] ikke fuldt ud, bærer Fællesskabet de finansielle følger af uregelmæssighederne eller forsømmelserne; dette gælder ikke for uregelmæssigheder eller forsømmelser, som medlemsstaternes myndigheder eller organer kan gøres ansvarlige for«.

sanktionsregulering er meget sparsom, men dog forekommer på for eksempel fiskeriområdet.

I stedet for at sikre medlemsstaternes overholdelse af EF-retten via sanktioner har Fællesskabet valgt at satse på andre midler, og navnlig midler der ikke i samme omfang støder medlemsstaternes suverænitetfølelser. Det drejer sig først og fremmest om det i retspraksis udviklede erstatningsansvar for medlemsstaterne og den i de sekundære retsakter skabte hæftelse for uberettiget udbetalt støtte og opnåelse af de forudsatte indtægter.

## **16. Konklusion på sanktionsafsnittet**

Redegørelsen for reguleringen og anvendelsen af sanktioner i EF-retten har vist, at Fællesskabet alene har meget begrænset kompetence, for så vidt angår strafferetlige sanktioner. Dette lægger dog ikke snærende bånd på Fællesskabets ageren på sanktionsområdet. Det råderum, som Fællesskabet har brug for i så henseende, er opnået via fuld kompetence med hensyn til administrative sanktioner.

Navnlig er der foretaget betydelig fællesskabsregulering i relation til de nationale myndigheders sanktioner over for de retsundergivne i medlemsstaterne. Der er således regulering i såvel traktaten som retsgrundsætningerne, der har væsentlig indflydelse på sanktionsspørgsmålet, ligesom reguleringen i de sekundære retsakter efterhånden er ganske omfattende og har en klar tendens til at blive af horisontal karakter.

Derimod kan det konstateres, at sanktioner pålagt af EF-institutioner over for de retsundergivne i medlemsstaterne såvel som over for medlemsstaterne er af begrænset betydning. Det behov, som sådan regulering kunne tilgodese, er søgt opfyldt via andre reguleringsformer, for eksempel erstatningsansvar og hæftelse, og når der henses til medlemsstaternes uvilje til sanktionsregulering i disse relationer, må det antages, at sådan regulering også i fremtiden vil være af begrænset betydning.

## **KONTROL- OG SANKTIONSREGULERINGENS SAMFUNDSMÆSSIGE KONTEKST.**

### **17. Effektiviteten af bekæmpelsen af uregelmæssigheder**

Ved vurdering af, om bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for EF's budget er effektiv, således som afhandlingen efter problemformuleringen sigter mod, er det nærliggende at tage udgangspunkt i forskellige opgørelser af uregelmæssighedernes omfang, idet der alt andet lige er omvendt proportionalitet mellem uregelmæssighedernes omfang og bekæmpelsens effektivitet. Dette kalder jeg for objektiv vurdering af, om bekæmpelse af uregelmæssigheder er effektiv.

Imidlertid er sikre oplysninger om netop omfanget af uregelmæssigheder svært tilgængelige, primært fordi det kun er de afslørede uregelmæssigheder, der kendes, hvilket antagelig kun er en brøkdelen af samtlige uregelmæssigheder.

For at overvinde den metodiske vanskelighed, der er forbundet med at skaffe korrekte og fuldstændige oplysninger om uregelmæssighedernes omfang, har jeg valgt tillige at definere bekæmpelsens effektivitet subjektivt, det vil sige ved at fokusere på, om de centrale aktører opfatter bekæmpelsen af uregelmæssigheder som tilfredsstillen-

de, og om det vurderes, at reguleringen af kontrol og sanktioner på en effektiv måde imødegår uregelmæssigheder. Dette kommer navnlig til udtryk i de interviewedes svar på, om uregelmæssighedernes omfang er et problem.

### 17.1 Objektiv vurdering af om bekæmpelsen af uregelmæssigheder er effektiv

Den objektive vurdering af bekæmpelsens effektivitet tager som nævnt ovenfor sit udgangspunkt i opgørelser af uregelmæssighedernes omfang. Der anvendes i det følgende tre forskellige metoder til opgørelse heraf, som hver for sig har sine forcer og svagheder. For det første ses på de foreliggende statistiske oplysninger. For det andet de interviewedes vurdering af uregelmæssighedernes omfang, og endelig for det tredje gennemgås nogle eksempler på uregelmæssigheder.

#### 17.1.1 Statistiske oplysninger om uregelmæssighedernes omfang

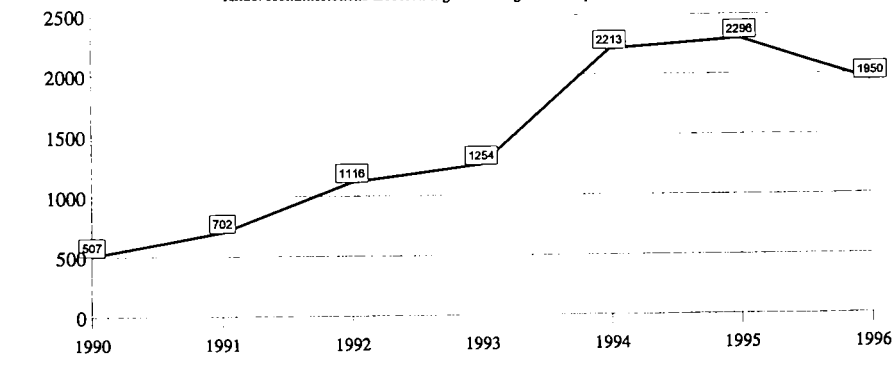
Som beskrevet tidligere er medlemsstaterne via sekundære retsakter forpligtet til at foretage ganske omfattende rapporteringer til Fællesskabet vedrørende uregelmæssigheder. Det gælder på alle de store områder i relation til EF's budget: egne indtægter, landbrugsområdet og strukturfondene. De således fremsendte oplysninger har siden 1993 indgået i delvis statistisk bearbejdet form i Kommissionens Årsberetninger om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser. Årsberetningerne indeholder derfor de bedst tilgængelige oplysninger med henblik på vurdering af uregelmæssighedernes omfang.

##### 17.1.1.1 Egne indtægter

Rfo 1552/89<sup>807</sup> art. 6 og 17 indeholder forpligtelser for medlemsstaterne til at rapportere omfanget af konstaterede uregelmæssigheder vedrørende fællesskabets egne indtægter til Kommissionen. Pligten er dog begrænset til fordringer over 10.000 ECU. Indberetningerne fra medlemsstaterne for perioden 1990 til 1996 giver den i figur 1 anførte grafiske afbildning.

Figur 1: Egne Indtægter, Uregelmæssigheder, antal tilfælde

Kilde: Kommissionens Årsberetning om bedrageribekæmpelse 1993 til 1996



<sup>807</sup> Om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom omordningen for Fællesskabets egne indtægter, EFT 1989 L 155/1.

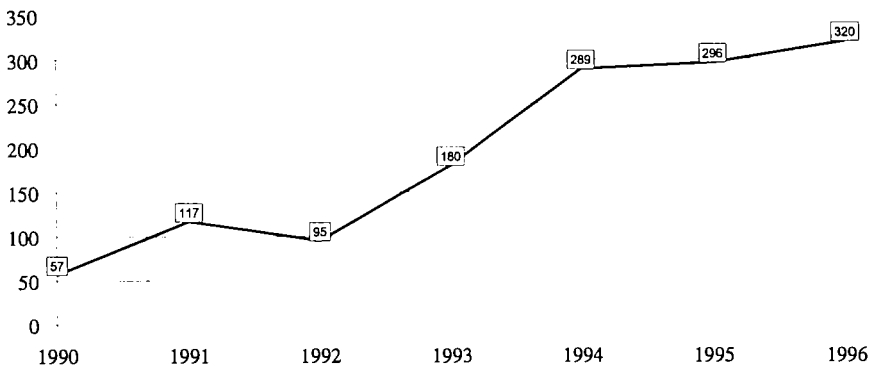
Ifølge figuren har det samlede antal uregelmæssigheder vedrørende Fællesskabets egne indtægter været stigende gennem hele perioden, dog med undtagelse af 1996. Således er der næsten sket en firedobling over de seks år.

Det samlede tal for hvert år er sammensat, i 1995 tegnede uregelmæssighederne med toldafgifterne, herunder antidumpingtold, sig for 30 % af samtlige tilfælde, landbrugsafgifterne udgjorde 39 % og uregelmæssigheder med andre afgifter 31 % af tilfældene.

I figur 2 er de samme uregelmæssigheder afbildet, blot her med hensyn til de involverede beløb i stedet for antallet af tilfælde.

Figur 2: Egne Indtægter, Uregelmæssigheder, Mio. ECU

Kilde: Kommissionens årsberetning om bedrageribekæmpelse 1993 til 1996



Uregelmæssighederne har opgjort på denne måde været konstant stigende, og der er sket mere end en femdobling i løbet af perioden 1990 til 1996. I 1995 blev Fællesskabet unddraget egne indtægter for 296 mio. ECU. Fordelt på kategorier tager undragne toldafgifter imidlertid broderparten, ikke mindre end 54 % er uregelmæssigheder med toldafgifterne, 40 % angår landbrugsafgifter, mens blot 6 % vedrører andre afgifter.

I 1997 var EF's budgetterede egne indtægter 81,8 mia. ECU, hvortil kom ca. 0,6 mia. i budgetterede andre indtægter. Rfo 1552/89<sup>808</sup> skulle således betyde, at der gives meddelelse om uregelmæssigheder, der knytter sig til mere end 99 % af Fællesskabets indtægter. Situationen er imidlertid, at EF alene modtager meddelelse om uregelmæssigheder vedrørende de indtægter, der betegnes som de »traditionelle egne indtægter«, hvilket vil sige told, landbrugs-, sukker- og isoglucoseafgifterne. Heraf følger modsætningsvis, at Fællesskabet ikke modtager meddelelser om uregelmæssigheder med de to største indtægtsposter i budgettet nemlig merværdiafgiften og velstandsafgiften.<sup>809</sup> Eksempelvis modtager Fællesskabet ikke meddelelser om momsunddragelser i

<sup>808</sup> Om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom omordningen for Fællesskabets egne indtægter, EFT 1989 L 155/1.

<sup>809</sup> EU havde i 1997 et budget på 82,366 mia. ECU. På indtægtssiden hidrørte 34,588 mia. fra merværdiafgiften, der udgør 1,2 % af momsgrundlaget i medlemsstaterne, 32,947 mia. ECU fra

Danmark, uanset at disse forrykker grundlaget for størrelsen af merværdiafgiften. Grunden til denne begrænsning i meddelelserne er - uanset det modstående retsgrundlag -, at uregelmæssigheder med de to sidstnævnte indtægtsformer alene medfører subsidiær skade på Fællesskabets finansielle interesser.<sup>810</sup> I 1996 blev der således givet meddelelse om uregelmæssigheder vedrørende budgetterede midler på 13,6 mia. ECU. Anskuet på denne måde udgør uregelmæssigheder på 320 mio. ECU lige omkring 2,3 % af de tilsvarende indtægter. Hertil skal dog lægges de uregelmæssigheder, der er blotlagt af Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne, og som, jf. figur 8, udgjorde 476 mio. ECU i 1996, hvilket bringer uregelmæssighedsprocenten op på 5,8.

#### *17.1.1.2 Landbrugsområdet*

Rfo 595/91<sup>811</sup> art. 3 og art. 5 indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til inden for de første to måneder efter hvert kvartals udløb at sende Kommissionen en opgørelse over de konstaterede uregelmæssigheder vedrørende udgifter afholdt af Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), hvilket vil sige praktisk talt alle udgifterne vedrørende Fællesskabets landbrugspolitik.

---

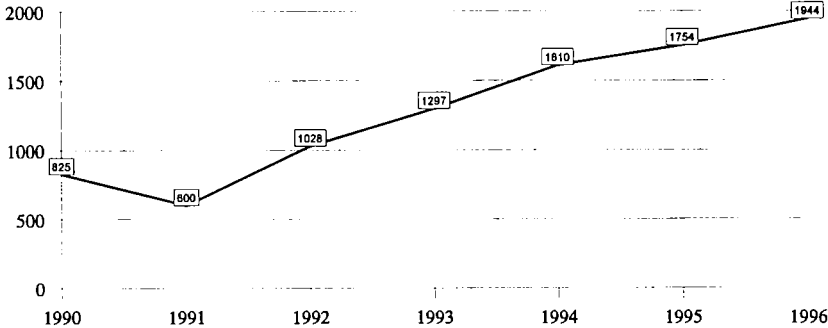
velstandsafgiften baseret på bruttonationalindkomsten, 13,559 mia. er indtægter hidrørende fra told, mens landbrugs- og sukker- og isoglucoseafgifter tegner sig for 2,239 mia. ECU. Fra disse tal skal trækkes 1,580 mia., der optræder på indtægtssiden men ikke desto mindre er udgiften forbundet med opkrævning af egne indtægter. Disse indtægtsposter udgør tilsammen det, der kaldes EU's egne indtægter, heraf er det tolden og landbrugs- og sukker og isoglucoseafgifterne, der udgør det, der kaldes de »traditionelle egen indtægter«. Se Kommissionens årsberetning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Beretning for 1994, KOM(95)98 endelig udg., s. 55. Adderes de egne indtægter, fremkommer en sum på 81,753 mia. ECU, hertil kommer en - i denne sammenhæng - beskeden indtægt på 0,613 mia. ECU, der i budgettet blandt andet rubriceres som skat fra ansatte og diverse indtægter. På denne måde nås det samlede indtægtsbudget for 1997 på 82,366 mia. ECU. Med hensyn til EU's udgifter tager landbrugspolitikken (EUGFL, Garantisektionen) broderparten med 41,305 mia. ECU, herefter følger strukturforanstaltningerne mv., der i 1997 var sat til at koste i alt 26,635 mia. ECU, tilsammen anvendes på denne måde 82,5 % af det samlede budget. De resterende 17,5 % går til en række forskellige formål som uddannelse, kultur, energi, forbrugerbeskyttelse, forskning, foranstaltninger udadtil, den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Disse poster tegner sig tilsammen for 10,142 mia. ECU, hertil kommer udgifter til driften af institutionerne, først og fremmest Kommissionen, der koster 4,284 mia. ECU om året, alt i alt 82,366 mia. ECU i 1997. Se Endelig vedtagelse af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 1997, EFT 1997 L 44, eller omkring 617 mia. danske kroner.

<sup>810</sup> Årsberetning fra Kommissionen om; Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Beretning for 1994, KOM(95)98 endelig udg., s. 55.

<sup>811</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelsen af et informations-system på dette område samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 283/72, EFT 1991 L 67/11.

Figur 3: EUGFL, Garantisektionen, Uregelmæssigheder, antal tilfælde

Kilde: Kommissionens årsberetning om bedrageribekæmpelse 1993 til 1996



Figur 3 er opstillet på baggrund af meddelelserne i henhold til Rfo 595/91<sup>812</sup> og viser, at antallet af konstaterede og meddelte tilfælde af uregelmæssigheder efter et fald har været jævnt stigende fra 1991 og frem til 1996, i hvilket år der blev givet meddelelse om 1444 tilfælde.

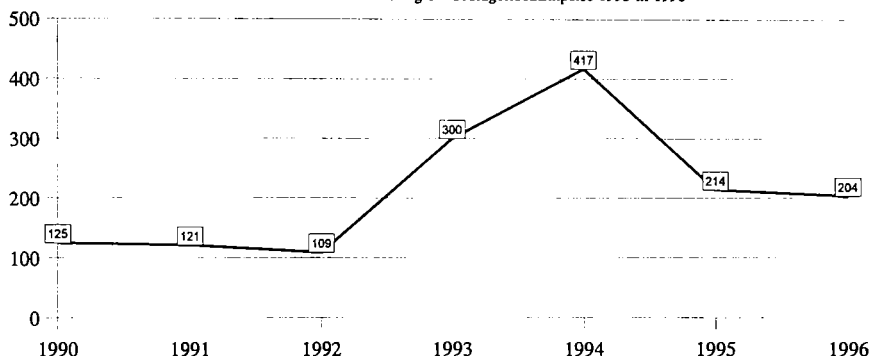
Procentuelt fordelte disse tilfælde sig i 1995 på følgende grupper: 46 % vedrørte uregelmæssigheder med markedsstøtte, 25 % direkte bistand, 24 % restitutionsforanstaltninger, og endelig udgjorde uregelmæssigheder i forbindelse med oplagering 5 %.

I figur 4 er afbildet rapporterede uregelmæssighederne på landbrugsområdet opgjort i mio. ECU.

<sup>812</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelsen af et informations-system på dette område samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 283/72, EFT 1991 L 67/11. Denne forordnings forgænger Rfo 283/72 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1972 L 36/1, indeholdt også en rapporteringsforpligtelse. Det er oplysninger i henhold til denne forordning, der har dannet grundlag for figur 3 forud for 1991. For den periode, der ligger forud for den i figur 3 medtagne, det vil sige 1972 til og med 1989, blev der alt i alt givet meddelelse om 4491 tilfælde af uregelmæssigheder, hvilket svarer til omkring 250 pr. år. Der må dog advares mod at tage disse tidlige tal for pålydende, idet oplysningerne fra en række medlemsstater var mangelfulde eller slet ikke forelå.

Figur 4: EUGFL, Garantisektionen, Uregelmæssigheder, mio. ECU

Kilde: Kommissionens årsberetning om bedragerbekæmpelse 1993 til 1996



I perioden frem til 1992 ligger det beløb, der gives meddelelse om nogenlunde konstant på lidt over 100 mio. ECU, for derefter at stige til over 400 mio. ECU i 1994 og falde igen til omkring 200 mio. ECU i 1995 og 1996.

I 1996 blev der registreret uregelmæssigheder for tilsammen 204 mio. ECU. Når dette sammenholdes med, at budgettet for landbrugsgarantifonden var på 42,8 mia. ECU i 1996, betyder det, at der blev registreret uregelmæssigheder med omkring 0,5 % af budgettet. Hertil må lægges tallet for uregelmæssigheder på landbrugsområdet afdækket af Kommissionen og medlemsstaterne i samarbejde, hvilket i 1996 udgjorde 142 mio. ECU, hvilket bringer de registrerede uregelmæssigheders samlede omfang op på 0,8 % af budgettet.

Figur 4 er den første - og indtil videre eneste - statistik vedrørende uregelmæssigheder over for Fællesskabet, der viser et markant fald i de registrerede uregelmæssigheders omfang. Tages tallet for de involverede beløb for pålydende, er der på landbrugsområdet sket en stadig stigning i uregelmæssighederne efterfulgt af et fald, hvilket ikke umiddelbart fremstår plausibelt. Tallene må sammenholdes med, at antallet af registrerede uregelmæssigheder har været stigende gennem hele perioden. Forklaringen på faldet i det meddelte involverede beløb er antagelig, at en række af de økonomisk tunge sager er behandlet af medlemsstaten og Kommissionen i samarbejde, og som følge heraf statistisk registreret hér, jf. figur 7 og 8. Dette er i overensstemmelse med den politik, Kommissionen selv har lagt for sin indsats på området. Endvidere er det ikke sandsynligt, at det kan lægges til grund, at uregelmæssighederne på landbrugsområdet virkelig har haft den vækst, som figur 3 og 4 indikerer. Forklaringen på de ændrede tal er måske snarere, at den nationale kontrol er blevet mere effektiv, og/eller at rapporteringsforpligtelsen tages mere alvorligt af medlemsstaterne. Begge dele må dog kategoriseres som hypoteser, så længe de ikke kan underbygges yderligere med data om medlemsstaternes indsats for at bekæmpe uregelmæssigheder.

#### 17.1.1.3 Strukturfondene

Det retlige grundlag for rapporteringsforpligtelsen vedrørende strukturfondene findes

i Rfo 4253/88<sup>813</sup> med gennemførelsesbestemmelser i Kfo 1681/94<sup>814</sup>, for så vidt angår Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Den Europæiske Socialfond (ESF) og EUGFL, Udviklingssektionen. Med hensyn til den sidste strukturfond, Samhørighedsfonden, findes reguleringen i Rfo 1164/94<sup>815</sup> med gennemførelsesbestemmelser i Kfo 1831/94<sup>816</sup>. De to Kommissionsforordninger indeholder omfattende og praktisk talt enslydende rapporteringsforpligtelser modelleret med reguleringen i Rfo 595/91<sup>817</sup> som udgangspunkt.

Gennemførelsesbestemmelserne til Rfo 4253/88<sup>818</sup> blev oprindeligt fastsat af Kommissionen i et adfærdskodeks; dette blev imidlertid annulleret i Domstolen i sag C-303/90<sup>819</sup>, hvorefter Kfo 1681/94<sup>820</sup> blev vedtaget. Uroen om retsgrundlaget betød, at meddelelserne fra medlemsstaterne var særdeles uregelmæssige helt frem til 1995.<sup>821</sup>

<sup>813</sup> Om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for såvidt angår samordningen af de forskellige strukturfondenes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1988 L 374/1. Denne forordnings indhold er ændret, men selve forordningen ikke ophævet ved Rfo 2082/93 om ændring af forordning (EØF) 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondenes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1993 L 193/20.

<sup>814</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af strukturpolitikkerne, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 178/43.

<sup>815</sup> Om oprettelse af samhørighedsfonden, EFT 1994 L 130/1.

<sup>816</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af Samhørighedsfonden, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 191/9.

<sup>817</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelsen af et informationssystem på dette område samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 283/72, EFT 1991 L 67/11.

<sup>818</sup> Om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondenes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1988 L 374/1.

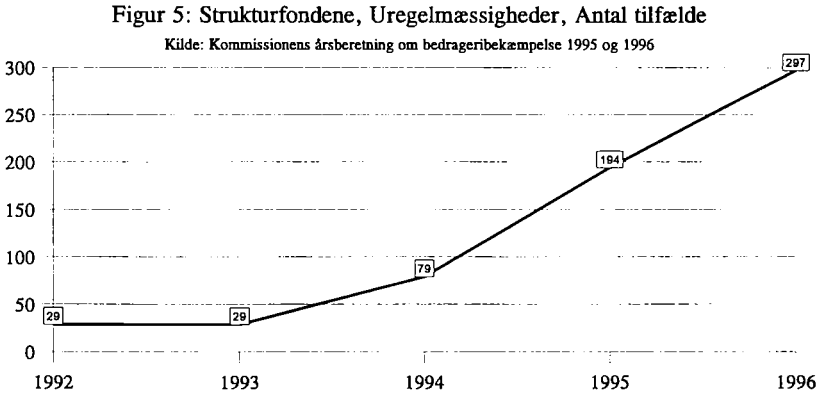
<sup>819</sup> Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1991.5315.

<sup>820</sup> Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af strukturpolitikkerne, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 178/43.

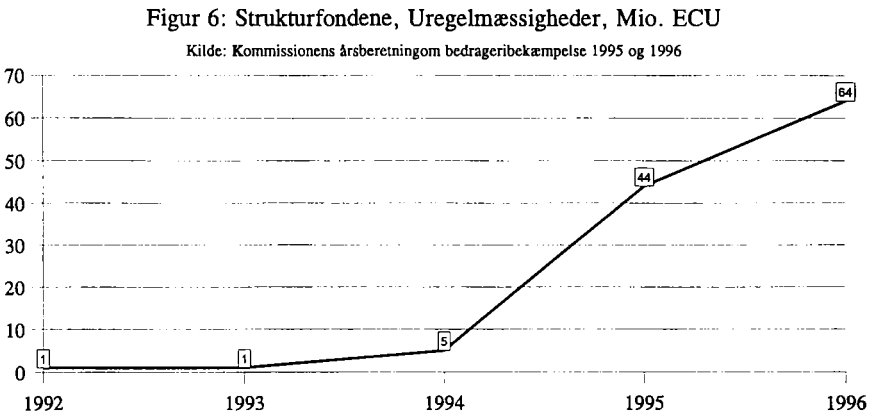
<sup>821</sup> Jf. Kommissionen i Årsberetning fra Kommissionen om Beskyttelse af Fællesskabets Finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, beretning for 1993, s. 37, hvor det påpeges, at ikke



Tallene for 1992 og 1993 er baseret på årsberetningen for 1995<sup>822</sup>, men det må understreges, at de konkrete tal for disse år er usikre. Selv i 1994 er tallene behæftet med en vis usikkerhed, omend væsentlig lavere end for de tidligere år. Med dette i erindring kan figur 5 opstilles for så vidt angår antallet af rapporterede tilfælde af uregelmæssigheder vedrørende strukturfondene.



Figur 6 viser, hvor mange mio. ECU der er givet meddelelse om, at der er begået uregelmæssigheder for vedrørende strukturfondene.



Umiddelbart fremgår det af figur 5 og 6, at der i stadig stigende omfang begås uregelmæssigheder vedrørende strukturfondene. Som anført ovenfor er det næppe

---

alle medlemsstaterne har overholdt deres meddelelsespligt. I 1993 var der således seks af de daværende tolv medlemsstater, der slet ikke fremsendte oplysninger.

<sup>822</sup> Årsberetning fra Kommissionen om Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg.

korrekt at fortolke tallene således, forholdet er snarere, at kontrollen er blevet bedre og/eller indberetningerne fra medlemsstaterne mere i overensstemmelse med de krav, der stilles herom i forordningerne.

Når det synes usandsynligt, at graferne skulle reflektere en egentlig stigning i uregelmæssighederne, skyldes det blandt andet, at der ikke er sket en ændring i de retlige eller faktiske forhold, som kan begrunde noget sådant. For eksempel er budgettet for strukturfondene slet ikke vokset i en takt, som modsvarer den mangedobling af uregelmæssighederne, som figur 6 udtrykker.

Det kan måske anføres som en hypotese, at så længe omfanget af rapporterede uregelmæssighederne viser så store udsving fra år til år, som tilfældet er, kan figurerne næppe læses som afbildning af de faktiske uregelmæssigheder.

Det eneste, der kan siges med sikkerhed om uregelmæssighederne vedrørende strukturfondene, er, at de i hvert tilfælde ikke er mindre end de i figurerne anførte antal og beløb. Uregelmæssighederne for 64 mio. ECU ud af et samlet budget på 24,3 mia. ECU til strukturfondene svarer til 0,26 %. Hertil skal lægges de i figur 8 anførte uregelmæssigheder for 88 mio. ECU afsløret af Kommissionen og medlemsstaterne i fællesskab, svarende til 0,36 % af budgettet. Uregelmæssighederne udgør således i hvert tilfælde 0,62 % af budgettet.

#### *17.1.1.4 Uregelmæssigheder afsløret i samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne*

Med virkning fra årsberetningen for 1995<sup>823</sup> har Kommissionen indført en sontring i forbindelse med redegørelsen for uregelmæssighedernes omfang, idet der dels redegøres for de uregelmæssigheder, der officielt indberettes af medlemsstaterne, og dels redegøres for de uregelmæssigheder, der er afsløret ved undersøgelser gennemført af Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne.

Den sidstnævnte gruppe dækker over Kommissionsundersøgelser, der er foretaget i samarbejde med specialiserede tjenester i medlemsstaterne. Det drejer sig om sager, som Kommissionen indleder på eget initiativ, såvel som sager, som Kommissionen behandler i samarbejde med medlemsstaterne. De sager, der behandles i samarbejde, er for eksempel sager, hvor der udveksles oplysninger mellem myndighederne i en medlemsstat og Kommissionen, og sager, der koordineres inden for rammerne af reguleringen vedrørende gensidig bistand, således som de findes i Rfo 1468/81.<sup>824</sup>

Tallene for uregelmæssigheder afdækket på denne måde er behæftet med usikkerhed, idet sagernes budgetmæssige virkning er anslået af Kommissionen. Med dette i erindringen kan figur 7 opstilles som en afbildning af det antal uregelmæssigheder, der er afsløret ved undersøgelser gennemført af Kommissionen i samarbejde med medlemsstaternes myndigheder.

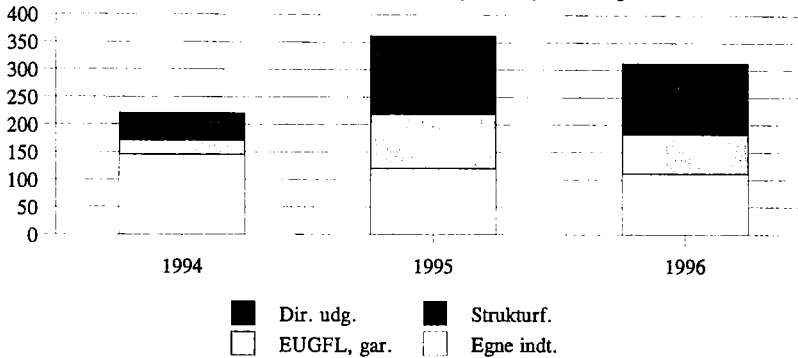
---

<sup>823</sup> Kommissionens årsberetning om Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedragerbekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg.

<sup>824</sup> Om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne, EFT 1981 L 144/1.

Figur 7: Samarb. ml. Komm. og medlemsst., Uregelmæssigheder, antal tilfælde

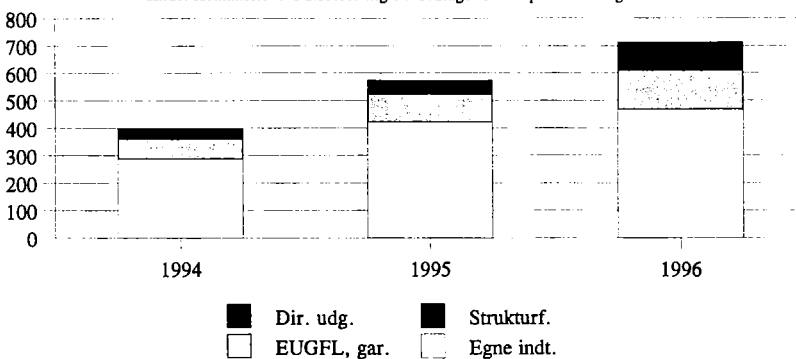
Kilde: Kommissionens årsberetning om bedrageribekæmpelse 1995 og 1996



Af figuren fremgår, at det samlede antal uregelmæssigheder i denne kategori næsten er fordoblet fra 1994 til 1995, helt præcis er der tale om en stigning fra 205 til 362 sager for derefter at falde til 313 sager i 1996. Dette sammensatte tal dækker imidlertid over et jævnt fald i antallet af uregelmæssigheder med egne indtægter, men noget nær en firedobling for så vidt angår landbrugsområdet og strukturfondene fra 1994 til 1995 og et fald fra 1995 til 1996. Endelig optræder der i 1995 en fjerde kategori af sager, nemlig de direkte udgifter, det vil sige udgifter, der forvaltes og kontrolleres direkte af Kommissionen og derfor principielt ikke har noget som helst med medlemsstaterne at gøre. De uregelmæssigheder, der i 1995 fandt sted desangående, angik blandt andet forskning, energi og miljø. I figur 8 er det samme forhold afbildet, denne gang er uregelmæssighederne blot opgjort i mio. ECU i stedet for antal sager.

Figur 8: Samarb. ml Komm. og medlemsst., Uregelmæssigheder, Mio. ECU

Kilde: Kommissionens årsberetning om bedrageribekæmpelse 1995 og 1996



Det fald i antallet af sager vedrørende egne indtægter, der skete fra 1994 til 1995, modsvares bestemt ikke af et tilsvarende fald i det involverede beløb, tværtimod sker der en stigning i uregelmæssighederne med egen indtægter fra 288 mio. ECU i 1994 til 421 mio. ECU i 1995 og 467 mio. ECU i 1996. Dette stemmer overens med Kommissionens strategi om at koncentrere indsatsen omkring i store sager. Også på

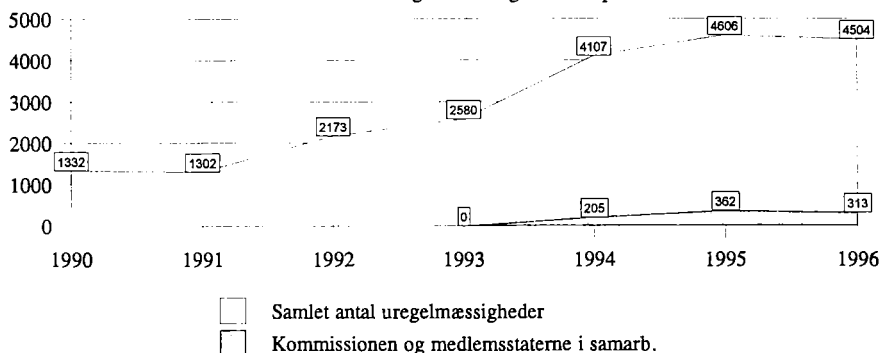
landbrugsområdet og vedrørende strukturfondene sker der stigninger igennem hele perioden, for landbrugsområdet drejer det sig om 72 mio. ECU i 1994 stigende til 142 mio. i 1996 og for strukturfondene 16 mio. stigende til 28 mio. Alt i alt er der tale om en betydelig stigning, nemlig 376 mio. ECU i 1994 voksende til 713 mio. ECU i 1996. Også her indgår de direkte udgifter alene i tallet for 1996, her med 16 mio. ECU, altså omkring 2 % af det samlede beløb.

#### 17.1.1.5 Uregelmæssighedernes samlede omfang

På baggrund af de ovenfor gennemgåede oplysninger vedrørende uregelmæssighederne i forbindelse med Fællesskabets egne indtægter, EUGFL, garantisektionen, strukturfondene samt de uregelmæssigheder, som er afdækket af Kommissionen og medlemsstaterne i samarbejde, kan der tegnes et billede af de samlede uregelmæssigheder, som Fællesskabets budget er udsat for.<sup>825</sup> Adderes de af medlemsstaterne meddelte oplysninger med de uregelmæssigheder, der er konstateret af Kommissionen og medlemsstaterne i samarbejde, fås det i figur 9 indtegnede billede af antallet af uregelmæssigheder.

Figur 9: Det samlede konstaterede antal uregelmæssigheder overfor Fællesskabet

Kilde: Kommissionens årsberetning om bedrageribekæmpelse 1993 til 1996

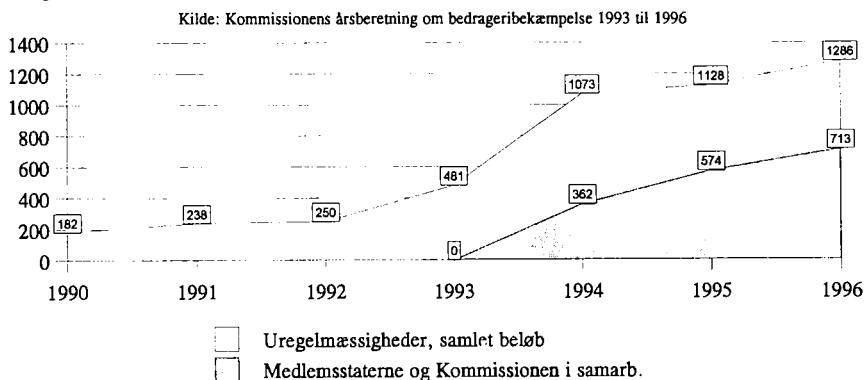


Af figur 9 fremgår, at antallet af konstaterede uregelmæssigheder over for Fællesskabet er mere end tredoblet over perioden, dog med et nogenlunde jævnt niveau omkring 4500 de seneste år.

Figur 10 indeholder afbildning af det samlede beløb i mio. ECU, som der er konstateret uregelmæssigheder over for Fællesskabet for.

<sup>825</sup> Det erindres, at oplysningerne hverken dækker hele indtægtssiden eller hele udgiftssiden af budgettet, og der derfor alene er tale om et næsten komplet billede. Endvidere må det påpeges, at afbildningerne i figur 9 og 10 af de samlede uregelmæssigheder beror på sammenstilling af de ovenfor givne oplysninger, hvorfor fejlkilderne og dermed usikkerheden også gør sig gældende herfor.

Figur 10: Samlede konstaterede uregelmæssigheder overfor Fællesskabet, mio. E



Den grundlæggende tendens er den samme som i figur 10 som i figur 9, dog med en væsentlig forskel for så vidt angår samarbejdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Som det fremgår af figur 9, er der alene et samarbejde i under 10 % af sagerne, men dette angår ikke desto mindre over 50 % af det beløb, som der afdekkes uregelmæssigheder over for Fællesskabet for.

Min fortolkning af den konstante stigning i antallet af rapporterede uregelmæssigheder og de involverede beløb er som tidligere anført, at kontrollen bliver bedre og/eller at medlemsstaterne tager deres forpligtelser til at give meddelelse om uregelmæssighederne alvorligt, snarere end at der faktisk bliver flere uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget.

Lægges denne vurdering til grund, må det antages, at det oplyste omfang af uregelmæssighederne fortsat vil stige, så længe retsgrundlaget og den heraf følgende indsats over for uregelmæssigheder forbedres, og at der tidligst kan siges noget om uregelmæssighedernes egentlige omfang, når det rapporterede omfang enten bliver nogenlunde konstant mellem årene, eller udsving kan sandsynliggøres som affødt af ændrede samfundsmæssige forhold, som for eksempel ændringer i EF's landbrugsordning.

Ovenfor er det konstateret, at de registrerede uregelmæssigheders procent af budgettet i 1996 udgjorde 5,8 %, for så vidt angår de traditionelle egne indtægter, 0,62 % for strukturfondsforanstaltningerne og 0,8 % for udgifter på landbrugsområdet, EUGLF, garantisektionen. Sammenregnes disse tal til et enkelt procenttal, idet der tages hensyn til områdernes relative budgetstørrelse, fremkommer tallet 1,59 %. Kommissionen anfører i overensstemmelse hermed i årsberetningen for 1994<sup>826</sup>, at »sviget og uregelmæssighederne tilsammen repræsenterer et beløb svarende til mellem 1 og 2 % af budgettet«. Helt sikkert er det dog alene, at den samlede registrerede og ikke-registrerede kriminalitet i hvert tilfælde ikke er lavere, end statistikkerne viser. Det skal understreges, at de ovenstående grafer er baseret på dels de af medlemsstater-

<sup>826</sup> Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Beretning for 1994, KOM(95)98 endelig udg., s. 4.

ne konstaterede og rapporterede uregelmæssigheder og dels uregelmæssigheder blotlagt af Kommissionen og medlemsstaterne i samarbejde. Da der er grund til at antage, at ikke alle uregelmæssigheder opdages, og at ikke alle de tilfælde, der faktisk konstateres, meddeles Kommissionen, må det vurderes, at det faktiske omfang af uregelmæssighederne i forhold til EF's budget er større end de anførte 1,59 %.<sup>827</sup>

Ved siden af Kommissionens vurdering af uregelmæssighedernes omfang foretager også Revisionsretten indirekte en vurdering. Idet Revisionsretten efter traktatens art. 188c, stk. 1, sidste pkt.<sup>828</sup> hvert år skal afgive en revisionserklæring til Europa-Parlamentet og Rådet om »regnskabernes rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed«. Denne erklæring benævnes ofte ved forkortelsen DAS-erklæringen.<sup>829</sup>

DAS-erklæringen giver indirekte et billede af omfanget af uregelmæssigheder i forbindelse med Fællesskabets budget.

Den tredje DAS-erklæring kom i efteråret 1997<sup>830</sup> og vedrører 96-regnskabet. I erklæringen konstateres det blandt andet, at »[d]et meste sandsynlige skøn med hensyn til procentsatsen for substansfejl vedrørende de transaktioner, der ligger til grund for betalingerne, er 5,4 % af de samlede registrerede budgetbetalinger på 77 mia. ECU«. Videre hedder det, at »også i regnskabsåret for 1996 forekom mange formelle fejl i betalingerne«, og endelige »[i] en række tilfælde, som anslås at udgøre ca. 3,4 % af Fællesskabets betalinger, kunne Retten ikke fremskaffe tilstrækkeligt bevismateriale til at kunne afgive en positiv erklæring om, at fællesskabsmidlerne er anvendt korrekt«.

På denne baggrund er det rimeligt at antage, at uregelmæssighederne over for Fællesskabets budget ligger over de anførte 1,59 %.

Af det tilgængelige statistiske materiale kan der ud over det allerede anførte uddrages en række andre interessante oplysninger med relation til uregelmæssighedernes omfang. De vigtigste heraf gennemgås i det følgende.

---

<sup>827</sup> I besvarelse af et spørgsmål til Europa-Parlamentet har Kommissionen vurderet uregelmæssighedernes omfang til 10 % eller mere af EF's budget, EFT 1988 C 195/6.

<sup>828</sup> Bestemmelsen er indført som led i traktaten om Den Europæiske Union.

<sup>829</sup> Navnet kommer af den franske betegnelse *Déclaration d'Assurance*. DAS baseres på 600 stikprøver vedrørende betalinger, 600 stikprøver vedrørende indtægter og 600 vedrørende forpligtelser. Stikprøverne kan efterfølgende ekstrapoleres statistisk videnskabeligt korrekt, hvilket vil give det i artiklen foreskrevne billede af regnskabets rigtighed. Revisionsretten har angivet det som sit mål at kunne sige med 95 % sikkerhed, at uregelmæssighederne i implementeringen af budgettet er under 1 %. Revisionsrettens metode i forbindelse med DAS udviklet i samarbejde med en række - blandt andet statistiske - eksperter, og Retten har et panel af eksperter til at rådgive sig i forbindelse med udvælgelsen og gennemførelsen af de 600 stikprøver. At der er tale om 600 prøver, beror blandt andet på, at dette var, hvad Revisionsretten følte var overkommeligt, når der tillige henses til Rettens øvrige opgaver og til ressourcerne.

<sup>830</sup> EFT 1997 C 348.

#### 17.1.1.5.1 Uregelmæssigheder i Sydeuropa

En af de påstande der ofte fremføres er, at det er i de sydeuropæiske lande, at broderparten af uregelmæssighederne finder sted.<sup>831</sup> Årsberetningerne for 1994, 1995 og 1996 giver et vist grundlag for at vurdere rigtigheden af påstanden.

Hvis uregelmæssighederne i mio. ECU med EF's egne indtægter fordeles på medlemsstaterne, fremkommer der for årene fra 1991 til 1995<sup>832</sup> et billede, hvor der tilnærmelsesvis er sammenhæng mellem landenes befolkningsmæssige størrelse og andelen af uregelmæssigheder over for Fællesskabet. Med hensyn til de sydeuropæiske lande, hvilket vil sige Grækenland, Italien, Spanien og Portugal, er det karakteristisk, at disse, hvis den anførte proportionalitet forudsættes, tilsammen konstant har en lavere andel af uregelmæssighederne, end deres befolkningsstørrelse tilsiger - i årene 1991, 1992 og 1995 oven i købet markant lavere.

Ses der herefter på landbrugsområdet, er det ikke kun fokus, der forandres, den konklusion, tallene giver anledning til, ændres også markant. Tallene for 1996 viser således, at ud af de samlede uregelmæssigheder på 204 mio. ECU på landbrugsområdet står Italien for 60,6 %, dernæst kommer Tyskland med 12,5 %, mens den tredjestørste synder målt i ECU er Spanien, der tegner sig for 8,1 % af uregelmæssighederne svarende til 16,5 mio. ECU. Resten af medlemslandene, herunder Fællesskabets befolkningsmæssigt næststørste land, Storbritannien, og tredjestørste land, Frankrig, placerer sig alle med 5 % af uregelmæssighederne eller derunder. Selvom de enkelte tal varierer, fordelte landene sig på præcis samme måde i 1995. At Italien er det land, der giver meddelelse om flest konstaterede uregelmæssigheder på landbrugsområdet, er ikke noget nyt, sådan har det været i hvert tilfælde siden 1991.<sup>833</sup> Vurderet alene på de indberettede tal indberettede tal tegner de fire sydligste medlemsstater sig for tilsammen 79,5 % af uregelmæssighederne i 1991, 71,6 % i 1992, 73,8 % i 1993, 55,3 % i 1995 og 72,8 % i 1996. Sættes disse tal i forhold til, at alene omkring en tredjedel af befolkningen i Fællesskabet lever i de fire sydligste medlemsstater, kan det konstateres, at en uforholdsmæssigt stor del af uregelmæssighederne på landbrugsområdet finder sted i Sydeuropa.

Tendensen fra landbrugsområdet gør sig også gældende for så vidt angår strukturfondene. Her tegnede Italien sig alene for 38 % af uregelmæssighederne i 1996<sup>834</sup>, efterfulgt af Tyskland (23,4 %), Portugal (16,9 %) og UK (11,1 %). For 1995 var tallene<sup>835</sup>: Spanien 45 %, Tyskland 28,6%, Italien 9,9%, Portugal 5,9% og

---

<sup>831</sup> Se afs. 18.1.6.

<sup>832</sup> Tallene for 1994 og 1996 foreligger ikke, og tallene for 1995 angår alene første halvår af 1995.

<sup>833</sup> Tallene fra før 1991 er ikke medtaget, og tallene for 1994 kendes ikke.

<sup>834</sup> Årsberetning fra Kommissionen om; Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af Svig, Beretning for 1996, KOM(97)200 endelig udg., s. 58.

<sup>835</sup> Årsberetning fra Kommissionen om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg., s. 91.

Grækenland 5,9%. De fire sydeuropæiske lande har i såvel 1995 som 1996 tilsammen givet meddelelse om to tredjedele af uregelmæssighederne.

Samles alle tallene for de uregelmæssigheder, medlemsstaterne gav meddelelse om i 1995<sup>836</sup>, og sættes de i forhold til befolkningens størrelse, er top-10 listen over syndere følgende: Belgien, Italien, Tyskland, Grækenland, Holland, Spanien, Danmark, Frankrig, Storbritannien og Irland.

Anskuet på denne måde er uregelmæssighederne ikke større i Sydeuropa, end de er i Centraleuropa. Bemærkelsesværdigt er det vel også, at Belgien har forholdsmæssigt flest uregelmæssigheder, og at Portugal slet ikke optræder blandt de 10 første. I øvrigt giver de nye medlemslande Sverige, Finland og Østrig meddelelse om praktisk talt ingen uregelmæssigheder.

Samlet giver tallene, således som de fremgår af årsberetningen for 1995<sup>837</sup>, ikke grundlag for at udpege en region eller et geografisk område i Fællesskabet som det, hvor der begås markant flest uregelmæssigheder.

Det må dog erindres, at det alene er de indberettede tal, der analyseres, det vil sige, nogle lande kan holde sig meget pæne i statistikken ved at tage let på indberetningsforpligtelsen. For eksempel kan det synes påfaldende, at landmændene i store landbrugslande som Storbritannien og Frankrig begår uregelmæssigheder i forbavsende ringe omfang. I samme retning trækker det i øvrigt, hvis medlemsstaterne tager let på deres kontrolforpligtelser i henhold til de relevante forordninger, idet en ringe kontrol alt andet lige vil føre til afsløring af færre uregelmæssigheder, hvorfor der naturligvis vil være tilsvarende mindre at rapportere til statistikkerne. Opdelingen af uregelmæssighederne på lande og på sektorer - egne indtægter, EUGFL's garantisektion og strukturfondene - kan give anledning til varierede konklusioner områderne imellem, men de sektoropdelte sammenligninger yder kun medlemsstaterne fuld retfærdighed, hvis tallene stilles op over for medlemsstaternes socio-økonomiske forhold, herunder landbrugserhvervets samfundsmæssige betydning og strukturerne i medlemslandenes forskellige sektorer i stedet for sammenligning med befolkningsstørrelsen. I øvrigt må det i forbindelse med fordeling af uregelmæssighederne mellem medlemsstaterne erindres, at en række uregelmæssigheder er grænseoverskridende, både i forhold til tredjelande og imellem medlemsstaterne.

Tallene må derfor fortolkes med stor forsigtighed. Men tages oplysningerne for pålydende, foregår uregelmæssighederne samlet set ikke i Sydeuropa, idet der dog konstateres en tendens hertil, for så vidt angår landbrugsområdet og strukturfondene.

---

<sup>836</sup> Årsberetning fra Kommissionen om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg., s. 91. Oplysningerne vedrørende egne indtægter foreligger alene fordelt på medlemslande for 1. halvår af 1995. At beregningen ikke laves for 1996 ud fra Årsberetningen fra Kommissionen om beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af Svig, Beretning for 1996, KOM(97)200, skyldes, at denne beretning ikke indeholder nogen landeopgørelse vedrørende uregelmæssigheder med egne indtægter.

<sup>837</sup> Årsberetning fra Kommissionen om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg.



#### *17.1.1.5.2 Store enkeltsager*

Ud af de over 12000 sager der er indberettet i perioden fra 1991 til 1995, tegner 120 sager sig for over 50 % af de beløbsmæssige uregelmæssigheder. 1 % af sagerne tegner sig således for halvdelen af beløbet. Hertil kommer, at 3 % af sagerne vedrører beløb på over 1 mio. ECU, hvilket tilsammen dækker to tredjedele af de indberettede uregelmæssigheder. Det er med andre ord nogle relativt få sager, der tegner sig for en meget omfattende del af uregelmæssighederne. Nedenfor er omtalt en række sager, der indikerer, at der i disse omfattende sager er tale om organiseret kriminalitet. En observation der tillige støttes af Kommissionen.<sup>838</sup>

#### *17.1.1.5.3 Inddrivelsesprocenter*

I forbindelse med behandlingen af uregelmæssighedernes omfang er det nærliggende at se på inddrivelsesprocenterne. Som omtalt i redegørelsen for den retlige regulering af kontrol og sanktioner består der en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre, at Fællesskabsmidler, med hvilke der begås uregelmæssigheder, opkræves henholdsvis genindkræves hos regelovertræderen.

Et forhold, som er sanktioneret med medlemsstaternes hæftelse ved manglende inddrivelse. For Fællesskabets egne indtægter var situationen ved udgangen af 1995<sup>839</sup>, at kun 5 % af de beløb, der var begået uregelmæssigheder for i 1992, 1993 og 1994, var inddrevet, med andre ord udestod fortsat omkring 95 %.

For EUGFL, garantisektionen var forholdet, at 25 % af beløbet vedrørende 1992, 1993 og 1994 var inddrevet, mens 75 % fortsat udestod. Af Årsberetningen for 1996<sup>840</sup> fremgår en inddrivelsesprocent for samme år på 8 %.

Endelig viser tallene for strukturfondene, at henholdsvis 78,5 %, 75,8 % og 82,1 % af de skyldige beløb for årene 1994, 1995 og 1996 fortsat udestår.

Når tallene har en størrelse som her anført, må det naturligvis give anledning til overvejelser. Een ting er, at det kan være svært at formå medlemsstaterne til at sanktionere overtrædelser, men når situationen ligefrem er, at overtræderen langt hen ad vejen kan beholde beløbene, må det vække bekymring.

#### *17.1.1.6 Fejkilder*

I de foregående afsnit om statistiske oplysninger om uregelmæssighedernes omfang har jeg flere gange manet til forsigtighed med at drage for vidtgående og skråsikre konklusioner på baggrund af de fremkomne tal og afbildninger. I dette afsnit skal jeg pege på en række forhold, som motiverer denne forsigtighed.

For det første må det understreges, at tallene frem for at reflektere flere

---

<sup>838</sup> Årsberetning fra Kommissionen om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg., s. 50.

<sup>839</sup> Årsberetning fra Kommissionen om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg., s. 94.

<sup>840</sup> Årsberetningen fra Kommissionen om beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af Svig, Beretning for 1996, KOM(97)200.

uregelmæssigheder kan dække over forbedringer i rapporteringen af oplysninger fra medlemsstaterne. Rapporteringsforpligtelsen er på flere områder blevet strammet op og indskærpet gennem de senere år, hvilket gør dette forhold sandsynligt.

For det andet kan det ikke af tallene læses, om de beror på en intensiveret og mere kvalificeret aktivitet i bekæmpelsen af uregelmæssigheder eller en stigning i selve uregelmæssighedernes antal og omfang.<sup>841</sup>

For det tredje må det erindres, at tallene ikke omfatter alle Fællesskabets budgetområder, navnlig på indtægtsiden er betydelige beløb holdt udenfor, ligesom uregelmæssigheder internt i Fællesskabets institutioner heller ikke er medtaget.

For det fjerde må det påpeges, at der ved sammenholdning af de forskellige årsberetninger fra Kommissionen kan konstateres divergenser. For eksempel er uregelmæssighederne i forbindelse med strukturfondene i årsberetningen for 1994 opgjort til 104 tilfælde, mens årsberetningen for 1995 har opgjort det samme tal til 79 tilfælde. Forklaringer herpå kan være, at statistikken for det indeværende år til dels er baseret på prognoser, eller at ikke alle medlemsstaterne har nået at få meddelt oplysningerne for hele perioden, men alene vedrørende for eksempel de første tre kvartaler. På denne baggrund og for at undgå tilfældige forskelle i tallene har jeg, i de tilfælde hvor der er divergenser, lagt vægt på de i tid nyeste oplysninger.

For det femte huskes, at for eksempel tallene for omfanget af uregelmæssigheder afsløret i samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne beror på budgetmæssige virkninger anslået af Kommissionen.

Endelig - og vigtigst - er alle tallene angående afdækkede uregelmæssigheder. De uregelmæssigheder, der ikke opdages, er af gode grunde ikke med.

### *17.1.2 Interview vedrørende uregelmæssighedernes omfang*

I interviewundersøgelsen blev samtlige interviewede spurgt om deres vurdering af uregelmæssighedernes omfang i % af det samlede budget. Alle gav udtryk for usikkerhed med udtalelser som, »Aner det ikke, jeg ser alle mulige tal«, »Det er et spørgsmål, jeg ikke kan svare på« eller »Det har jeg ingen idé om«. Det interviewede medlem af Europa-Parlamentet gav måske nok det mest tankevækkende svar: »Hvis jeg vidste det, ville der ikke være uregelmæssigheder, fordi jeg så også ville vide, hvor de var. Pr. definition er de bedste uregelmæssigheder dem, som ikke kendes, og jeg er altid skeptisk over for folk, der siger: Det er 10 %. Hvis de ved, det er 10 %, hvorfor pokker har de så ikke fanget dem«.

Men omkring halvdelen af de interviewede gav, når de havde taget forbehold for tallenes usikkerhed, bud, som svingede fra, under 1 % til omkring 20 % af budgettet forsvandt i uregelmæssigheder. De fleste af disse bud var udtalelser som mellem »1 og 4 procent« eller mellem »10 og 15 %«.

Blandt dem, der faktisk gik ind i en procentuel vurdering af uregelmæssighedernes omfang, var der i øvrigt en del, der baserede deres vurderinger på oplysninger fra Kommissionen henholdsvis Revisionsretten idet der dog samtidig fremførtes en del

---

<sup>841</sup> Dette anføres af Kommissionen i rapporten Protection of the Community's financial interests, Synthesis document af 13. november 1995.

kritik heraf. For eksempel udtalte repræsentanten for en af medlemsstaternes centraladministrationer: »Der er naturligvis tal, men man er nødt til at være meget forsigtig med fortolkningen. ...Nogle gange er det en underskrift, der mangler eller sådan noget. Det betyder jo ikke, at nogen misbruger fællesskabsmidler, men de egentlige uregelmæssigheder er mere vigtige. Tallene siger ingenting«, eller »Hvis du tager Kommissionens sidste rapport eller den sidste årlige rapport fra Revisionsretten, så er der tal, som man kun kan grine af. De er uden videnskabeligt grundlag og alene baseret på ekstrapolation«. Der rejses også kritik af Kommissionens opgørelser af uregelmæssighedernes omfang, som falder tilbage på medlemsstaterne selv. Repræsentanten fra en medlemsstat udtaler således: »Vi tror, at medlemsstaterne måske opdager uregelmæssigheder, som de ikke rapporterer, selvom de har været forpligtede til det siden 1994, fordi hvis du rapporterer uregelmæssighederne, så skaber du omtale af dine egne uregelmæssigheder«.

Endvidere må det ikke overses, at de interviewedes vurderingen af uregelmæssighedernes omfang kan være farvet af politiske holdninger til Fællesskabet, således siger et medlem af et nationalt parlament: »Hvis jeg var Europa-skeptiker, kunne jeg sige, at halvdelen af budgettet forsvinder. Hvis jeg er Europa-tilhænger, hvilket jeg er, kunne jeg underspille beløbet«.

Konkluderende må det siges, at interviewene ikke giver grundlag for nogen som helst vurdering af uregelmæssighedernes omfang, som løfter sig op over det rene gætteri. Idet det dog bemærkes, at de interviewedes gæt klart peger på, at uregelmæssighedernes omfang antagelig er større end de konstaterede 1,59 % af budgettet. Hvilket er i overensstemmelse med konklusionen på de statistiske oplysninger ovenfor.

### *17.1.3 Eksempler på uregelmæssigheder*

Der er navnlig i forbindelse med efterforskning af sager foretaget nøjagtige undersøgelser af enkeltstående transaktioner. Fordelen ved oplysninger herom er, at de giver et troværdigt og præcist billede af de pågældende uregelmæssigheder og en direkte indikation af, om bekæmpelsen af uregelmæssigheder er effektiv. Ulempen er, at de angår meget specifikke sager, hvorfor der alene i begrænset omfang herudaf kan drages generelle konklusioner om uregelmæssighedernes omfang og bekæmpelsens effektivitet. I det følgende gennemgås en række eksempler på uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget inden for de tre nøgleområder: egne indtægter, landbrug og strukturfonde. Målet er at fremme forståelsen af uregelmæssighedernes karakter og karakteristika til brug for vurdering af uregelmæssighedernes omfang og bekæmpelsens effektivitet.

#### *17.1.3.1 Egne indtægter*

Typiske uregelmæssigheder i forhold til Fællesskabets indtægter er fejloplysninger om varer med henblik på at betale lavere afgift ved import fra tredjelande. Det kan være varens sammensætning, der ikke oplyses korrekt, eller det kan være varebetegnelsen, der angives forkert.

Navnlig de såkaldte præferenceordninger, hvor varer på grund af deres oprindelsessted, produktionsmåde, indhold eller andet stilles gunstigt ved eksport eller import, er oplagte mål for uregelmæssigheder.

En sag, der kan illustrere problemstillingen, angik tunkonserves importeret fra Costa Rica, for hvilket der er en præferenceordning om afgiftsfri indførsel. Kommissionens undersøgelse viste, at den nationale costaricanske fiskerflåde ikke havde kapacitet til at fiske den mængde tunkonserves, som blev indført i Fællesskabet med angivet oprindelse i Costa Rica. Der blev foretaget kontrolbesøg af repræsentanter fra UCLAF og de berørte medlemsstater, som blotlagde, at den tun, der blev udskibet fra Costa Rica, var fisket af fartøjer af anden nationalitet og derfor ikke berettiget til præferencebehandling. Myndighederne i Costa Rica erkendte, at en række certifikater udstedt med henblik på afgiftsfri indførsel var ugyldige. Det unddragne afgiftsbeløb på 7 mio. ECU inddrives pt. hos importørerne i Fællesskabet.<sup>842</sup>

I en anden sag blev fjernsyn eksporteret fra Tyrkiet til Fællesskabet med præferencebehandling. Under et kontrolbesøg viste det sig imidlertid, at en række komponenter havde deres oprindelse i Korea og blev brugt i fjernsynene, uden at der var opkrævet kompensationsafgift herfor, eller at de i øvrigt var ekspederet til fri omsætning. De udstedte certifikater var ulovlige. Der var involveret beløb i størrelsesordenen 45 mio. ECU.<sup>843</sup>

Beskyttelsen af fællesskabsbudgettet i forbindelse med import fra tredjelande, hvor der er spørgsmål om anvendelse af præferenceordninger, afhænger i meget vid udstrækning af, at de pågældende ordninger forvaltes loyalt i tredjelandene, samt af viljen til det administrative samarbejde, som disse lande har pligt til at have med Fællesskabet.<sup>844</sup>

Interessen for uregelmæssigheder over for EF's egne indtægter har de seneste år i vidt omfang været fokuseret på ordningen for forsendelse af toldgods. Når varer indføres i Fællesskabet, skal der ofte betales told og/eller afgifter. Selve fortoldningen sker først, når varerne når bestemmelsesstedet. Proceduren, der skal sikre, at de pligtige beløb faktisk betales, indledes imidlertid ved det toldsted, der giver adgang til Fællesskabet. Her frembydes varerne, og forsendelsesdokumenterne gyldighedspåtegnes. En kopi af forsendelsesdokumentet bliver på toldstedet til senere kontrol af, at transaktionen er gennemført korrekt. Varerne og det medfølgende forsendelsesdokument kan herefter fragtes internt i Fællesskabet, blot skal begge dele frembydes på bestemmelsestoldstedet inden for en fastsat frist. Bestemmelsestoldstedet foretager kontrol og sender en kopi af forsendelsesdokumentet til adgangstoldstedet, hvorefter told og afgifter betales, og varerne kan bringes i omsætning på fællesmarkedet. Det beskrevne forløb er, som det opleves i de tilfælde, hvor alt forløber, som det skal. Systemet er imidlertid sårbart for uregelmæssigheder, enten i den simple variant, at varerne aldrig når bestemmelsestoldstedet, eller den lidt mere udpekulerede, hvor de

---

<sup>842</sup> Se Kommissionens årsberetning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Beretning for 1996, KOM(97)200 endelig udg.

<sup>843</sup> Se Kommissionens årsberetning vedrørende beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, beretning for 1993, s. 32.

<sup>844</sup> Se Kommissionens årsberetning vedrørende beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, beretning for 1993, s. 33.

forsendelsesdokumenter, der godtgør, at varerne har været behandlet på bestemmelses-toldstedet, forfalskes. I begge tilfælde er resultatet, at varerne omsættes i Fællesskabet, uden at told og andre afgifter bliver betalt.

Det er naturligvis især med hensyn til de meget afgiftstunge varer, at den form for uregelmæssigheder er profitabel, det vil sige visse landbrugsprodukter og cigaretter. Ved efterforskninger i Danmark, Portugal og Spanien under koordination af Kommissionen<sup>845</sup> blev det afsløret, at et betydeligt antal cigaretter var blevet omdirigeret under forsendelse fra Danmark til Portugal. Forsendelsesdokumenterne blev færdigbehandlet ved hjælp af falske stempler, som dokumenterede, at varerne havde været gennem toldbehandling hos det portugisiske toldvæsen.<sup>846</sup> I 1994 blev det i en anden, men lignende sag opdaget, at omkring 10 millioner cigaretter var blevet sendt fra Ungarn til Fællesskabet forsynet med falske stempler, hvilket betød unddragelse af told, punktafgifter og moms for et betydeligt beløb.<sup>847</sup>

I Kommissionens årsberetning for 1996<sup>848</sup> hedder det: »De oplysninger, Kommissionen råder over, viser, at en række kriminelle organisationer rent faktisk står bag talrige svigtige transaktioner omfattende cigaretter, som fysisk kommer ind i Fællesskabet specielt via havnene i Nordeuropa (men ligeledes via grænserne til central- og østeuropæiske lande og til Schweiz), og som bringes ud på det europæiske marked i Sydeuropa. Disse kriminelle netværk har en imponerende organisationsevne og en betydelig kapacitet med hensyn til ressourcer og logistik, ligesom de har en struktur, der er fordelt over flere nationale territorier, både inden for og uden for Fællesskabet«.

De ovennævnte uregelmæssigheder angår Fællesskabets traditionelle egne indtægter.<sup>849</sup> EF's største indtægtskilder, merværdiafgiften efter momsgrundlaget og velstandsafgift efter BNI, er efter deres natur ikke på tilsvarende måde mål for uregelmæssigheder. Velstandsafgiften er et forhold alene mellem nationalstaten og Fællesskabet, og eksempler på uregelmæssigheder hermed findes mig bekendt ikke. For så vidt angår merværdiafgiften er det oplagt, at forhold, der nedbringer det nationale momgrundlag som for eksempel sort arbejde, tillige påvirker Fællesskabets indtægt, men påvirkningen er indirekte, og alt andet lige må det antages, at medlemsstatens egen økonomiske interesse i at undgå forholdet vil sikre effektivitet i bekæmpelsen.

---

<sup>845</sup> Task-forcen til bekæmpelse af cigaretsmugleri oprettet i 1994.

<sup>846</sup> Årsberetning fra Kommissionen om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg., s. 60.

<sup>847</sup> Årsberetning fra Kommissionen om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Beretning for 1994, KOM(95)98 endelig udg., s.58. Det bemærkes at den konkrete sag angår TIR-carneter.

<sup>848</sup> Kommissionens årsberetning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Beretning for 1996, KOM(97)200 endelig udg.

<sup>849</sup> Se evt. note 809.

Den erfaring, der er opnået gennem indsamling af oplysninger om uregelmæssigheder, viser, at der findes organisationer, firmaer og enkeltpersoner, ofte lokaliseret uden for Fællesskabet, som ved hjælp af forbindelser i de forskellige medlemsstater kan skaffe såvel falske som ægte oprindelsescertifikater, stempler mv., og ad denne vej opnå mulighed for frit at omsætte varerne uden at skulle betale den told og de afgifter, der kræves. Den samme følge indtræffer, når certifikaterne hidrører fra ikke-medlemsstater, som tilfældet er med præferenceoprindelsescertifikater. I begge situationer indebærer forholdet den behagelighed for gerningsmanden, at varerne kan markedsføres ad de legale distributionskanaler inden for EF, uden at der skal løbes den yderligere risiko og konstateres det værdifald, som er forbundet med, at varerne skal sælges illegalt.<sup>850</sup> De gennemgåede eksempler giver grund til at antage, at uregelmæssighederne over for Fællesskabets indtægter i hvert tilfælde på enkeltområder har et ganske betragteligt omfang, samt at bekæmpelsen heraf er besværliggjort af, at disse uregelmæssigheder har grænseoverskridende elementer og følgelig forudsætter samarbejde om bekæmpelsen mellem nationale myndigheder både i og uden for Fællesskabet.

#### 17.1.3.2 Landbrug

Eksemplerne på uregelmæssigheder på landbrugsområdet er righoldig.

En næsten legendarisk sag om uregelmæssigheder over for EF's budget er den såkaldte italienske oksekødssag. Forholdet var, at kvæg blev eksporteret til Italien under ordningen for aktiv forædling af levende kvæg fra Østeuropa. Kvæget, der skulle have været bearbejdet og solgt som kvalitetskød til Malta, blev i stedet solgt på det italienske hjemmemarked, og til Malta sendtes en række containere indeholdende slagteaffald og kød af lav kvalitet. Efter en oplageringsperiode på Malta blev kødet, der formelt bar betegnelse kvalitetskød, genindført i Fællesskabet. Herfra skulle det angiveligt have været eksporteret til Kroatien, men blev omdirigeret og solgt som kvalitetskød med restitutioner til forskellige tredjelande, primært Gabon. For at kunne oppebære restitutionerne var det nødvendigt, at de gabonesiske myndigheder angav, at der var tale om oksekød. De stedlige myndigheder gav imidlertid en meget præcis beskrivelse af kødet, hvorfor eksportøren fik det kompromitterende dokument erstattet med lokale importbeviser, hvor kødet blot blev betegnet som "frosset oksekød".<sup>851</sup>

Der er flere grunde til at fremhæve netop denne sag. Først og fremmest beror opklaringen af sagen ikke alene på et samarbejde mellem Kommissionen og

---

<sup>850</sup> Se Kommissionens årsberetning vedrørende Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, beretning for 1995, s. 49.

<sup>851</sup> Sagens faktiske forhold er konstrueret på baggrund af Kommissionens årsberetning vedrørende Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, beretning for 1993, s. 26-27. Kommissionens årsberetning vedrørende Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, beretning for 1994, s. 48-49. Kommissionens årsberetning vedrørende Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, beretning for 1995, s. 53-54, samt Redegørelse for sagen ved Per Brix Knudsen på Konference om svindel i København den 21. april 1995.

myndighederne i Italien, men tillige på samarbejde med og kontrolbesøg i tredjelande som Gabon, Kroatien og på Malta. Sagen illustrerer, at bekæmpelse af grænseoverskridende uregelmæssigheder nødvendiggør et effektivt samarbejde både internt i Fællesskabet og i forhold til tredjelande. Endvidere fremdrages sagen, fordi den mig bekendt er den største (opklarede) enkeltsag om uregelmæssigheder over for EF's budget. Det er således anslået, at sagen angår ikke-erlagte afgifter i størrelsesordenen 18,5 mio. ECU og 24 mio. ECU i uberettiget udbetalte eksportrestitutioner. Altså et samlet beløb på 42,5 mio. ECU, eller omkring 319 mio. kroner. I sagen er der rejst tiltale mod 119 personer for organiseret kriminalitet, bedrageri mod EF's budget, smugleri, afgiftsunddragelse, dokumentfalsk og korruption.

Et andet og knapt så sofistikeret eksempel på uregelmæssigheder angår en angivelig eksport af ost, kød og andre landbrugsprodukter fra Fællesskabet til Jordan, Bulgarien og Libanon; der blev i hvert tilfælde ansøgt om restitution for eksport på grundlag af attestationer på, at varerne var overgået til frit forbrug i tredjelandene. I realiteten var der tale om forfalskninger, idet varerne efter ankomsten til tredjelandene blev sendt tilbage til EF og solgt i Grækenland. Bag dette stod en række virksomheder i Danmark, Tyskland, på Cypern og i Grækenland, som hyppigt skiftede navn og konstant anvendte nye forsyningskanaler og transportmetoder, men hvor det grundlæggende mål hele tiden var at opnå udbetaling af restitutioner ved foregivelse af eksport. Et system, der påførte Fællesskabet udgifter i størrelsesordenen 5 mio. ECU, før det blev stoppet.<sup>852</sup>

De ovennævnte eksempler har det til fælles, at de alle indeholder væsentlige grænseoverskridende elementer. Der forekommer imidlertid også mange uregelmæssigheder på landbrugsområdet, som foregår rent internt i en enkelt medlemsstat. I 1996 konstaterede græske myndigheder således, at en virksomhed, der fremstillede femliters dunke til emballering af olivenolie, i meget vidt omfang havde udskrevet falske fakturer til køberne. Fakturaerne for køb af emballagen er sammen med fakturaen for køb af olien to væsentlige dokumentationskilder for udbetaling af forbrugsstøtte. Virksomheden havde mod betaling faktureret 10,5 mio. ikke-eksisterende dunke i perioden fra 1992 til 1994, hvilket satte de angivelige købere i stand til at modtage i alt omkring 21 mio. ECU i støtte for olie, der aldrig er blevet emballeret.<sup>853</sup>

Også på landbrugsområdet giver eksemplerne grund til at tro, at der forekommer uregelmæssigheder i ikke ubetydeligt omfang, i hvert tilfælde er mulighederne herfor til stede. Det gælder såvel ved rent interne transaktioner som for eksempel støtte til forskellige former for produktion som forhold af grænseoverskridende karakter.

---

<sup>852</sup> Årsberetning fra Kommissionen om; Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg., s. 51.

<sup>853</sup> Eksemplet er hentet fra Betænkning udarbejdet af Europa-Parlamentets budgetkontroludvalg om øget bekæmpelse af svig specielt rettet mod EF-budgettet, PE 111.304/endel. Et andet eksempel på ikke-grænseoverskridende uregelmæssigheder fra samme betænkning er, at den tyske rigsrevision i sin beretning for 1979 anslog, at uregelmæssighederne i forbindelse med præmier for slagtning af køer i Niedersachsen, Schleswig-Holstein og Bayern nåede op på 80 %.

### 17.1.3.3 Strukturfonde

Uregelmæssigheder i forhold til strukturfondene består for omkring halvdelen af sagernes vedkommende i, at udgifter afholdes på grundlag af falske dokumenter eller helt uden dokumentation. De næststørste kategorier af uregelmæssigheder er henholdsvis manglende overholdelse af andre lov- eller aftalebestemte betingelser, eller at de planlagte aktioner kun gennemføres delvist, forkert eller slet ikke.<sup>854</sup>

Således foretog Kommissionen i 1995 et kontrolbesøg i Portugal vedrørende nogle erhvervsuddannelsesforanstaltninger støttet af Den Europæiske Socialfond. Det blev herved konstateret, at der var foretaget overfakturering med den følge, at fonden uberettiget kom til bære udgifter. Vedrørende samme strukturfond blev det afdækket, at en britisk virksomhed dels manglede regnskabsbilag for afholdte udgifter og dels havde foretaget dobbelte udbetaling for visse foranstaltninger. For så vidt angår Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, afslørede den nationale administration i Frankrig en overfakturering på 5 mio. ECU i forbindelse med fremstilling af udstyr til fremme af den teknologiske fornyelse. Undersøgelsen viste blandt andet, at lokalt valgte repræsentanter havde modtaget beløb i størrelsesordenen en halv til en hel mio. ECU for at have manipuleret med offentlige udbud.<sup>855</sup>

Registreringen og analysen af uregelmæssigheder vedrørende strukturfondene er relativt ny, hvilket blandt andet giver det udslag, at antallet af tilgængelige eksempler på uregelmæssigheder ikke er så righoldigt, som tilfældet er vedrørende landbrugsudgifterne eller EF's egne indtægter. Det syntes dog at kunne siges, at uregelmæssighederne vedrørende strukturfondene adskiller sig fra dem vedrørende EUGFL, garantisektionen og egne indtægter i den forstand, at der her kun sjældent foreligger et grænseoverskridende element, hvorfor behovet for koordination på tværs af landegrænser og med Kommissionen er vigende. Hertil kommer, at Fællesskabet normalt alene deltager i finansiering af strukturforanstaltninger uden at påtage sig den fulde udgift, hvilket betyder, at medlemsstaternes centrale, regionale og lokale myndigheder, der bærer den resterende udgift, har en ikke uvæsentlig egeninteresse i et effektivt kontrolsystem og optimal bekæmpelse af uregelmæssigheder.

### 17.1.4 Konklusion om uregelmæssighedernes omfang

På grundlag af den statistik, der foreligger herom, er det sandsynliggjort, at uregelmæssighederne i hvert tilfælde udgør 1,59 % af EF's budget, og at der er grund til at antage, at procentsatsen i realiteten er endnu større. Det støttes af såvel statistikken som de netop gennemgåede eksempler på uregelmæssigheder, der alle på forskellige måder peger på, hvad der kan kaldes kriminalitetsfremmende omstændighe-

---

<sup>854</sup> Se Kommissionens årsberetning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Beretning for 1996, KOM(97)200 endelig udg.

<sup>855</sup> Alle de tre eksempler er hentet i Kommissionens Årsberetning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg., s. 75f. Se for andre eksempler Kommissionens Årsberetning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1996, KOM(97)200 endelig udg.



der som for eksempel, at der er betydelige midler involveret, at risikoen for opdagelse er relativt begrænset, at effektiv retsforfølgelse ofte ikke finder sted osv.

Der er dog store problemer med at foretage en objektivt korrekt vurdering af uregelmæssighedernes omfang. Endnu sværere er det at vurdere udviklingen heri. Derfor er det heller ikke muligt at angive effektiviteten i bekæmpelsen af uregelmæssigheder via kriteriet; effektiviteten er omvendt proportionalitet med uregelmæssighedernes omfang.

### **17.2 Subjektiv vurdering af om bekæmpelsen af uregelmæssigheder er effektiv**

De store problemer, der er forbundet med objektivt at fastslå uregelmæssighedernes omfang og dermed vurdere bekæmpelsens effektivitet, har jeg valgt at overkomme ved tillige at definere bekæmpelsens effektivitet subjektivt. Idet det afgørende kriterie for, om bekæmpelsen af uregelmæssigheder kan anses for effektiv, defineres som de centrale aktørers opfattelse heraf.

Interviewundersøgelsen indeholdt spørgsmål, om uregelmæssighederne opfattes som et problem, samt den interviewedes begrundelse for sin vurdering heraf. Svaret på dette spørgsmål indikerer, om bekæmpelsen af uregelmæssigheder opfattes som tilfredsstillende og effektiv.

Af samtlige interview er der alene tre, der ikke ubetinget finder, at uregelmæssighedernes omfang er et problem.

Den ene svarer, at »uregelmæssigheder er altid et problem«, men siger videre, at efter hans opfattelse er »uregelmæssighederne over for Fællesskabets budget ikke nær så omfattende, som det ind imellem fremstilles«. Den anden svarer på linie hermed: »det er bestemt et problem, men ikke så stort som medierne vil have folk til at tro«, og videre »det er et problem, men ikke et enormt problem. ... Jeg opfatter det ikke som et alvorligt problem«. Fælles for disse to svar er, at de interviewede er repræsentanter for to Fællesskabsinstitutioner, og det er nærliggende at antage, at de lader deres svar påvirke af overvejelser om ikke at miskreditere Fællesskabet. Det sidste interview, der ikke ubetinget erklærer uregelmæssighedernes omfang for et problem, er foretaget i et medlemsland, og svaret på spørgsmålet er, at »uregelmæssigheder over for EF's budget er som uregelmæssigheder over for alle andre offentlige budgetter... .Det er noget kulturbestemt«.

Bortset fra disse tre interview er svarene enslydende, at uregelmæssighederne ubetinget er et problem. Dette gælder i øvrigt også de interviewede, der jf. ovenfor ikke ser sig i stand til at vurdere uregelmæssighedernes omfang. Eksempelvis spørges der: »når du ikke har et bud på, hvor meget der forsvinder i uregelmæssigheder, vil du så alligevel sige, det er et problem?«, hvortil der svares; »jamen, det vil jeg helt sikkert sige«. Eller »selvom du ikke vil eller kan angive en bestemt procentdel, er du sikker på, at det er et problem et alvorligt problem?«, hertil svares; »Ja«.

Det er i øvrigt værd at bemærke, at der ikke er forskel på betoningen af, at der er tale om et problemet afhængigt af, om de interviewede på det forudgående spørgsmål har vurderet uregelmæssighedernes omfang til 1 % eller til 20 %.

De interviewedes begrundelser for, at uregelmæssighedernes omfang anses for et problem, koncentrerer sig navnlig om tre forhold: at pengene ikke anvendes til de

angivne formål, at det er borgernes penge, der misbruges, samt at den folkelige opbakning til Fællesskabet lider skade på grund af uregelmæssighederne.

Vurderet på baggrund af interviewene er der ikke tvivl om, at uregelmæssighederne anses for et problem, og at bekæmpelsen af uregelmæssigheder ikke anses for tilstrækkelig effektiv.

### **17.3 Konklusion**

I dette afsnit er det konstateret, at det er vanskeligt at finde et objektivt kvantificerbart mål for effektiviteten af bekæmpelsen af uregelmæssigheder. Den oplagte målestok bestående i den omvendte proportionalitet mellem uregelmæssighedernes omfang og bekæmpelsens effektivitet kan således kun vanskeligt anvendes, fordi det er umuligt at skaffe tilstrækkelig sikre oplysninger om uregelmæssighedernes omfang, omend der er grund til at antage, at uregelmæssighederne udgør noget mere end de små to procent af budgettet, som med stor sikkerhed kan konstateres. På grund af dette problem anvendes i stedet som målestok for effektiviteten af bekæmpelse af uregelmæssigheder over for EF's budget de centrale aktørers vurdering heraf. Når denne subjektive målestok anvendes, er konklusionen entydigt, at bekæmpelsen ikke er tilstrækkelig effektiv.

## **18. Faktorer bestemmende for kontrol og sanktionsreguleringen og bekæmpelsen af uregelmæssigheder**

I dette afsnit beskrives de centrale aktører og strukturers betydning for etableringen og anvendelsen af EF's kontrol- og sanktionsregulering og bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget. Det er således målet at beskrive de retssociologiske processer, der omgiver Fællesskabets kontrol- og sanktionsregulering.

### **18.1 Aktører som påvirkningsfaktor**

Formålet med dette afsnit er at etablere et billede af aktørernes betydning for de retssociologiske processer omkring kontrol- og sanktionsreguleringen og bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget.

Dette sker ved, at der for hver aktør først redegøres for pågældendes rolle for regelskabelsen og regelanvendelsen i forbindelse med bekæmpelsen af uregelmæssigheder, navnlig kontrol- og sanktionsreguleringen. Derefter beskrives aktørens holdning til kontrol og sanktionsregulering. Endelig anvendes den tidligere opstillede analytiske tilgang til at beskrive, hvilke manifesterede funktioner, manifesterede dysfunktioner, latente funktioner og latente dysfunktioner aktøren opnår gennem bekæmpelsen af uregelmæssigheder og kontrol og sanktioner.

#### *18.1.1 Europa-Kommissionen*

Kommissionen er en central aktør for såvel regelskabelsen som regelanvendelsen i forbindelse med bekæmpelse af uregelmæssigheder over for EF's budget og de retssociologiske processer, der omgiver kontrol- og sanktionsreguleringen. En repræsentant fra en medlemsstats parlament udtrykker det på følgende måde: »Eftersom Kommissionen jo både har den eksklusive forslagsret og også forestår kontrol, altså

både og, så er Kommissionen naturligvis aktiv. I det hele taget måske den mest aktive institution«.

Citatet peger ret præcist på det forhold, der gør Kommissionen central i regelskabelsen, nemlig at Kommissionen har et stort set undtagelsesfrit monopol på at stille forslag i EF-systemet.<sup>856</sup> Kommissionens formelle indflydelse på regelskabelsen vedrørende bekæmpelse af uregelmæssigheder er oven i købet blevet styrket de seneste år. I 1990 blev reglerne om Fællesskabets budget revideret, således at der i art. 3 i Rfo 610/90<sup>857</sup> blev indsat en bestemmelse om, at alle forslag og meddelelser, som Kommissionen forelægger for Rådet, og som kan få budgetmæssige følger, skal indeholde en finansieringsoversigt, som i givet fald skal indeholde »oplysninger om foranstaltninger til forebyggelse af svig på det pågældende område«. Bestemmelsen har blandt andet betydet, at de relevante tjenestegrene i Kommissionen siden 1990 i forbindelse med udarbejdelse af forslag til retsakter vedrørende landbrug og fiskeri har søgt at analysere mulighederne for at begå uregelmæssigheder med henblik på imødegåelse heraf gennem indførsel af systematiske kontrolforanstaltninger og sanktioner. Videre blev der i 1992 indsat en bedrageribekæmpelsesrubrik i den finansieringsoversigt, der skal følge alle forslag til retsakter, som vil have budgetmæssig virkning. I de interne retningslinier vedrørende rubrikken er det anført, at de kontrolforanstaltninger, som den relevante tjenestegren vil indføre, skal angives.<sup>858</sup> På denne måde er det sikret, at spørgsmålet om kontrol og sanktioner og bekæmpelse af uregelmæssigheder aktualiseres tidligt i regelskabelsesprocessen, samt at Kommissionen er opmærksom herpå.

Men Kommissionens indflydelse på regelskabelsen stopper ikke med fremsættelsen af forslaget; under behandlingen i såvel Rådet som i Europa-Parlamentet deltager Kommissionen.

Endvidere har Kommissionen under Jacques Santer vedtaget en handlingsplan, der over tre stadier skal forbedre Fællesskabets anvendelse af finansielle midler.<sup>859</sup> Det første skridt er forbedringer i de eksisterende administrative og judicielle rammer. Andet skridt angår Kommissionens interne organisation med ændringer af finansforordningen og flytning af vægten fra forudgående kontrol til efterfølgende kontrol. Sluttelig lægges der op til at tilføre relationen mellem Kommissionen og medlemsstaterne fornyet vitalitet, således at anvendelsen, kontrollen og revisionen af fællesskabsmidler i medlemslandene forbedres, og resultaterne heraf evalueres.

Mens det første og til dels det andet punkt er rettet mod regelskabelsen, angår det

---

<sup>856</sup> Rådets og Europa-Parlamentets mulighed for at opfordre Kommissionen til at fremsætte forslag, art. 152 og 138b, stk. 2 ændrer ikke grundlæggende herpå.

<sup>857</sup> Om ændring af finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, EFT 1990 L 70/1.

<sup>858</sup> Se Årsberetning fra Kommissionen om bedrageribekæmpelse, beretning om 1992 og handlingsprogram for 1993, KOM(93)141 endelig udg., s. 36.

<sup>859</sup> Sound Financial Management, SEC(95)477.

tredje punkt regelanvendelsen. Punktet afspejler, at Kommissionen gennem de seneste år i stigende grad er blevet opmærksom på, at et udviklet samarbejde med medlemsstaterne er nødvendigt for at kunne bekæmpe uregelmæssighederne.

For selvom Kommissionen er ansvarlig for gennemførelsen af Fællesskabets budget<sup>860</sup>, er institutionens indflydelse på langt størstedelen af midlernes endelige anvendelse stærkt begrænset, idet dette er overladt til medlemsstaterne. Forholdet gør det naturligvis meget besværligt for Kommissionen at etablere et effektivt kontrolsystem. Hertil kommer, at Kommissionen slet ikke kan overkomme selv at føre en blot nogenlunde dækkende kontrol, selvom der måtte gives hjemmel hertil. Denne erkendelse har ført til, at Kommissionen ofte taler om »partnerskab« mellem den og medlemsstaterne. Samarbejdet foregår dels bilateralt gennem kontakter og møder med de kompetente myndigheder i medlemsstaterne og dels multilateralt, hvor flere medlemsstater er involveret på een gang.

I begge relationer er der såvel formelle som uformelle kontakter.<sup>861</sup> Den interviewede fra en af medlemsstaternes centraladministrationer giver et eksempel på sådanne bilaterale relationer: »Det er mit indtryk, at [Kommissionen] ønsker et samarbejde. I sidste uge udarbejdede vi en slags aftale, en gentlemens agreement, mellem Kommissionen og vores administration, som siger, at vi skal arbejde sammen, den indeholder ikke noget om et instruktionsforhold, eller om at vi skal modtage instrukser fra Kommissionen«. Den interviewede repræsentant fra en anden centraladministration siger: »Vi lavede en aftale med DG20 om at organisere og koordinere vores fælles kontrolproblemer«.

For at få et samlet overblik over bekæmpelsen af uregelmæssigheder har EF skabt Det Rådgivende Koordinationsudvalg for Bedrageribekæmpelse (COCOLAF)<sup>862</sup>. Kommissionen har formandskabet i udvalget, der i øvrigt består af delegationer fra medlemsstaterne. Samarbejdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne omfatter også seminarer, konferencer og udveksling af embedsmænd. Endvidere har Kommissionen siden 1989 hvert år fremlagt en beretning om »Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, bekæmpelse af svig« med tilhørende med tilhørende arbejdsprogram for det følgende år. Såvel heri som i praktisk talt alle rapporter om emnet lægger Kommissionen vægt på behovet for et velfungerende samarbejde mellem Kommissionen og myndighederne i medlemsstaterne. Argumentationen herfor er, at systemet, som det fungerer i dag, er utilstrækkeligt.<sup>863</sup> Det vil være forkert at sige, at bekæmpelsen

---

<sup>860</sup> Jf. art. 205, stk. 1.

<sup>861</sup> Årsberetning fra Kommissionen om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg.

<sup>862</sup> COCOLAF blev oprettet ved Kommissionens afgørelse af 23. februar 1994.

<sup>863</sup> Se tillige Mendrinou, M.; European Community fraud and the politics of institutional development, European Journal of Political Research, Volume 26, No. 1, July 1994, s. 91.

af uregelmæssigheder over for Fællesskabets finansielle interesser er centraliseret hos Kommissionen, men det kan med en vis ret anføres, at den er koordineret her.<sup>864</sup>

Kommissionens interne organisering af bekæmpelsen af uregelmæssigheder var i mange år fordelt på en række fagspecifikke Generaldirektorater. Men i 1988 blev UCLAF<sup>865</sup> oprettet på opfordring fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Målet var at fremme Kommissionens indsats for at forebygge og bekæmpe et angiveligt stigende antal uregelmæssigheder.<sup>866</sup>

UCLAF er følgelig tildelt rollen som koordinator, planlægger og igangsætter af Fællesskabets indsats over for uregelmæssigheder, og meget langt hen ad vejen har eller kan UCLAF tillige have en udførende rolle.

Mere konkret betyder det, at hvis forebyggelsen og bekæmpelsen af uregelmæssigheder ikke kan henføres til et enkelt generaldirektorat i Kommissionen, er det UCLAF, der forestår planlægningen og overvåger gennemførelsen af de relevante foranstaltninger. I sidste ende kan UCLAF helt overtage sager, der dækker flere generaldirektoraters arbejdsområder. Videre har UCLAF kompetence til »på samordnet måde« at igangsætte den efterforskning og de undersøgelser, den finder nødvendig til bekæmpelse af uregelmæssigheder. Til varetagelse af de nævnte funktioner kan

---

<sup>864</sup> Se i overensstemmelse hermed The EC Budget: Ten Per Cent Fraud? A Policy Analysis Approach, af Dick Ruimschotel, Journal of Common Market Studies, Volume 32, No. 3, september 1994, s. 334.

<sup>865</sup> Unité de Co-ordination de la Lutte Anti-Fraude.

<sup>866</sup> UCLAF hører organisatorisk under Kommissionens Generalsekretariat og har direkte reference til Kommissionens formand. Det Europæiske Råd besluttede i juni 1989 i Madrid et arbejdsprogram for en svigsbekæmpelseskampagne, der skulle forestås af UCLAF. Programmet omfattede ingen måldatoer for gennemførelsen af foranstaltningerne. Programmet kørte, indtil Kommissionen i foråret 1993 i Årsberetning fra Kommissionen om bedrageribekæmpelse - Beretning om 1992 og handlingsprogram for 1993, KOM(93)141 endelig udgave fremlagde en mere detaljeret beskrivelse af UCLAF's formål, jf. tillige Revisionsrettens særberetning nr. 7/93 om kontrol af uregelmæssigheder på landbrugsområdet (gennemførelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 og (EØF) nr. 595/91 med Kommissionens svar, EFT 1994 C 53/1. Siden udgangen af 1992 har UCLAF været opdelt i fire kontorer, hvoraf de tre er beskæftiget med praktiske undersøgelser, ét dækkende landbrugsområdet mere præcist vedrørende EUGFL, Garantisektionen og landbrugsimport, ét vedrørende strukturfonde og andre områder og ét vedrørende egne indtægter. Hertil kommer et fjerde kontor, der varetager mere horisontale opgaver som planlægning, koordination og generelle anliggender. Ved siden af UCLAF har Generaldirektoraterne vedrørende landbrug (VI), budgetter (XIX), finanskontrol (XX) og toldunionen og inddirekte beskatning (XXI) alle egne kontorer med opgaver vedrørende forebyggelse, bekæmpelse og opfølgning af uregelmæssigheder inden for hver deres respektive områder hertil kommer, at der i en række af de andre generaldirektorater findes grupper eller eksperter specialiseret i bekæmpelse af uregelmæssigheder, jf. Kommissionens årsberetning vedrørende Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, beretning for 1993. I 1993 indebar dette, at bemanning i Kommissionen med henblik på bekæmpelse af uregelmæssigheder var på 51 årsværk i UCLAF, 40 i GD VI, 16 i GD XIX, 4 i GD XX og 27 i GD XXI. Alt i alt 138 årsværk. Opgørelsen omfatter såvel internt (90) som eksternt personale (48). I 1994 blev det imidlertid vedtaget at forstærke UCLAF med yderligere 50 stillinger.

UCLAF nedsætte ad-hoc arbejdsgrupper. Også selvom sagen ikke er tværgående over flere generaldirektorater, kan UCLAF deltage i det kontrol- og undersøgelsesarbejde, generaldirektoratet udfører inden for sit eget specielle arbejdsområde. Endelig er UCLAF betroet opgaver med at informere og uddanne personale i de enkelte medlemsstater.<sup>867</sup>

UCLAF er, som det fremgår, den helt centrale enhed i EF-systemet, for så vidt angår bekæmpelse af uregelmæssigheder.

I forhold til medlemsstaterne har UCLAF ikke videre kompetence end den, der i de vedtagne retsakter tildeles Kommissionen, hvilket blandt andet betyder, at UCLAF ikke kan foretage undersøgelser i medlemsstaterne uden forudgående meddelelse herom. Uformelt er UCLAF uhyre centralt både internt i EF-systemet og eksternt som samarbejdspartner for medlemsstaternes myndigheder.

Det er en udbredt opfattelse blandt de øvrige aktører, såvel medlemsstater som EF-institutioner, at Kommissionens holdning er, at der skal foretages effektiv bekæmpelse af uregelmæssigheder blandt andet via betydelig fællesskabsretlig kontrol- og sanktionsregulering og gerne med ikke uvæsentlig udøvende beføjelser til Fællesskabets institutioner. Fra medlemsstaternes centraladministrationer fremkommer i interviewene udtalelser som: »Kommissionen har gode intentioner«, »Kommissionen er interesseret i at stå vagt omkring reglerne, og med det følger et ønskemål om sanktionsmuligheder«. Det siges samstemmende, at Kommissionen gerne vil spille og faktisk spiller en væsentlig indsats i bekæmpelsen af uregelmæssigheder. Den samme opfattelse af Kommissionen genfindes hos de øvrige institutioner. Repræsentanten fra Rådet siger: »Kommissionen mener, at der bør stræbes højere af Unionen, af Fællesskabet. Det er derfor, de som en begyndelse foreslår ... kontrol udført af Kommissionen og så videre. Målet er at skabe en fælles [kontrol- og sanktionsregulering]. Kommissionen er motoren bag bekæmpelsen af uregelmæssigheder«.

Mange af de interviewede peger på, at Kommissionens større fiksering på bekæmpelsen af uregelmæssigheder er kommet med Jacques Santer's formandskab, således siges det: »Der er en ny kommission, og det er vores opfattelse, at de gør fremskridt«. Navnlig lægges der vægt på, at spørgsmålet om bekæmpelse af uregelmæssigheder sorterer under den svenske kommissær, Anita Gradin, henholdsvis den finske kommissær, Erkki Liikanen. For eksempel siges det: »I den nuværende Kommission er det de to nordiske kommissærer, som tilsammen har ansvaret for det her, og det er derfor forventeligt, at politikken bliver lidt strammere end tidligere«, og et andet eksempel: »På budgetområdet og på bekæmpelse af uregelmæssigheder er der kommet to nye kommissærer fra to nye medlemsstater. Det er ikke bare Liikanen og Gradin, det er finske Liikanen og svenske Gradin fra nye medlemsstater, der også i fremtiden skal have folkeafstemninger, derfor forstår de, at før Fællesskabet får mere magt og flere penge, er det vigtigt, at det faktisk bruger sine eksisterende beføjelser

---

<sup>867</sup> For så vidt angår yderligere oplysninger om UCLAF's arbejdsopgaver henvises til bilag 1 i Årsberetning fra Kommissionen om bedrageribekæmpelse, beretning for 1992 og handlingsprogram for 1993, KOM(93)141 endelig udg.

og kontrollerer det gældende pengeforbrug, så det sikres, at borgerne får noget for pengene«.

Kommissionen selv lægger heller ikke skjul på, at den gerne ser betydelig mere integration, for så vidt angår bekæmpelse af uregelmæssigheder, og erkender åbenlyst, at det langsigtede mål er at skabe en egentlig sammenhængende, dækkende regulering til bekæmpelse af uregelmæssigheder. Herunder at Kommissionens kontrolbeføjelser bør være mere vidtgående, og at Fællesskabet bør kunne foretage strafferetlig regulering. Det erkendes dog med en vis irritation, at det næppe bliver muligt at få medlemsstaterne med til dette. For eksempel siges det: »Dem derovre på øen ... de er bare imod, for der er gået politik i det, og det er et spørgsmål om national solidaritet, som de ikke har kunnet forklare mig, hvad er for noget. ... Det er noget med juridisk samarbejde, og der kommer alle grundjurister fra justitsministerierne ind, og for dem er det der med den Europæiske Union noget helt nyt, det er noget, der minder mest om en fodboldunion. Altså justitsministerierne er faktisk hængt af, og når man så forklarer dem, jamen, kære venner, vi har faktisk i landbrugspolitikken i de sidste 25 år haft lovgivning, som hvis I ser på effekterne, ... så er de i realiteten strafferetlige. Altså hvis du kyler en bonde ud af landbrugsordningerne, så er manden død. Hvis det ikke er strafferet, så ved jeg ikke hvad det er. Nå, siger de, har i sådan noget, det har vi aldrig været opmærksomme på. Jamen, undskyld, det har været sendt til høring«. Og senere i interviewet siges det om Rfo 2988/95<sup>868</sup>: »Folk kunne godt se, det var strafferet ind ad bagvejen. Vi slog bare nogle store blå øjne op og sagde, at det slet ikke havde noget med det at gøre, og det kommer an på, hvordan I fortolker det. ... Det er lidt utilfredsstillende, fordi det ikke er vores interesse at bøje traktaten, men det er vores interesse at skaffe nogle løsninger, og hvis vi mener, at der skal noget strafferetligt til, så er det klart, at hvis traktaten ikke giver mulighed for at køre det the clear way i tredje søjle, så forsøger vi at gøre det i første søjle, men det er ikke samme smukke og rene løsning, som det burde være«.

#### *18.1.1.1 Manifeste funktioner*

Effektiv bekæmpelse af uregelmæssigheder medfører, at Fællesskabets midler anvendes i overensstemmelse med intentionen, og at der alt andet lige sker en større grad af opfyldelse af Fællesskabets politiske mål. Samtidig vil den miskreditering af Fællesskabet, som følger af betydelige uregelmæssigheder, kunne bringes til ophør eller i hvert tilfælde reduceres, hvis bekæmpelsen af uregelmæssigheder er effektiv. Forhold, som i særlig grad falder tilbage på Kommissionen på grund af denne institutions formelle ansvar for budgettet. Et nationalt parlamentsmedlem anfører i overensstemmelse hermed: »Jeg tror, at Kommissionen har erkendt at uregelmæssigheder er ekstremt skadelige for Fællesskabet omdømme, og det er derfor Kommissionen bekæmper det så hårdt som muligt«. Bekæmpelse af uregelmæssigheder gennem anvendelse af regulering af kontrol og sanktioner indebærer derfor vigtige manifeste funktioner for Kommissionen.

---

<sup>868</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

### *18.1.1.2 Manifeste dysfunktioner*

Den promovering af problemet med uregelmæssigheder, som Kommissionen har foretaget gennem de seneste år, kan risikere at ramme Fællesskabet og hermed Kommissionen som en boomerang. Reaktionen herpå kan blive, at medlemsstaterne ikke ønsker at styrke Fællesskabets institutioner, men tværtimod beskærer kompetencen til fordel for det nationale niveau. I et par interview med repræsentanter for medlemsstaterne gives der således udtryk for, at offentlighed omkring uregelmæssighederne kan skabe en mere negativ holdning til Fællesskabet. Antydningen af denne mulighed ligger for eksempel i en udtalelse om, at »Kommissionen har anerkendt, at uregelmæssighederne er ekstremt skadelige for Unionens image«. Kommer uregelmæssighederne til at fremstå som et betydeligt problem, der ikke kan løses, må det antages, at den latente dysfunktion knyttet hertil vil kunne blive væsentlig. Et forhold, som det må antages, at Kommissionen er sig bevidst.

### *18.1.1.3 Latente funktioner*

Bekæmpelsen af uregelmæssigheder har flere vigtige latente funktioner for Kommissionen.

Ved aktivt at bekæmpe uregelmæssigheder opnår Kommissionen udvidelse af egen kompetence dels gennem indflydelse på medlemsstaternes myndighedsudøvelse og dels ved selv at forestå myndighedsudøvelsen. At dette er tilfældet, bekræftes af interviewet med repræsentanten for Rådet, der angiver Kommissionens overordnede mål som værende en central regulering af kontrol og sanktioner. Også interview fra medlemsstaterne støtter denne fortolkning, en repræsentant fra en medlemsstat siger: »[Kommissionen] vil helst lave det hele selv. ... Kommissionen har den bagtanke med bedrageribekæmpelse eller forhindring af uregelmæssigheder at tilegne sig selv mere kompetence«. Kommissionen selv er angiveligt heller ikke blind for dette aspekt, men anfører, at medlemsstaterne: »skylder sig selv, at tænke over hvordan man bedst løser de problemer, vi står over for, og det er blandt andet svindel mod EF's budget. Men det er jo også hele den anden grænseoverskridende kriminalitet, og der mener jeg, at justitsfolket skulle tage sig selv i nakken og se at få analyseret det til bunds og gøre det hurtigt, fordi det, der sker i øjeblikket, er, at mafiaen allerede er på internettet og den transnationale finansielle kriminalitet den cykler derudaf, og de juridiske instrumenter og samarbejds mønstre, vi har, fungerer ikke«. Denne udtalelse fortolker jeg, som at medlemsstaterne efter Kommissionens opfattelse bør være mere pragmatiske i bekæmpelsen af uregelmæssigheder i stedet for at holde fast i national suverænitet. Et forhold, som vil have en yderligere integration og mere central stilling for Kommissionen til følge. Det interviewede medlem af Europa-Parlamentet angiver også bekæmpelsen af uregelmæssigheder som løftestang til at vinde yderligere indflydelse, dog således at en ordentlig bekæmpelse af uregelmæssigheder ses som en forudsætning for, at Fællesskabet kan opnå yderligere kompetence.

En anden vigtig latent funktion for Kommissionen, der følger af bekæmpelsen af uregelmæssigheder, er, at Kommissionen på denne måde får lejlighed til at fremstå handlekraftig. Altså en handlingsfunktion, der giver legitimation af Kommissionen. En repræsentant for en medlemsstats centraladministration beskylder således Kommissionen for, som det siges, at lave en masse larm uden at gøre noget ved problemet. En



repræsentant for en anden centraladministration beklager, at »Kommissionen ind imellem syntes mere interesseret i medierne end i medlemsstaterne. For eksempel når Kommissionen har udarbejdet den årlige rapport om bekæmpelse af uregelmæssigheder, er det første, de gør at sende den til medierne frem for at sende den til medlemsstaterne«. Også Europa-Parlamentet beklager et lignende forhold: »Kommissionen taler om deres sort-liste initiativ. Men deres sort-liste initiativ kom tre år for sent, fordi det tog dem ekstra tre år at følge Parlamentets råd [om at lave en sort-liste]«.

En tredje og særlig latent funktion udspringer af Kommissionens stiltiende accept af medlemsstaternes overtrædelser af fællesskabsretten eller med andre ord Kommissionens manglende sanktionering af medlemsstaterne. Den interviewede dommer fra EF-Domstolen siger herom: »Gennem de sidste ti til tolv år har Kommissionen haft større politisk indflydelse og har været indstillet på at indgå aftaler og lukke øjene for ting, som de tidligere ville have slået ned på«. En anden interviewet siger; »Hver gang du har en sag, der bliver rimelig stor, bliver den også lynhurtigt rimelig politisk, og så begynder studehandlen mellem Kommissionen og det pågældende lands regering for at finde ud af: Ja, vi erkender, at vi har snydt, eller vi erkender, at vores kontrol ikke har været i orden. Vi erkender, at Kommissionen er i sin fulde ret til at kræve pengene tilbage. Men man enes altid om, at de skal tilbagebetale en eller anden procentdel af det, som de kunne kræves«. En repræsentant for en medlemsstat siger: »Kommissionen har et vigtigt instrument. De kan holde midler tilbage. Men de har indtil videre aldrig turdet«. I et andet indterview: »Når det drejer sig om, hvad den enkelte landmand skal gøre, så er det rimelig nemt for Kommissionen at se tingene sort og hvidt. Når du er i en situation, hvor der er et land, der står til at miste ... to til tre milliarder, så bliver sagen politisk. Så er det ikke nemt at være sort-hvid længere«. Forholdet erkendes også af Kommissionen: »Der findes andre saktionsformer. Der findes jo tilbageholdelse af udbetalinger fra budgettet. Det er aldrig blevet forsøgt, fordi alle godt ved, at en ting er at straffe operatører og straffe embedsmænd, men at straffe en medlemsstat, der er du inde i den politiske sfære, og der skal man finde nogle rigtig gode sager. ... Man skal have sager, hvor hele det politiske system har vendt det blinde øje til, og landet på trods af gentagne opfordringer har undladt at korrigere«.

De anførte citater giver grund til at antage, at Kommissionen lader sin sanktionspolitik i forhold til medlemsstaterne styre af politiske hensyn.

Min fortolkning er, at denne forskel i administration imellem medlemstater og de retsundergivne i medlemsstaterne indebærer en latent funktion for Kommissionen. Fordi medlemsstaterne, da sanktionstruslen ikke er reel, accepterer, at Kommissionen og Fællesskabet formelt har en sanktionskompetence i forhold til dem, som de ellers næppe ville acceptere. Kommissionen kommer på denne måde til at fremstå stærk udadtil. Endvidere er sanktioneringen i forhold til de retsundergivne en vigtig handlingsfunktion, der viser, Kommissionens og Fællesskabets vilje til bekæmpelsen af uregelmæssigheder.

Forholdet forklarer også, hvorfor det er EF-Domstolen, der har sanktionskompetencen efter art. 171, stk. 2. Det er nemlig Domstolen, der har den objektive

legitimitet til at kunne udføre denne funktion.<sup>869</sup> Et forhold, som også påpeges af flere af de interviewede repræsentanter fra medlemsstaterne, for eksempel siges det: »Vi er ikke glade for tanken om, at Kommissionen skal have direkte beføjelser til skære i subsidier eller straffe medlemsstater, hvis de ikke overholder fællesskabsreguleringen. Dette bør varetages af EF-Domstolen, det er det eneste, vi kan acceptere«. Efter min fortolkning er det tillige i Kommissionens interesse, at sanktionskompetencen er placeret hos Domstolen. Den anførte forståelse er blandt andet kommet til udtryk i og begrundes den lidt kryptiske art. 7 i Rfo 2988/95<sup>870</sup> om embedsmænds medansvar.

Bekæmpelsen af uregelmæssigheder har således vigtige latente funktioner for Kommissionen. Det angår tilegnelse af yderligere kompetence via yderligere integration, at styrke egen legitimation samt at fremtræde som en stærk og handlekraftig institution.

#### *18.1.1.4 Latente dysfunktioner*

På spørgsmålet, om Fællesskabet bør have kompetence til at foretage kontrol i medlemsstaterne uafhængigt af de nationale myndigheder, svarer Kommissionens repræsentant: »Jeg tror ikke, det er formålstjenligt. ... Jeg tror, vejen bør være at etablere et regelværk, som gør, at medlemslandene den onde hylende mig er forpligtet til at agere hurtigt og loyalt sammen med Kommissionen, sådan så vi kan arbejde sammen«. Svaret er interessant i relation til latente dysfunktioner, idet det implicit angiver, at det egentlige problem i forhold til medlemsstaterne er, at de ikke er loyale over for Fællesskabet. Flere af de interviewede repræsentanter fra medlemsstaterne giver udtryk for, at Jacques Santer Kommissionen tager bekæmpelsen af uregelmæssigheder meget alvorligt og søger at (gen)skabe samarbejdet og solidariteten inden for Fællesskabet. Den interviewede repræsentant fra medierne giver også udtryk for, at det, der i virkeligheden er behov for, er et bedre samarbejde mellem EF-institutionerne såvel som mellem dem og medlemsstaterne.

Alle disse udtalelser pege på det grundlæggende problem, at den forudsatte loyalitet i Fællesskabet ikke eksisterer. Det må i denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen selv bidrager til den manglende tillid og solidaritet. Når det for eksempel erkendes, at Rfo 2988/95<sup>871</sup> er strafferet ind ad bagvejen, og at man aktivt bøjer traktaten for at skabe det fornødne reguleringsgrundlag, er det omstændigheder, der øger medlemsstaternes mistænksomhed over for Kommissionen.

Bekæmpelsen af uregelmæssigheder gennem kontrol og sanktioner tjener måske nok til at fremstille Kommissionen som handlekraftig mv., som omtalt ovenfor under latente funktioner, men det er i virkeligheden udtryk for symptombehandling, der ikke gør noget ved det egentlige problem.

Det må antages på længere sigt at skade såvel Kommissionen som Fællesskabet

---

<sup>869</sup> Se afs. 18.1.3.

<sup>870</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>871</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

som sådan og dermed virke som en latent dysfunktion, at det egentlige problem negligeres og ligefrem forværres af Kommissionen.

Kommissionens skisma mellem på den ene side at løse konflikter i forhold til medlemsstaterne politisk og konflikter i forhold til de retsundergivne i medlemsstaterne retligt er omtalt ovenfor i forbindelse med de latente funktioner. Denne forskellighed i administrationen er imidlertid ikke kun en latent funktion, men kan tillige fortolkes som en latent dysfunktion, idet forskelsbehandlingen svækker Fællesskabets legitimitet. Den interviewede interesserepræsentant siger således: »Når du spørger i Kommissionen, om det kan være rimeligt, at der er en regel, som vi erkender, der er, der betyder, at man skal betale så mange penge på grund af en lille forseelse, så siger Kommissionen, at de foretrækker at se tingene sort på hvidt. ...Når det drejer sig om, hvad den enkelte landmand skal gøre, så er det rimeligt nemt for Kommissionen at se tingene sort og hvidt. Når du er i en situation, hvor det er et land, der står til at miste ... to til tre milliarder kroner, så bliver sagen politisk. Så er det ikke nemt at være sort og hvid længere, og det er jo altså en farlig ting. En lille borger, ham kan vi gøre med, hvad der passer os, men et land, der er vi nødt til at tage politiske hensyn«.

Også på en anden måde kan denne forskelsbehandling risikere at virke som en latent dysfunktion for Kommissionen, for når Kommissionen forskelsbehandler medlemsstat og borgere, så er det for nogle medlemsstater nærliggende at tro, at der tillige sker forskelsbehandling medlemsstaterne imellem. I interviewet i den græske centraladministrations siges det således om sag 68/88<sup>872</sup> og den regulering, der fulgte heraf: »Sagen gav Fællesskabet en chance til at [slå ned på een], hvis protester ikke høres. Storbritannien, Tyskland eller Frankrig er store lande, som det er godt at have et godt forhold til, vi hører ikke til den gruppe«. I et andet interview siges det: »I sidste ende er det en politisk beslutning. ...Hvis man opfordrer til at gå imod Frankrig, siger de, nej, nej Frankrig er medlem af klubben, så slem er deres overtrædelse heller ikke. ...Der er en klub med flere stater, som siger ja eller nej. Den juridiske tjeneste får at vide, at de skal komme til et andet resultat. Der er betydelig rum for manipulation«. I interviewet med repræsentanten fra Kommissionen vedgås det, at der er lande, som det vil være meget problematisk at pålægge sanktioner, hvorfor der må ske en nøje selektion af de sager, der føres frem. Uanset om mistanken er rigtig, hvilket Kommissionens repræsentant altså giver grund til at antage, at den er, svækker det Kommissionens legitimitet, fordi medlemsstaterne tillid til institutionen svækkes. Forskelsbehandlingen bliver en latent dysfunktion for Kommissionen.

#### *18.1.1.5 Konklusion*

Kommissionen optræder som en meget aktiv aktør i bekæmpelsen af uregelmæssigheder, det gælder såvel i forbindelse med regelskabelsen som regelanvendelsen. Det gør den for at honorere sit budgetansvar og for at sikre opnåelsen af Fællesskabets politiske mål. Men det har også den funktion, at Kommissionen sikrer sig selv yderligere kompetence og fremstår handlekraftig og stærk. Den betydelige promo-

---

<sup>872</sup> Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Helleniske Republik, Saml. 1989.2965.

vering af uregelmæssigheder og bekæmpelsen heraf risikerer imidlertid at undergrave Kommissionens stilling, hvis det ikke lykkes at gøre noget ved problemet. Parallelt hermed svækker Kommissionen sin egen legitimitet, da sanktionsanvendelsen påvirkes af politiske hensyn.

### *18.1.2 Europa-Parlamentet*

»Europa-Parlamentets rolle kan sammenlignes med de nationale parlamenters rolle«, siger en af de interviewede. Hermed sigtes blandt andet til, at Europa-Parlamentet har langt større indflydelse på regelskabelsen end på regelanvendelsen.

På linie med Folketinget har Europa-Parlamentet organiseret sit arbejde i udvalg med egne ressortområder. Oprindeligt hørte spørgsmål om kontrol og sanktioner samt gennemførelsen af EF's budget under Budget Udvalget. I begyndelsen af 1970'erne etableredes et underudvalg, der i slutningen af 1970'erne skiltes ud til et selvstændigt udvalg med eget sekretariat osv.; Budget kontrol Udvalget. Det er Budget kontrol Udvalget, der i dag er resortudvalg for så vidt angår bekæmpelse af uregelmæssigheder over for EF's budget.<sup>873</sup>

Udvalget baserer ofte sit arbejde på beretninger fra Revisionsretten, men kan også selv producere rapporter. Om udvalgets arbejdsmåde siger en af de nationale parlamentarikere: »De er ret strikse [med hensyn til bekæmpelse af uregelmæssigheder], når jeg hører folkene i Budget kontrol Udvalget, ... så er det benhårdt. Men her skal man heller ikke glemme, at i Europa-Parlamentet grupperer man sig delvist efter interesse, og de ledende folk i for eksempel Budget kontrol Udvalget er briter og danskere og lignende. Det er ikke de højtråbende folk, der tager ordførerskaberne og derigennem slår en del igennem i det samlede parlament. ...Det er også derfor, man sommetider oplever det bemærkelsesværdige, at et udvalg kan komme i salen med en betænkning, der bliver stemt ned«. Det er rigtigt, at Budget kontrol Udvalget fungerer som en enhed på tværs af partiskel. Men med hensyn til den sidste bemærkning forregner interviewpersonen sig, for erfaringerne viser, at Budget kontrol Udvalgets rapporter som altovervejende hovedregel vedtages af Parlamentet.

Budget kontrol Udvalget er et lavstatus udvalg, hvilket blandt andet betyder, at mødefrekvensen lader noget tilbage at ønske, og at det i realiteten er overladt til en håndfuld engagerede medlemmer at tegne Europa-Parlamentets politik på området. Der er dog tendenser til, at udvalget påkalder sig en stigende interesse, i takt med at spørgsmålet om bekæmpelse af uregelmæssigheder har bevæget sig op på den politiske dagsorden.

Europa-Parlamentets indflydelse på regelskabelsen varierer alt afhængig af hjemmelsbestemmelserne for fællesskabsreguleringen.<sup>874</sup>

---

<sup>873</sup> Dette tilkendegav EP i 1980 med vedtagelsen af en resolution herom (Doc 1-973/80), der førte til udvalgets første rapport i 1984 (Doc 1-1446/83), og senere to lignende rapporter i 1987 (Doc A 2-251/86) og 1989 (Doc A2-20/89).

<sup>874</sup> Se f.eks. Krarup, Ole; Europaparlamentarisme - En vej mod Unionen, Københavns Universitet, Retsvidenskabeligt Institut B, Årsberetning 1994 og Rasmussen, Hjalte, EU-ret i kontekst, 2. udg., 1995.

Nøgleretsakterne vedrørende bekæmpelse af uregelmæssigheder er imidlertid vedtaget med hjemmel i art. 235, der alene giver EP ret til at fremkomme med en udtalelse før akternes vedtagelse.<sup>875</sup> Det er da også den almindelige opfattelse, at Europa-Parlamentets indflydelse på regelskabelsen er begrænset. En af de interviewede udtrykker det således: »Rådet sender et forslag [til Parlamentet], der redegør for sin opfattelse. Hvis Rådet er uenig, siger de mange tak, vi vil gennem jeres kommentarer i vores dossierer, og vi vil passe godt på dem, men vi vil ikke tage hensyn til dem«.

Parlamentets indflydelse på bekæmpelsen af uregelmæssigheder er imidlertid ikke alene vedtagelsen af sekundære retsakter. Også Fællesskabets budget indtager en vigtig rolle i denne forbindelse. En interviewet fra en af de andre institutioner udtaler, at Parlamentet »er den anden arm af budgetautoriteten, hvorfor de føler, at de bør have kontrol med ikke alene, hvad der er puttet i budgettet, men også hvordan pengene bliver anvendt«.

Europa-Parlamentet har da også fået stadig mere indflydelse på såvel udarbejdelsen af budgettet som den efterfølgende godkendelse af regnskabet. Det er således Europa-Parlamentet, der, ganske vist efter henstilling fra Rådet, meddeler Kommissionen decharge for gennemførelsen af budgettet. Det vil sige, godkender Kommissionens gennemførelse af budgettet.<sup>876</sup> Denne decharge baseres på det regnskab, som Kommissionen hvert år forelægger såvel Rådet som Europa-Parlamentet vedrørende anvendelsen af budgettets poster gennem det forløbne år<sup>877</sup>, samt på Revisionsrettens årsberetning og særberetninger.<sup>878</sup>

Decharge-afgørelsen indeholder blandt andet henstillinger til institutionerne primært Kommissionen om, hvilke initiativer der bør tages for at sikre en ordentlig og forsvarlig administration af Fællesskabets midler.<sup>879</sup> Med TEU er det blevet traktatfæstet, at »Kommissionen træffer alle egnede foranstaltninger til at efterkomme bemærkningerne i afgørelserne om decharge og andre bemærkninger fra Europa-Parlamentet i forbindelse med afholdelse af udgifterne samt de kommentarer, der ledsager de henstillinger om decharge, som Rådet vedtager«.<sup>880</sup>

<sup>875</sup> Et forhold, der vil ændre sig, når og hvis Amsterdamtraktaten træder i kraft, med den heri ændrede formulering af art. 209a.

<sup>876</sup> Jf. art. 206 i traktaten. I denne forbindelse erindres, at det er Kommissionen, der er den regnskabsansvarlige myndighed, jf. art. 205 i traktaten. Dechargen er den formelle handling, der slutter regnskabet, men den er også en politisk tilkendegivelse og et retligt handlingspålæg.

<sup>877</sup> Jf. art. 205a i traktaten.

<sup>878</sup> Jf. art. 206, stk. 1 i traktaten.

<sup>879</sup> Jf. art. 89, stk. 2 i Rfo. 610/90 om ændring af finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, EFT 1990 L 70/1.

<sup>880</sup> Jf. art. 206, stk. 3 i traktaten. En lignende bestemmelse fandtes tidligere i Rfo 610/89 om ændring af finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, EFT 1990 L 70/1.

Særligt formuleringen om, at også Europa-Parlamentets bemærkninger er bindende for Kommissionen, er vigtig. Og sammenholdt med, at Kommissionen efter anmodning fra Rådet eller Parlamentet skal redegøre for de foranstaltninger, der er truffet som følge af bemærkningerne i forbindelse med dechargen<sup>881</sup>, bliver de bemærkninger, der knyttes til dechargen, tillagt realitet gennem en egentlig retlig handlepligt for Kommissionen.

Det er decharge proceduren, Europa-Parlamentet anvender til at sikre sig indflydelse på bekæmpelsen af uregelmæssigheder.

Til hjælp herfor anvender EP betinget decharge. Det vil sige, at decharge ikke gives, før Kommissionen enten har gennemført eller bundet sig til løfter om tiltag i bestemte retninger. Parlamentet er ganske vist forpligtet til senest den 30. april det efterfølgende år at meddele decharge, men hvis fristen ikke kan overholdes, er det Kommissionen, der er forpligtet til snarest muligt at træffe foranstaltninger, der kan fjerne hindringerne for dechargen<sup>882</sup>, hvorfor metoden med forudgående krav er operationel for Europa-Parlamentet.

Interviewundersøgelsen viser, at såvel medlemsstaterne som Kommissionen er opmærksomme på Parlamentets muligheder i relation til dechargen. Den interviewede fra Kommissionen udtaler herom: »[Parlamentet] kan tage budgettet som gidsel. Altså hvis de opdager, at der er nogle budgetlinier, der ikke er blevet administreret ordentligt, så er det den nemmeste sag i verden simpelthen at blokere. Det er ikke nemt, men altså det er forholdsvis nemt. De har altså et håndtag, og der kan de genere medlemslandene ret udtrykkeligt. Det er ikke altid særlig konstruktivt«.

At Parlamentet er villig til at benytte muligheden for betinget decharge, kan illustreres med, at i 1994 gjorde Europa-Parlamentet med held sin decharge betinget af ansættelse af yderligere 50 medarbejdere i UCLAF. Den interviewede fra Europa-Parlamentet udtaler selv herom: »UCLAF er i det store hele blevet styrket af Parlamentet, ikke af Kommissionen. Parlamentet puttede 50 ekstra stillinger ind i UCLAF. Mange i Kommissionen prøvede at stjæle stillingerne til andre ting, og vi blev nødt til at fortælle dem, at vi ville nægte decharge. Så UCLAF er blevet styrket af Parlamentet«.<sup>883</sup>

<sup>881</sup> Jf. art. 206, stk. 3 i traktaten. En lignende bestemmelse fandtes tidligere i art. 89, stk. 5 i Rfo 610/90 om ændring af finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, EFT 1990 L 70/1.

<sup>882</sup> Jf. art. 89, stk. 1 i Rfo 610/90 om ændring af finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, EFT 1990 L 70/1.

<sup>883</sup> En anden reaktionsmulighed for Parlamentet, der ligger i forlængelse af betinget decharge, er helt at undlade at meddele decharge til et regnskab. Det har været diskuteret, om Europa-Parlamentet overhovedet kan nægte at meddele decharge eller er henvist til blot at udsætte dechargen. Under hensyn til, at nægtelse er sket i 1984, må dette anses for muligt. Det indebærer ikke, at der automatisk er givet mistillid til Kommissionen. Skal der gives mistillid, må dette ske efter art. 144 med det heraf følgende krav til quorum og flertal. Da Europa-Parlamentet i 1984 nægtede at godkende Kommissionens årsregnskab, opfordrede Parlamentet det ansvarlige kommissionsmedlem til at træde tilbage. Kommissionen blev og modtog ikke nogen mistillid, jf.

Ved indledningen af dette afsnit blev det nævnt, at Parlamentets indflydelse på regelanvendelsen er begrænset. Dette betyder imidlertid ikke, at den er ikke-eksisterende. Navnlig undersøgelseudvalg efter art. 138c er af betydning i denne forbindelse.<sup>884</sup> En af de interviewede fra medlemsstaterne udtaler herom: »Parlamentet har startet den første undersøgelse ... så vidt jeg ved er det vedrørende transport og told, hvor der er en masse uregelmæssigheder. Så de optræder meget aktivt«.

De interviewede opfatter Europa-Parlamentet som en af de mest, hvis ikke den mest, aktive og integrationistiske aktører i forbindelse med spørgsmålet om bekæmpelse af uregelmæssigheder over for budgettet og kontrol og sanktioner. De interviewede medlemsstats repræsentanter siger for eksempel: »Europa-Parlamentet har en meget klar holdning«, »Parlamentet ... er dem, der først og fremmest bekymrer sig om [uregelmæssigheder]«, »Jeg vil gå så vidt som til at sige, at Europa-Parlamentet har været ophavsmand for den nye holdning i Kommissionen og også for de nationale myndigheder. Jeg er helt overbevist om, at Parlamentet har optrådt som en motor for holdningen om, at ... [uregelmæssigheder] er uacceptabelt«, »Europa-Parlamentet er meget opmærksom på dette problem [med uregelmæssigheder] og vil have større intervention fra fællesskabsinstitutionerne«, »Europa-Parlamentet er dem, som er mest positive«, »Europa-Parlamentet har forsøgt at højne sikkerhed og ansvarlighed«. Som den eneste af de interviewede fra EF-institutionerne, der udtaler sig om Parlamentet, siger repræsentanten fra Rådet: »Parlamentet er meget aktiv på dette område og vil gå længere, end Rådet er indstillet på«.

Disse tilkendegivelse stemmer helt overens med Europa-Parlamentets selvopfattelse, således giver den interviewede parlamentariker udtryk for, at Fællesskabet bør have kompetence til at foretage kontrol dels med medlemsstaterne og dels med de retsundergivne i medlemsstaterne uafhængigt af de nationale myndigheder. Tilsvarende findes det naturligt, at fællesskabsinstitutioner kan pålægge de retsundergivne i medlemsstaterne sanktioner. Med hensyn til sanktioner over for medlemsstaterne angiver den interviewede derimod en vis tilbageholdenhed, idet det anføres: »Jeg er ikke sikker på, at det er en god idé. Fordi hvis vi begynder at anvende sanktioner over for andre end gerningsmanden, er det eneste, der opnås, at der skabes grundlag for ikke at rapportere overtrædelser. ... Hvis jeg ved, du vil straffe mig, fordi jeg har afsløret uregelmæssigheder, så vil jeg lade være med at rapportere, og så opstår den nonsens, som ses i Unionens statistikker, hvor der i visse lande angiveligt slet ikke er uregelmæssigheder, fordi der ikke er givet meddelelse om et eneste tilfælde«.

---

Gulmann, Claus og Hagel-Sørensen, Karsten; EF-ret, 1988, s. 87 samt Vesterdorf, Peter L.; Europa-Parlamentet og Europæisk Integration, 1983. Dette leder over i EP's tredje reaktionsmulighed, der som antydnet er mere formel end reel, nemlig at give Kommissionen en mistillidsserklæring, hvorved hele Kommissionen tvinges til at træde tilbage, jf. art. 144. Ingen af de to gange, hvor et mistillidsvotrum er blevet sat under afstemning i Parlamentet, er det blevet vedtaget. Første gang var i 1972, hvor Kommissionen havde overskredet en frist for at fremsætte forslag, der skulle styrke Parlamentet. Anden gang var i 1976 på grund af utilfredshed med forvaltningen af landbrugspolitikken.

<sup>884</sup> Jf. afs. 9.1.

Europa-Parlamentets holdning til bekæmpelse af uregelmæssigheder kan på denne baggrund kaldes meget føderalistisk, med ønske om at Fællesskabets institutioner tillægges egentlig udøvende kontrol- og sanktionsbeføjelser i forhold til de nationale befolkninger uafhængigt af de nationale myndigheder. Dette gælder, også selvom Europa-Parlamentet erkender, at løsningen på problemet med uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget ikke ligger i kontrol og sanktioner, men derimod helt andre steder. Den interviewede parlamentariker siger således om landbrugspolitikken; »Jeg ville foretrække ... en politik, hvor der er mere overensstemmelse med udbud og efterspørgsel. Hvis vi fik sådan en reform, så behøvede man ikke tale om, hvordan uregelmæssigheder skal straffes. Straffene er egentlig et forsøg på at sætte et plaster på et sår, som jeg syntes, det er mere interessant helt at undgå. Efter min mening er uregelmæssighederne et symptom og ikke selve problemet«. Og videre siges det i forbindelse med spørgsmålet om, hvad der skal gøres; »Det, der er behov for, er en fælles definition, et fælles handlingsprogram og et fælles engagement i de femten medlemsstater«. Navnlig punktet med det fælles engagement er vigtigt. Endelig peger den interviewede på, at reglerne skal laves mere simple, hvorom han bemærker: »Det skulle ikke være så svært. Efter min mening har for mange bureaukrater en interesse i indviklet regulering«.

#### *18.1.2.1 Manifeste funktioner*

Europa-Parlamentets aktive indsats for navnlig via decharge proceduren men også gennem vedtagelsen af sekundære retsakter at fremme kontrol- og sanktionsreguleringen og minimere uregelmæssighederne udgør en manifest funktion for Parlamentet. Det samme gælder de udtalelser, resolutioner mv., som Parlamentet afgiver om emnet, ligesom de konferencer, der afholdes, markerer Europa-Parlamentets aktive indsats på området og legitimerer Parlamentets fortsatte eksistens.

#### *18.1.2.2 Latente funktioner*

Det sker i flere interview, at Europa-Parlamentets interesse ikke alene beskrives som bekæmpelsen af uregelmæssigheder. Den interviewede fra en af de andre institutioner siger: »Parlamentet er jo utroligt interesseret i de her sager, fordi parlamentet har budgetansvar. Der er mange ting, Parlamentet ikke rigtigt kan gøre noget ved, men her har de altså en identitet, og det vil sige Parlamentet, Hensh og de andre, er utrolig aktive«. En repræsentant for en af de nationale centraladministrationer siger: »Jeg er bange for, at uregelmæssigheder ... er et stort problem, og efter min mening er der mange folk i Fællesskabsinstitutionerne, der misbruger emnet til at lave en masse larm, og ... i virkeligheden ikke bekæmper uregelmæssigheder, fordi der spildes tid i Europa-Parlamentet og Kommissionen på at diskutere«. De udtalelser, resolutioner mv., som Parlamentet afgiver om bekæmpelsen af uregelmæssigheder, er, ligesom de konferencer Parlamentet holder, med til at vise et Parlament, som handler. På samme måde har anvendelsen af den med TEU etablerede kompetence til at lave midlertidige undersøgelsesudvalg en betydelig legitimerende funktion for Parlamentet, dette bekræftes blandt andet af det ovenfor anførte citat, hvor den interviewede fremhæver undersøgelsesudvalget som dokumentation for Parlamentets aktive indsats i bekæmpelsen af uregelmæssigheder.



Parlamentet selv styrker sin funktion i så henseende ved at understrege sin indsats i forhold til de andre institutioner. Det interviewede MEP's udtalelse om Kommissionens forsøg på at misanvende 50 UCLAF-stillinger er et eksempel herpå, der understreger, at EP er den aktive bekæmper af uregelmæssigheder over for budgettet. Det samme gælder ideen om sortlistning, som i hvert tilfælde efter Parlamentets egen opfattelse er undfanget i Budget kontrol Udvalget. Den interviewede parlamentariker siger herom: »Kommissionen taler om deres sort-liste initiativ. Men deres sort-liste initiativ kom tre år for sent, fordi det tog dem ekstra tre år at følge Parlamentets råd [om at lave en sort-liste]«.

Europa-Parlamentet kommer på denne måde til at fremstå som budgettets forsvarer par excellence. Institutionen, der ikke accepterer uregelmæssigheder. Spørgsmålet om bekæmpelse af uregelmæssigheder bruges af EP til at vise handlekraft. Bekæmpelsen af uregelmæssigheder får således en vigtig funktion som legitimation af EP's eksistens.

En anden vigtig latent funktion for Europa-Parlamentet, der udspringer af bekæmpelsen af uregelmæssigheder, er, at Parlamentet, ligesom Kommissionen, ad denne vej søger at sikre sig selv og Fællesskabet større kompetence. For eksempel siger en interviewet repræsentant for en national centraladministration: »Europa-Parlamentet kan være en god medspiller, men de politiserer for meget, og ønsker at øge EU's indflydelse for meget«. Tilsvarende siger en anden: »Europa-Parlamentet er meget opmærksom på dette spørgsmål [om bekæmpelse af uregelmæssigheder], og ønsker større intervention fra Fællesskabsinstitutionerne«. En tredje udtaler direkte: »De vil gå videre. De vil selv have mere magt«.

Den rolle, som Europa-Parlamentet og navnlig Budget kontrol Udvalget har givet sig selv som vogteren af overholdelsen af EF's budget, må tillige ses i en mere overordnet politisk kontekst. Det har alle dage været således, at Parlamentet - godt støttet af Kommissionen - mere eller mindre åbenlyst har arbejdet for en stadig udvidelse af EF's budget. Dette er sket, fordi budgetudvidelser uden at udvide Fællesskabets formelle kompetence skaber grundlag for udvidelse af den politiske betydning af Fællesskabet, og fordi det altid er lettere at iværksætte nye aktiviteter, end det er at skære eksisterende aktiviteter ned. Når prioritering er uforholdsmæssig, vil nye Fællesskabsinitiativer alt andet lige lettere blive realiseret. Set i dette lys udgør fikseringen på kontrollen med den rette anvendelse af Fællesskabets midler et legitimerende røgslør, som tjener til at fremstille Europa-Parlamentet som vogteren over, at midlerne anvendes korrekt, snarere end som en institution der stræber efter stadig udvidelse af EF's budget. Denne drejning af opmærksomheden udfører en latent funktion.

### *18.1.2.3 Latente dysfunktioner*

Efter at Europa-Parlamentet har fået beføjelser til at etablere midlertidige undersøgelsesudvalg og dermed optræde aktivt og direkte i regelanvendelsen på en måde, som efter omstændighederne kan gå meget tæt på medlemsstaterne<sup>885</sup>, er der fremkommet

---

<sup>885</sup> Jf. redegørelsen herom ovenfor i afs. 9.1.

kritik af Europa-Parlamentet fra medlemsstaterne herfor. I forbindelse med redegørelse for Europa-Parlamentets rolle siges det således i medlemsstatsinterview: »Enhver må spille sin rolle. ...Vi kan ikke alle sammen spille alle roller, og det er det, der sker for tiden. Alle vil lave det hele«. Repræsentanten for en anden Fællesskabsinstitution udtaler i overensstemmelse hermed: »Hvis du har nogle budgetter, der flyder over landegrænserne, og har forskellige sanktionsmuligheder, forskellige kontrolmuligheder, så går det galt. Det er Parlamentet altså en god institution til at stikke lige op i trynen på medlemslandet, og sige nu kan I se, hvad der sker, og kalde dem til interview og så videre. Medlemslandene hader det«. Men der er også andre måder, på hvilke Europa-Parlamentet kommer i gnidninger med medlemsstaterne. Således har Europa-Parlamentet en særstilling blandt EF's institutioner med hensyn til mulighederne for at kritisere medlemsstaterne. Hvor EF-Domstolen, Kommissionen, Rådet og Revisionsretten er låst i deres muligheder i så henseende, er Europa-Parlamentet alene bundet af de politiske muligheder for at samles om udtalelser mv. En repræsentant for af medlemsstaterne udtaler herom: »Efter min opfattelse har Europa-Parlamentet allerede en lang tradition for at kritisere uregelmæssigheder og kritisere de nationale administrationer«. Mens en anden fortæller, hvordan Europa-Parlamentet bruges i så henseende: »På det sidste arbejdsgruppemøde sagde Kommissionen til os: Europa-Parlamentet siger sådan og sådan og sådan, det må I acceptere. Efter min opfattelse forsøgte Kommissionen at bruge Europa-Parlamentets udtalelser til at støtte deres egen holdning«.

Konfrontationerne skaber medlemsstats animositet i forhold til Parlamentet og må antages at virke som en latent dysfunktion. På den anden side udgør kritikken samtidig en handlingsfunktion for Europa-Parlamentet, idet alle og enhver kan se, at Europa-Parlamentet er meget opsat på at gøre noget ved problemet (latent funktion), også selvom (og måske netop når) det indebærer konflikter med medlemsstaterne.

En anden vigtig latent dysfunktion udspringer af, at fikseringen på bekæmpelsen af uregelmæssigheder er med til at skjule nogle af de mere alvorlige problemer, Fællesskabet står over for. Udtalelsen fra det interviewede medlem af EP, om at »Det, der er behov for er en fælles definition, et fælles handlingsprogram og et fælles engagement i de femten medlemsstater«, peger lige præcis på kernen, nemlig at den forudsatte solidaritet, som Fællesskabet bygger på, og som er eksplicit formuleret i traktatens art. 5, i virkeligheden alene eksisterer i meget begrænset omfang. I stedet for at være et samarbejde byggende på tillid bliver EF mistillidens samarbejde. Det egentlige problem lades uløst til fordel for overdreven fokus på kontrol og sanktioner. Det samme er tilfældet med den interviewede MEP's udtalelse om landbrugspolitikken; »Jeg ville foretrække ... en politik, hvor der er mere overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel. Hvis vi fik sådan en reform, så behøvede man ikke tale om, hvordan uregelmæssigheder skal straffes. Straffene er egentlig et forsøg på at sætte et plaster på et sår, som jeg synes, det er mere interessant helt at undgå. Efter min mening er uregelmæssighederne et symptom og ikke selve problemet«. Sanktionering anvendes til bekæmpelse af symptomer, nemlig uregelmæssighederne, mens det egentlige problem, landbrugsreguleringen, lades uberørt. Tilsvarende gælder det tredje problem, der rejses af den interviewede parlamentariker: reguleringens kompleksitet.

Fokuseringen på og indsatsen over for pseudoproblemet, uregelmæssigheder, og

afledningen af opmærksomheden fra de egentlige problemer er i hvert fald på mellemlang og lang sigt en latent dysfunktion for Fællesskabet, herunder for Europa-Parlamentet, idet tilliden til EF svækkes. Dette påpeges også i interviewene med repræsentanter fra medlemsstaterne, mest rammende siges det af en parlamentariker; »Nu er [Europa-Parlamentet] helt i top med dette [bekæmpelse af uregelmæssigheder] med svindel-konferencer i Parlamentet. Men jeg synes, det siger meget, at de har nedsat et midlertidige undersøgelsesudvalg, men det eneste, de tør beskæftige sig med, er told, de tør ikke tage fat i strukturfondene, der ellers er meget sårbare. ... Deres rolle er lidt dobbelttydig«, og lidt senere: »Enhver undersøgelse har en politisk dimension, og det er der ikke noget i vejen med. Men jeg ville være mere imponeret over parlamentet, hvis de ville fokusere på strukturfondene«.

#### *18.1.2.4 Konklusion*

Europa-Parlamentets stærke engagement i spørgsmålet om bekæmpelse af uregelmæssigheder over for EF's budget skal ses i et sammenfald af i hvert tilfælde tre interesser. For det første den legitime interesse at få uregelmæssighederne minimeret så Fællesskabets midler anvendes i overensstemmelse med formålet. For det andet at netop dette spørgsmål tjener til legitimation af Europa-Parlamentet som en handlekraftig institution, dels fordi Parlamentet selv har valgt at gå kraftigt ind i spørgsmålet, og dels fordi det i vidt omfang er gjort til et budgetspørgsmål, hvor Parlamentets indflydelse er betydelig. For det tredje anvendes spørgsmålet til argumentation for yderligere integration og for styrkelse af Parlamentets indflydelse. På den anden side går Parlamentet ikke ind i problemstilling på den måde, som er egnet til at løse problemet; der fokuseres mod bedre vidende på kontrol og sanktioner frem for opretning af fejlslagen regulering på andre områder, ligesom den grundliggende problemstilling med den manglende solidaritet og loyalitet lades uberørt. Dette vil på længere sigt eksponere EP som ineffektiv, og den eftertragtede position som handlekraftig vil gå tabt. Endvidere indebærer Europa-Parlamentets kraftige engagement i spørgsmålet en fare for, at Parlamentet får bragt sig i konfrontation med medlemsstaterne på en måde, som gør, at der mistes en vigtig allieret i kampen for styrkelse af egen indflydelse.

#### *18.1.3 EF-Domstolen*

Den principielle domstolsrolle som fortolker og anvender af gældende ret placerer først og fremmest domstolene i forbindelse med regelanvendelsen. Det er dog oplagt, at domstolene tillige har betydning for regelskabelsen. Når perspektivet flyttes fra domstole generelt til specifikt at handle om EF-Domstolen, bliver rollen som regelskaber meget udtalt.

Det er almindelig kendt, at EF-Domstolen har en meget aktivistisk og retsskabende fortolkningsstil til fordel for snævrere integration af Fællesskabet.<sup>886</sup> Bekæmpelsen

---

<sup>886</sup> Se f.eks. Rasmussen, Hjalte; *On law and policy in the European Court of Justice*, A Comparative Study in Judicial Policymaking, 1986 og Rasmussen, Hjalte; *EU-ret i kontekst*, 1995.

af uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget er ingen undtagelse herfra.<sup>887</sup> Den retsskabende funktion er da heller ikke et forhold, som Domstolen lægger skjul på, således udtaler den interviewede dommer: »Den grundlæggende fællesskabsregulering findes i traktaten og forskellige sekundære retsakter, og Domstolens rolle er først og fremmest at fortolke disse tekster. Domstolen har også væsentlige funktion med at gå ud over teksten i så henseende. En [funktion] er at gå over og bagved teksten og fastslå generelle principper, der finder anvendelse ved fortolkning af al tekst. En anden [funktion] er at behandle de situationer, som teksten ikke behandler. Den første generaladvokat Marc Blanche sagde: En domstols funktion er at fortolke tekst, men hvis teksterne er klare, er der ikke behov for at fortolke dem. Fortolkning er en juridisk operation, der indebærer noget, som ligger ud over teksten. For hvis teksten er klar, er der ikke behov for fortolkning. En ting er, hvis teksten er uklar, og derfor skal fortolkes, noget andet er, hvis den der har lavet teksten, ikke har tænkt på den foreliggende situation, så teksten ikke forholder sig til den. Den tredje situation er, hvor der er et hul i reguleringen. Det klassiske eksempel er staters erstatningsansvar. ...Fællesskabslovgiver forholdt sig ikke til, om der var et sådan ansvar eller ej, hér er det Domstolens funktion at beslutte, om der er en regel, og hvad indholdet af denne regel i givet fald er«.

Med dette citat turde det være indiskutabelt, at EF-Domstolen opfatter sin rolle som rækkende videre end anvendelse af gældende ret på de konkrete tvister, den får forelagt.

Der er enkelte af medlemsstaterne, der er opmærksomme på Domstolens meget aktivistiske retsskabende funktion, en interviewet siger: »Jeg vil ikke sige, at Domstolen før i tiden lavede regulering på egen hånd, men den var en vigtig aktør med hensyn til regelskabelse og angivelse af retningen for den fremtidige retsudvikling, og jeg tror, at hvis der kommer en dom [angående uregelmæssigheder], vil den ikke være mild«. En anden interviewet siger: »Vi støtter kraftigt Domstolens funktion og dens tradition, også dens rolle som regelskaber«.

Men langt de fleste interviewede fra medlemsstaterne såvel som fra de øvrige institutioner giver udtryk for, at EF-Domstolen enten fungerer som alle andre domstole eller ikke har den store betydning for regelskabelsen og -anvendelsen. Det siges for eksempel af en af de andre EF-institutioner: »Domstolen er jo egentlig ikke i forreste række på dette område. Den er der, når en konflikt skal afgøres, og der skal den bare sige, hvad der er gældende ret, hvis nogen anlægger en sag«, og hun fortsætter: »[Domstolen] er traktatens vogter, og det er en vigtig funktion. ... Det er ikke mit indtryk, at den har nogen politisk funktion, og det er jeg glad for«. En anden siger i sit interview: »[Domstolen] spiller vel den rolle som den skal, fordi den skal jo som andre domstole kun kan gøre noget, når den bliver bedt om det. Den har ikke nogen adkomst til at gøre noget af egen drift«. På spørgsmålet om Domstolen optræder

---

<sup>887</sup> Som eksempler kan nævnes sag 68/88 Kommissionen for De Europæiske Fællesskabet mod Den Hellske Republik, Saml. 1989.2965 og sag C-240/90, Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1992.5383. Endvidere henvises til afhandlingens retsdogmatiske afsnit, som indeholder udførlig redegørelse for EF-Domstolens betydning for kontrol- og sanktionsreguleringen i EF-retten.

politisk, svarer samme interviewperson: »Det syntes jeg ikke, man på nogen måde kan beskyldte den for at gøre«.

Endelig er der en tredje gruppe interviewede, der giver udtryk for, at de ikke har nogen mening om Domstolens rolle, og som giver grund til at antage, at EF-Domstolen alene nyder de andre aktørers interesse i begrænset omfang.

De fleste giver som nævnt udtryk for, at Domstolen alene er af begrænset eller slet ingen betydning for andet end afgørelsen af de konkrete sager, den får forelagt. Den betydelige diskrepans mellem EF-Domstolens egen og de øvrige aktørers opfattelse af Domstolens rolle er bemærkelsesværdig og, som det fremgår af analyserne nedenfor, vigtig.

Netop det forhold, at Domstolen typisk ikke afgør sagen endeligt, men alene svarer præjudicielt, lægges der stor vægt på. For eksempel siges det: »Den eneste måde, hvorpå EF-Domstolen kan få betydning for dette forhold [bekæmpelse af uregelmæssigheder], er gennem art. 177«, eller »Grundlæggende syntes jeg ikke, at Domstolen skal kunne idømme individer sanktioner«. Betoningen af dette aspekt hænger utvivlsomt sammen med en meget udtalt utilbøjelighed til at lade EF-Domstolen få nogen som helst form for højesteretsfunktion. Et spørgsmål, som den interviewede dommer fra EF-Domstolen underdramatiserede på følgende måde: »Hvis du taler om sanktioner over for individer eller selskaber, så er det hverken et større eller et mindre problem, end når medlemsstater idømmer individer eller selskaber sanktioner. Der er nogen, der bliver fanget, og andre, der ikke gør«.

EF-Domstolens holdning til kontrol og sanktioner og bekæmpelse af uregelmæssigheder er en refleksion af Domstolens generelle integrationistiske linie.

#### *18.1.3.1 Manifeste funktioner*

Som det fremgår af Domstolens egne udtalelser, fastholdes den aktivistiske linie, som EF-Domstolen har haft gennem de seneste årtier. Kontrol, sanktioner og bekæmpelsen af uregelmæssigheder er ingen undtagelse herfra. Den øgede integration, der følger af retspraksis, betyder en styrkelse af Fællesskabet som sådant, og indebærer samtidig en yderligere styrkelse af Domstolens egen placering på grund af dens centrale rolle heri. Som for de øvrige fællesskabsinstitutioner gælder det også for EF-Domstolen, at effektiv bekæmpelse af uregelmæssigheder såvel som kontrol og sanktionsregulering er med til at styrke Fællesskabet og de enkelte institutioner, også hvor det beror på retspraksis.

#### *18.1.3.2 Latente funktioner*

Det forhold, at der er meget lidt opmærksomhed omkring EF-Domstolens regelskabende funktion og den heri liggende politiske rolle, betyder, at EF-Domstolen i så henseende kan gå længere end for eksempel Kommissionen. En repræsentant for en medlemsstat, der i øvrigt giver udtryk for støtte til Domstolens regelskabende funktion, udtrykker det på denne måde: »Når Kommissionen fremlægger et forslag, stiller vi al vores styrke mellem dem og os. Vi fokuserer ikke på, hvad de har skrevet, men hvad de vil opnå, men ikke skriver. Hvad der er skjult. Dette tillidsproblem mellem Kommissionen og medlemsstaterne er en realitet. Her kan Domstolen ... rydde nogle problemer af vejen«. Herefter spørger uddybende: »Hvis jeg har forstået dig rigtigt,

så kan Domstolen gå længere end Kommissionen, fordi medlemsstaterne er mere mistænksomme over for Kommissionen end over for Domstolen», hvortil der svares: »Helt rigtigt, helt rigtigt«. Et reguleringsområde, der kan fremdrages til illustration, er strafferetten. Som anført i det retsdogmatiske afsnit ovenfor kan det ikke længere hævdes, at strafferetten udelukkende er et nationalt anliggende. Det bemærkelsesværdige i denne forbindelse er, at mens medlemsstaterne har udvist en betydelig interesse for at undgå strafferetlig regulering fra Kommissionens side, har Domstolen under et tyndt lag fernis af ophøjet retfærdighed deduceret fra de gældende retsakter, ikke mindst traktatens art. 5, spillet en accepteret og/eller upåagtet aktiv rolle med hensyn til at sikre Fællesskabet indflydelse på den nationale strafferet.

Domstolen kommer således i en position, hvor den optræder regelskabende og ad denne vej fremmer integrationen i EF og dermed styrker Fællesskabets stilling, samtidig med at den styrker egen legitimation. Begge dele er latente funktioner.

#### *18.1.3.3 Latente dysfunktioner*

Redegørelsen for Domstolens latente dysfunktioner skal tage udgangspunkt i følgende to medlemsstatscitater: »Domstolen støtter Kommissionens fortolkninger« og »Domstolen er Kommissionens værktøj. ...Fordi den altid støtter Kommissionen«. Citaterne påpeger, at medlemsstaterne er begyndt at blive opmærksomme på, at Domstolen er af betydning for regelskabelsen og har en vigtig politisk betydning for integrationen. Hvis denne bevidsthed udvikles og spredes, vil den aktive regelskabelse kunne få alvorlige følger for Domstolens legitimation som uafhængig og objektiv domstol, hvilket på længere sigt vil føre til tiltag, der underminerer Domstolens funktion. Der er allerede indtrådt omstændigheder, der indikerer en sådan dysfunktion. Jeg skal fremhæve tre eksempler herpå.

I forbindelse med den intergouvernementale konference, der i 1997 resulterede i Amsterdamtraktaten, fremlagde UK et forhandlingsoplæg, der ville indebære en betydelig forringelse af domstolens stilling. Herunder et forslag om, at Rådet skulle kunne foretage en hurtig sagsbehandling i tilfælde, hvor Domstolen afsiger en dom, som ministerne finder, er i uoverensstemmelse med den oprindelige hensigt med reguleringen. Forslaget ville i realiteten betyde, at Rådet de facto ville komme til at fungere som en slags appeldomstol. Forslaget blev ikke gennemført, men alene fremsættelsen heraf bekræfter medlemsstaternes voksende mistillid til EF-Domstolen og eksemplificerer de forventelige dysfunktioner for Domstolen.<sup>888</sup>

Det andet eksempel, der skal nævnes, relaterer sig til Konventionen om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, som blev undertegnet på Det

---

<sup>888</sup> Der findes et eksempel på et gennemført politisk indgreb over for en afgørelse fra EF-Domstolen. Under forhandlingerne om Maastricht-traktaten enedes medlemsstaterne således om Protokol nr. 2 til traktaten om Oprettelsen af Det Europæiske Fællesskab, der sætter grænser for virkningerne af Domstolens afgørelse i Sag C-262/88, Douglas Hervey Barber mod Guardian Royal Exchange Assurance Group, Saml. 1990.1989. Domstolen havde i sag C-327/91, Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1994.3641 forudgående tilpasset sin praksis til protokollen, men dette må antages alene at være sket, fordi det stod klart, at der var et politisk indgreb på vej.

Europæiske Råds møde i Cannes i juni 1995. Konventionen er baseret på Unionstraktatens art. K3, stk. 2, hvilket rejser spørgsmålet om EF-Domstolens rolle.<sup>889</sup> I det oprindelige forslag til konventionen<sup>890</sup> lagde Kommissionen i art. 11 op til, at EF-Domstolen skulle have kompetence til at foretage præjudiciel fortolkning af bestemmelserne i konventionen, efter et system svarende til det som følger af art. 177, stk. 2 og 3 i TEF, ligesom Domstolen skulle kunne træffe afgørelse i tilfælde af uoverensstemmelser om gennemførelsen af konventionen. I den undertegnede konvention er Domstolens stilling imidlertid svækket betragteligt. Muligheden for præjudicielle spørgsmål forsvandt. Uenighed om fortolkning eller anvendelse af konventionen henhører under Rådet, først når der er gået seks måneder, stadig uden løsning, kan EF-Domstolen blive relevant og da kun i sager angående konventionens art. 1 eller 10. Dette betyder blandt andet, at Domstolen ikke har nogen egentlige beføjelser til at fortolke de budgetrelaterede spørgsmål, som vil opstå i denne forbindelse.<sup>891</sup> En del af forklaringen på medlemsstaternes tilbageholdenhed med at give Domstolen kompetence er antagelig, at man ikke ønsker at se konventionsgrundlaget derogeret gennem en aktiv Domstolspraksis.

Det tredje og sidste eksempel, der skal nævnes som indikation på en latent dysfunktion affødt af EF-Domstolens aktive og politiske optræden, er hentet i dommerudnævnelserne. Hvis medlemsstaterne indstiller sig på, at Domstolen ikke er en objektiv konfliktløser i traditionel forstand, men derimod en reel politisk faktor, der har betydelig indflydelse på integrationsprocessen, kan det forventes, at udnævnelsen af dommere blive politisk. I efteråret 1995 udnævnte Belgien således Melchior Wathelet som dommer ved EF-domstolen. Wathelet besad op til udnævnelsen posten som belgisk forsvarsminister og havde på dette tidspunkt gennem en lang årrække spillet en central rolle i belgisk politik.<sup>892</sup> Mens Wathelets politiske kvalifikationer således er utvivlsomme, kniber det straks mere med de juridiske. Ganske vist har Wathelet en master-grad i jura, men hans juridiske erfaring er stærkt begrænset. Hvis den belgiske udnævnelse er første tegn på, at Fællesskabet står over for en ny praksis, hvor landene foretager politiske udnævnelser, vil domstolen på sigt blive en politisk konfliktløser, hvor risikoen er, at løsningerne i højere grad vil være baseret på det politisk ønskværdige end på fortolkning af gældende ret, og legitimationen som objektiv konfliktløser dermed forsvundet.

En prognose for de virkningen af de latente dysfunktioner på længere sigt er naturligvis behæftet med betydelig usikkerhed. Men hvis domstolen fortsætter sin integrationistiske linie, hvis der opstår en tradition for politisk udnævnte dommere, og

---

<sup>889</sup> Jf. art K3 in fine.

<sup>890</sup> KOM(94)214 endelig udg.

<sup>891</sup> Kommissionens årsberetning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg., s. 14.

<sup>892</sup> Se Det Fri Aktuelt, mandag den 11. september 1995, s. 11.

hvis medlemsstaternes uvilje over for domstolen fortsat øges, kan man måske forestille sig en grundlæggende omdefinering af domstolens rolle.

#### *18.1.3.4 Konklusion*

EF-Domstolen har i spørgsmålet om bekæmpelse af uregelmæssigheder samt kontrol- og sanktionsregulering anlagt en meget aktiv linie. Det har givet den en central placering og styrket Fællesskabet som sådant. Denne adfærd er blevet accepteret af medlemsstaterne, fordi Domstolen har været og fortsat bliver opfattet som uafhængig og objektiv. Imidlertid er der tegn på, at fortsættelse af den meget aktivistiske linie vil føre til en relativ svækkelse af Domstolen.

#### *18.1.4 Revisionsretten*

Revisionen af Fællesskabets indtægter og udgifter var oprindeligt lagt i hænderne på en såkaldt Kontrolkommission.<sup>893</sup> Kontrolkommissionen var af begrænset betydning, det var således forudsat, at den alene mødtes en gang hver anden måned, og medlemmerne forventedes at bestride hvervet på halvtids- eller fritidsbasis. I 1977 blev Revisionsretten oprettet til afløsning af Kontrolkommissionen, og med TEU blev Revisionsretten ophøjet til institution<sup>894</sup> på linie med Rådet, Europa-Parlamentet, Kommissionen og Domstolen.

Revisionsretten er sammensat af 15 medlemmer, ét fra hver medlemsstat.<sup>895</sup> Medlemmerne er udnævnt for en seksårig periode med mulighed for genudnævnelse. Udnævnelsen foretages formelt af Rådet ved enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet, jf. art. 188b, stk. 3 i traktaten. Rådets rolle sammenholdt med princippet om et medlem fra hver medlemsstat betyder, at den enkelte medlemsstat i realiteten suverænt foretager udnævnelse af et medlem af retten. Europa-Parlamentet har stillet sig kritisk over for udnævnelsesproceduren og givet udtryk for, at medlemsstaterne har indstillet uegnede kandidater, og at Rådet har foretaget udnævnelser uden at forholde

---

<sup>893</sup> Jf. art. 206 i den oprindelige traktat, Romtraktaten.

<sup>894</sup> Jf. ændringen af art. 4 i TEF som følge af TEU, art. G, nr. 6. At Revisionsretten ikke omtales i art. E, hænger antagelig sammen med, at der ikke findes et budget for Den Europæiske Union som sådan, se Harden, Ian, White, Fidelma og Donnelly, Katy; *The Court of Auditors and Financial Control and Accountability in the European Community*, *European Public Law*, Winter 1995. Yderligere blev betydningen af Revisionsrettens opgaver understreget i erklæring nr. 21, der er knyttet til TEU. Såvel adlingen til institution som erklæringen har mere symbolværdi end egentlig retlig betydning, de tjener dog begge til at manifestere den styrkede position Revisionsretten har opnået gennem de sidste 10 år.

<sup>895</sup> Ifølge traktatens art. 188b, stk. 1 består Revisionsretten af tolv medlemmer. Traktaten stiller ikke krav om, at der skal være et medlem fra hver medlemsstat, men i praksis har dette været tilfældet. På Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 10. og 11. december 1993 blev princippet om, at der er ét medlem fra hver medlemsstat, stadfæstet, og det blev vedtaget, at antallet af medlemmer i Retten vil blive udvidet i forbindelse med andre landes tiltrædelse af Den Europæiske Union.



sig til professionel kompetence og kravet om uafhængighed af medlemsstaterne<sup>896</sup>. Men procedurens realitet understreges af, at Rådet i 1993 foretog udnævnelse af en kandidat til trods for, at Parlamentet var kommet med en negativ indstilling vedrørende den pågældende. Det er som for Kommissærerne et krav, at medlemmerne af Revisionsretten udfører deres hverv i fuldkommen uafhængighed og ikke må modtage instrukser fra noget organ eller nogen regering, jf. art. 188b, stk. 4 i traktaten.

Revisionsretten har omkring 450 ansatte, heraf er en ikke ubetydelig del beskæftiget som tolke eller med administration, endvidere har hver af de 15 medlemmer af Retten et fem personers stort kabinet.

Revisionsrettens opgave er at revidere »regnskaberne over samtlige Fællesskabets indtægter og udgifter. Den reviderer endvidere regnskaberne vedrørende samtlige indtægter og udgifter for ethvert af Fællesskabet oprettet organ, for så vidt oprettelsesakten ikke udelukker det«, jf. art. 188c i traktaten. Det betyder, at Revisionsretten foretager revision hos EF-institutionerne, de nationale, regionale og lokale myndigheder, der deltager i forvaltningen af EFs midler, samt hos modtagere af støtte både i medlemsstaterne og tredjelande.<sup>897</sup>

I forbindelse med bekæmpelse af uregelmæssigheder over for budgettet og spørgsmålet om kontrol og sanktioner er det især vigtigt, at Revisionsretten også har adgang til revision i medlemsstaterne, da det er de nationale forvaltninger, der administrerer langt den overvejende del af EFs budget. Revisionsretten har imidlertid ikke fri adgang til revision i medlemsstaterne. Traktaten indeholder i art. 188c, stk. 3 følgende formulering herom: »Revisionen foretages på grundlag af regnskabsbilag og i fornødent omfang ved undersøgelser på stedet i Fællesskabets øvrige institutioner og i Medlemsstaterne. Revision i Medlemsstaterne foretages i forbindelse med de nationale revisionsinstitutioner eller, såfremt disse ikke har de fornødne beføjelser, i forbindelse med de kompetente nationale myndigheder. Disse institutioner eller myndigheder meddeler Revisionsretten, om de er indforstået med at deltage i revisionen«. Revisionsretten er således nødt til at advisere den relevante nationale revisionsmyndighed på forhånd. Ud over sådan kontrol på stedet kan Revisionsretten efter traktatens art. 188c, stk. 3 in fine kræve »[a]lle dokumenter eller oplysninger, der er nødvendige til gennemførelsen af Revisionsrettes opgaver ... af de nationale revisionsinstitutioner eller, såfremt disse ikke har de fornødne beføjelser, af de kompetente nationale myndigheder«. Revisionsretten skal med denne hjemmel have

---

<sup>896</sup> Jf. Europa-Parlamentet; Beslutning for proceduren for høring af Europa-Parlamentet om udnævnelse af Revisionsrettens medlemmer, PE 202.258/fin A3-0345/92 (EFT 1992 C 337/51) og Europa-Parlamentet; Report on procedures to follow when Parliament is consulted with appointment of Members of the Court of Auditors, PE 210.658/fin A4-0001/95.

<sup>897</sup> Jf. Traktatens art. 188a og 188c og art. 84 til 87 i Rfo 610/90 om ændring af finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, EFT 1990 L 70/1.

adgang til regnskabsbilag og administrative dokumenter, herunder også data lagret på edb, vedrørende transaktioner afholdt i relation til fællesskabsbudgettet.<sup>898</sup>

For så vidt angår fællesskabstilskud til modtagere, der ikke hører under institutionerne, er dette betinget af, at modtagerne skriftligt accepterer at lade Revisionsretten føre kontrol med anvendelsen af tilskuddene.<sup>899</sup> På denne måde etableres kontroladgang i forhold til de retsundergivne i medlemsstaterne.

Revisionen kan finde sted før afslutningen af regnskaberne for det pågældende regnskabsår. Det vil sige samtidig med, at selve forvaltningen finder sted. Revisionen er således ikke kun efterfølgende.

Revisionsretten reviderer regnskaberne over Fællesskabets indtægter og udgifter, efterprøver lovligheden og den formelle rigtighed af udgifterne og sikrer sig, at den økonomiske forvaltning har været forsvarlig, jf. art. 188c, stk. 1 og 2 i traktaten. Dette omfatter ordinære tiltag i en almindelig finansiel revision. Det vil sige undersøgelse af, om indtægterne er fastlagt og indbetalt, om forpligtelserne er indgået, og om udgifterne er afholdt i overensstemmelse med gældende bestemmelser i de relevante forordninger, direktiver, mandater, kontrakter mv., undersøgelse af, om de stipulerede midler er til stede osv. Men herudover er Revisionsretten tillagt kompetence til at efterprøve, om den økonomiske forvaltning har været forsvarlig, jf. art. 188c, stk. 2 i traktaten. Der er med andre ord adgang til forvaltningsrevision, som tager sigte på at fastslå, i hvilket omfang de fastlagte mål med reguleringen er nået og med hvilke omkostninger til følge, samt hvis målene med den førte politik er sværere at definere, vage og/eller selvmodsigende at påpege dette.

Ved udførsel af forvaltningsrevision udsætter Revisionsretten sig for kritik for at overskride grænserne mellem at revidere og optræde politisk og på den måde bevæge sig uden for sit kompetenceområde. Kommissionen har været bannerfører i kritikken af Revisionsrettens stigende brug af forvaltningsrevision<sup>900</sup> under henvisning til, at de politiske spørgsmål henhører under Kommissionen, Rådet og Parlamentet. Den interviewede repræsentant fra Kommissionen siger herom: »Revisionsretten har forsøgt at spille en politisk rolle, men ... det kan den ikke, fordi der ikke er nogen, der er interesserede i, at Revisionsretten skal blive et nyt politi eller en ny kontrolinstans eller en ny minikommission, som skal udtale sig om, hvordan man driver politik«. Også Europa-Parlamentets repræsentant støtter i sit interview denne kritik, idet han siger: »Revisionsretten er efter min mening blevet for politiserende. ...Jeg så gerne en mere professionel revisionsmæssig ledelse. ...[Mens] den politiske stemme i forbindelse med

---

<sup>898</sup> For så vidt angår bestemmelserne om de øvrige institutioners pligt til at stille oplysninger til rådighed for Revisionsretten henvises til art. 83 til 87 i Rfo 610/90 om ændring af finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, EFT 1990 L 70/1.

<sup>899</sup> Jf. art. 87 i Rfo 610/90 om ændring af finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, EFT 1990 L 70/1.

<sup>900</sup> Et eksempel på en sådan kritik rejst af Kommissionen findes i "Report in response to the conclusions of the European Council of 18 June 1983", EFT 1983 C 287/1.

finansiell kontrol bør være Europa-Parlamentet«. Tilsvarende siges det fra Rådets repræsentant: »Den nye formand [for Revisionsretten] hr. Friedmann tror på en meget aktiv rolle [for retten] sandsynligvis ud over det ansvar og den kompetence, som Revisionsretten har efter traktaten«. Til gengæld må det bemærkes, at ingen af de interviewede fra medlemsstaterne kritiserer Revisionsretten for at politisere for meget via sin forvaltningsrevision.

Revisionsrettens arbejde udmønter sig først og fremmest i afgivelse af en årsberetning<sup>901</sup>, herudover kan Revisionsretten til enhver tid fremsætte bemærkninger om særlige områder af forvaltningen, dette sker normalt i form af særberetninger.<sup>902</sup> I årsberetningen sammenfatter Revisionsretten bemærkningerne om forvaltningen af Fællesskabets finanser i det forløbne år. Beretningen er en blanding af traditionel finansiell revision og forvaltningsrevision og indeholder således blandt andet bemærkninger om de områder, hvor forbedringer er mulige og ønskelige. Når retten har nået de foreløbige konklusioner af revisionen, sendes disse som led i en almindelig kontradiktorisk procedure til de berørte institutioner med de bemærkninger, som Revisionsretten mener bør anføres i årsberetningen. Alle institutioner har herefter lejlighed til at fremkomme med kommentarer til de fremsatte kritikpunkter og begrunde deres forvaltningspolitik.<sup>903</sup> Revisionsretten tager hensyn til de fremkomne bemærkninger, før den vedtager sin årsberetning, ligesom institutionernes svar optrykkes i årsberetningen, der efterfølgende offentliggøres i EF-tidende.<sup>904</sup> Den institution, der påkalder sig størst interesse i forbindelse med årsberetningen, er Kommissionen, fordi det er den, der er ansvarlig for gennemførelsen af EFs budget<sup>905</sup>, herunder den del af budgettet, der administreres af medlemsstaterne. Proceduren i forbindelse med årsberetningen er da også tilrettelagt således, at de øvrige institutioner ud over at sende deres svar til Revisionsretten tillige skal sende dem til

---

<sup>901</sup> Jf. traktatens art. 188c, stk. 4. Bestemmelsen fandtes tidligere i art. 206a, men blev med TEU art. G, nr. 59 flyttet.

<sup>902</sup> Jf. traktatens art. 188c, stk. 4. Med TEU blev det bestemt, at særberetningerne tillige udgør en del af grundlaget for vurderingen af, om der skal gives decharge til et regnskab, jf. art. 206, stk. 1. Revisionsretten skal hvert år afgive en erklæring til Europa-Parlamentet og Rådet "om regnskabernes rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed", den såkaldte DAS-erklæring Jf. afs. 17.1.1.5.

<sup>903</sup> I forhold til Kommissionen foregår denne kontradiktoriske procedure tillige på møder mellem Kommissionen og Revisionsretten. Siden 1995 har der været talte om møder på absolut topniveau, det vil sige mellem kommissærer og medlemmer af retten.

<sup>904</sup> De øvrige institutioner har krav på at få deres svar trykt sammen med Revisionsrettens årsberetning, jf. art. 188c, stk. 4. Derimod har institutionerne hverken ifølge traktaten eller finansforordningen noget krav på den omtalte forudgående kontradiktoriske procedure. Det må imidlertid antages, at fællesskabsrettens grundsætning om kontradiktion forpligter til den omtalte høring.

<sup>905</sup> Jf. art. 22 i Rfo 610/90 om ændring af finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, EFT 1990 L 70/1.

Kommissionen<sup>906</sup>. Kvantitativt kan forholdet illustreres med at, hvor de andre institutioners og organers svar fylder omkring 10 sider, fylder Kommissionen svar langt over 100 sider i årsberetningen.

Beretningens væsentligste funktion er at være hovedhjørnesten i Europa-Parlamentets (og Rådets) efterfølgende godkendelse af Kommissionens gennemførelse af budgettet. Dette fremgår af art. 206, der har følgende ordlyd: »Europa-Parlamentet meddeler ... Kommissionen decharge for gennemførelsen af budgettet. Med henblik herpå gennemgår det ... Revisionsrettens årsberetning, med tilhørende svar fra de kontrollerede institutioner til Revisionsrettens bemærkninger, samt Revisionsrettens særberetninger«.

Af det anførte fremgår, at Revisionsretten på mange måder spiller en væsentlig rolle for fællesskabsreguleringens gennemslagskraft, regelanvendelsen, idet retten har kontrolbeføjelser i forhold til alle Fællesskabets indtægter og udgifter i alle institutioner, medlemsstater og tredjelande. En af de interviewede fra en medlemsstats parlament, siger herom: »Med hensyn til reglernes praktiske anvendelse er det naturligvis i hovedsagen Kommissionen og Revisionsretten, der har nogen betydning«.

Revisionsrettens indflydelse på regelskabelsen er mere indirekte. Den interviewede repræsentant fra medierne siger: »[Revisionsretten] er meget vigtig, fordi den foretager undersøgelser på stedet. Efter min opfattelse er den vigtig, og den kan påvirke diskussionen ikke kun om uregelmæssigheder ... men også om pengene anvendes ordentligt«. Navnlig den sidste del af dette citat antyder Revisionsrettens betydning for regelskabelsen som værende med til at sætte dagsordenen. Selv siger Revisionsrettens repræsentant: »Vi har ikke nogen egentlig lovgivningsmæssig beføjelse. ... Men de egentlige lovgivende institutioner, Kommissionen, Parlamentet og Rådet, henter argumenter i årsberetningen. ... Så direkte nej, men bestemt indirekte«. Kommissionens repræsentant siger: »Vi bruger i høj grad Revisionsretten som muldyr til at få trukket lovændringer igennem. Vi bruger de kritiske bemærkninger ... til at slå Rådet oven i hovedet«. Der kan også peges på forhold uden for interviewene, som bekræfter Revisionsrettens indflydelse på regelskabelsen, for eksempel anføres det i præamblen til Rfo 386/90<sup>907</sup> som begrundelse for at indføre den i forordningen omhandlede fysiske kontrolordning, at »Revisioneretten påpeger i sin særberetning om reglerne for udbetaling af eksportrestitutioner ved udførsel af landbrugsvarer<sup>908</sup> og i sin årsberetning for regnskabsåret 1987<sup>909</sup> nogle svagheder ved visse medlemsstaters kontrol med udbetaling af restitutioner eller andre beløb i forbindelse med udførsel«. På den anden side må Revisionsrettens indflydelse på

---

<sup>906</sup> Jf. art. 88 i Rfo 610/90 om ændring af finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, EFT 1990 L 70/1.

<sup>907</sup> Om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb, EFT 1990 L 42/6.

<sup>908</sup> EFT 1985 C 215/1.

<sup>909</sup> EFT 1988 C 316/68.

regelskabelsen ikke overvurderes; to af de interviewede fra medlemsstaternes giver udtryk for, at et af Rettens største problemer er den manglende gennemslagskraft af beretningerne. Således siges det: »[Revisionsretten] er meget striks. Især over for Kommissionen mener jeg, at den har været overordentlig nyttig. ...[Men] der er aldrig blevet taget konsekvenser af dens hårde kritik«. En anden siger: »[Revisionsretten] gør et godt stykke arbejde, dens problem er, at der ikke rigtigt er nogen, der lytter til den. ...En hvilken som helst af årsberetningerne ville, hvis den angik nationale forhold, afføde en parlamentarisk undersøgelse eller starte en enorm politisk skandale«.

Det er kendetegnende, som det også kommer til udtryk i de to interview, at medlemsstaterne har en meget positiv opfattelse af Revisionsretten. Der er således ikke en eneste af de interviewede i medlemsstaterne, som udtaler sig om Revisionsretten, som ikke har et positivt billede af den. Udtalelser som »Revisionsretten laver et meget godt stykke arbejde, den er helt nødvendigt, og årsberetningen er meget imponerende«, og »Revisionsretten har en meget vigtig funktion med at kritisere medlemsstaterne og institutionerne«, er helt normale. Ind imellem gives der udtryk for kritik af rettens arbejdsmåde eller andet, men dette alene som supplement til en i øvrigt positiv opfattelse, som for eksempel: »Jeg er en svoren tilhænger af Revisionsretten, den har godt nok lavet nogle skæverter ind imellem også over for Danmark«. Dette står i kontrast til de øvrige EF-institutioners opfattelse af Revisionsretten; som anført ovenfor er deres billede væsentligt mere blandet, med en klar tendens til utilfredshed med den angivelige politiske rolle, Revisionsretten spiller.

Holdningsmæssigt er Revisionsretten helt på linie med de øvrige EF-institutioner, når det drejer sig om holdningen til kontrol og sanktioner og bekæmpelse af uregelmæssigheder, det vil sige den er langt mere integrationistisk end medlemsstaterne. For eksempel giver den interviewede repræsentant fra Revisionsretten udtryk for, at Fællesskabet bør have sanktionskompetence både i forhold til medlemsstaterne og til de retsundergivne i medlemsstaterne, ligesom sanktionsreguleringerne i medlemsstaterne bør harmoniseres. På denne baggrund kan det måske undre, at medlemsstaterne stiller sig positive og EF-institutionerne positive i forhold til Revisionsretten. Forklaringen herpå skal findes i de latente funktioner.

#### *18.1.4.1 Manifeste junktioner*

Revisionsrettens opgave er først og fremmest at revidere regnskaber, snarere end det er at bekæmpe uregelmæssigheder. Det er dog klart, at der navnlig med forvaltningsrevisionen er en betydelig gråzone herimellem, som i praksis gør opgaverne uadskillige. Den første gang, Revisionsretten omtaler uregelmæssigheder over for Fællesskabet, er i 1977-årsberetningen.<sup>910</sup> Herefter går der seks år, hvor spørgsmålet kun berøres ganske overfladisk, inden retten igen i 1983 tager problemet op.<sup>911</sup> I beretningen

---

<sup>910</sup> EFT 1978 C 313/8.

<sup>911</sup> EFT 1984 C 348/26, 44 punkterne 3.11 og 4.39.

vedrørende 1986 har Revisionsretten et helt kapitel om svig og uregelmæssigheder<sup>912</sup>, og siden da er spørgsmålet blevet behandlet regelmæssigt. Revisionsretten har selv beskrevet sin rolle i forbindelse med bekæmpelse af uregelmæssigheder over for Fællesskabet på følgende måde: »Det grundlæggende element i Revisionsrettens virksomhed er, at Fællesskabernes finansielle interesser skal beskyttes, og den søger derfor at afdække samtlige forhold, som såvel i de reviderede systemer som i den gældende lovgivning kan indebære en risiko for ineffektivitet, uregelmæssigheder eller svig«. <sup>913</sup> I forbindelse med revisionen påviser retten således konstaterede eller mulige tilfælde af svagheder og uregelmæssigheder, som den henleder de relevante myndigheder og organers opmærksomhed på. Den påpeger endvidere tilfælde, hvor de pågældende kontrolbestemmelser er uklare eller mangelfulde. Revisionsretten har på denne måde vigtige manifeste funktioner ved bekæmpelsen af uregelmæssigheder.

Hertil kommer, at det gælder for Revisionsretten som for Fællesskabet i øvrigt, at en effektiv bekæmpelse af uregelmæssigheder ligesom fællesskabsregulering og udførsel af kontrol og sanktioner udgør manifeste funktioner.

#### *18.1.4.2 Latente funktioner*

Når Revisionsretten i forbindelse med årsberetningen fremsender sine foreløbige konklusioner af revisionen med de bemærkninger, som efter dens opfattelse bør anføres i årsberetningen, til de berørte institutioner til kommentering, er der tradition for at sende bemærkningerne vedrørende alle institutioner til samtlige institutioner. Dette sker, selvom der ikke findes nogen juridisk forpligtelse hertil, tværtimod fremgår det af art. 88, stk. 1 i Rfo 610/90<sup>914</sup>, at bemærkningerne skal behandles fortroligt, hvorfor formålsbetragtninger tilsiger, at institutionerne alene bør modtage bemærkningerne vedrørende egne forhold. Der kan dog argumenteres for, at bemærkningerne sendes til Kommissionen på grund af denne institutions ansvar for budgettet og til Europa-Parlamentets Budget kontrol Udvalg, idet det er Europa-Parlamentets ressortudvalg med hensyn til spørgsmålet om den senere decharge og kan have en rimelig interesse i at følge processen tæt. Men Europa-Parlamentet - end sige udvalget - har ikke har noget formelt retligt krav på at modtage den foreløbige revisionsberetning.<sup>915</sup>

Når det gøres til genstand for særlig behandling, at Revisionsretten gennemfører kontradiktionen via sin foreløbige årsberetning på den anførte måde, skyldes det, at erfaringen viser, at indholdet af det foreløbige eksemplar af årsberetningen, som Budget kontrol Udvalget modtager, videreformidles fra Parlamentet til medierne, der

---

<sup>912</sup> EFT 1987 C 336/62-66.

<sup>913</sup> Revisionsrettens afdeling for Forbindelser Udadtil; Den Europæiske Revisionsret, Revision af Fællesskabernes finansielle midler, af 06.05.1994, s. 23.

<sup>914</sup> Om ændring af finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, EFT 1990 L 70/1.

<sup>915</sup> Jf. traktatens art. 206, stk. 1.

gerne anvender materialet, fordi årsberetningen indeholder de gode historier om uregelmæssigheder med Fællesskabets midler. Den interviewede medierepræsentant påpeger indirekte forholdet, idet han om relationen mellem Revisionsretten og Europa-Parlamentet siger: »Parlamentet bør have besked, hvis noget går galt. Det bør få meddelelse med det samme, ellers kan milliarder af ECU gå tabt«. Forholdet betyder, at den væsentligste del af medieinteressen om uregelmæssigheder over for budgettet opstår på et tidspunkt, hvor Kommissionen ikke har haft lejlighed til at sætte sig ind i udkastet til årsberetning, og så meget desto mindre har udarbejdet kommentarer, eller i øvrigt kan forholde sig kvalificeret til den kritik, Revisionsretten rejser. Det typiske tidsforløb illustrerer forholdet: I juni-juli måned er Revisionsrettens foreløbige årsberetning klar. Den sendes først på efteråret til de øvrige institutioner til kommentering. Institutionernes svar foreligger i oktober-november, hvorefter den endelige årsberetning offentliggøres. Når indholdet af den foreløbige årsberetning kommer til mediernes kendskab omkring september, kommer Kommissionen til at fremstå handlingslammet og modstræbende i forhold til bekæmpelse af uregelmæssigheder over for EF's budget. Samtidig med at Revisionsretten fremstår som en effektiv bekæmper af uregelmæssigheder, altså en handlingsfunktion, der virker legitimerende for Revisionsretten, idet behovet for en effektiv Revisionsret hermed understreges.

Denne effekt udnytter medlemmerne af Retten bevidst. I et interview på forsiden af Svenska Dagbladet den 23. oktober 1995, det vil sige efter, at rapporten var kommet til mediernes kendskab, men før Kommissionens kommentarer forelå, krævede det svenske medlem af retten - Jan O. Karlson - således »mer makt til europeiska revisionsrätten«.

At Revisionsretten anvender sin kontradiktion vedrørende årsberetning på den anførte måde, dokumenteres af flere interview. Den interviewede interesserepræsentant siger således: »Revisionsretten skriver en rapport hvert år, som den bevidst eller ubevidst sørger for at få rimeligt med presseomtale på, også på det tidspunkt hvor den endnu ikke er offentliggjort, det er til stor irritation«. Selvom den interviewede repræsentant fra Revisionsretten ikke ønsker positivt at bekræfte forholdet, siger han, at Revisionsretten arbejder meget bevidst på at få positiv medieomtale<sup>916</sup>, ligesom han bekræfter at årsberetningen er færdig i juni eller juli og derefter sendes til institutionerne. I denne forbindelse siger han: »Vi er meget påpasselige med at undgå, at materialet kommer ud, men hvis en embedsmand eller kommissær taler med en journalist og siger, at administrationen i København vil blive kritiseret, og journalisten får flere oplysninger. Vi prøver at gøre systemet vandtæt, men det er ikke muligt at gøre det fuldstændig tæt«. I forbindelse hermed nævner han navnene på de medlemmer af Europa-Parlamentet, som giver materialet videre til medierne.

På samme måde som tilfældet er for Revisionsretten, styrker også Europa-Parlamentet sin legitimation via den tidlige omtale af materialet i den foreløbige årsberetning.

Dette sammenspil mellem Revisionsretten, Europa-Parlamentet og medierne anvendes således til en gensidig styrkelse af de to institutioner til dels på Kommissio-

---

<sup>916</sup> Se også afs. 18.1.7.

nens bekostning. Der er næppe tvivl om, at medlemsstaterne positive opfattelse af Revisionsretten hænger sammen med dette forhold, som en interviewet siger: »Der er nogle af de ting, den har gjort, som har været med til at få øjnene op, så tingene ikke kører i små cirkler«. Dette kan nærliggende fortolkes som, at Revisionsretten af medlemsstaterne bliver opfattet som en allieret, hvilket de øvrige institutioner, navnlig Kommissionen og Europa-Parlamentet ikke bliver.

Det er almindeligt kendt, at forholdet mellem Kommissionen med den daværende formand Delors på den ene side og Revisionsretten med den daværende formand Middlehoek på den anden side var mere end almindeligt anspændt. Den interviewede repræsentant fra Kommissionen siger selv herom: »Den tidligere Kommission var ret kritisk over for [Revisionsretten] dels med rette dels med urette. Der var nogle kommissærer, der mente, at det var ret irriterende, at der overhovedet var noget, der hed en Revisionsret«. Kommissionen med Jacques Santer som formand har gjort forsøg på, og er delvis lykkedes med, at få stoppet den ovenfor omtalte sagsgang vedrørende den foreløbige årsberetning. Den interviewede repræsentant fra Kommissionen siger herom: »I januar måned [1995] var hele Kommissionen nede og besøge Revisionsretten. Der var kontakter mellem de pågældende revisorer og de pågældende kommissærer for at få en dialog i gang. Også for at vi kunne forklare dem, at det var nødvendigt at skabe et ordentligt grundlag. For hvis man blev ved med at køre kritikløse store tal ud i offentligheden, så ville det blive kontraproduktivt ikke bare for Kommissionen, men også for Revisionsretten, og måske en dag ville der ikke være nogen Union. Så har vi i øvrigt også sagt til Revisionsretten, at det ville være fint at få et samarbejde i stand, fordi når de opdager noget, vil vi gerne vide det. Vi vil gerne have et forvarsel, der er ingen grund til at sidde på oplysningerne om svindel og bedrag i seks måneder, bare fordi de vil have det ind i en årsrapport, det er bedre at få en undersøgelse sat i gang. Det er nu forankret i en brevveksling mellem Anita Gradin og Friedmann«. Ud over indirekte at bekræfte den af mig givne fortolkning af Revisionsrettens latente funktion er det interessant, hvordan Kommissionen har søgt at stoppe forholdet, og navnlig, at man har følt problemet så presserende, at det har været nødvendigt at afklare det i en brevveksling. Det lykkedes faktisk for Kommissionen at få begrænset problemet et par år, men i hvert tilfælde i efteråret 1997 vedrørende 1996-årsberetning er oplysninger om indholdet af den foreløbige årsberetning kommet i mediernes besiddelse.

Endvidere må det bemærkes, at efter at det omhandlede forhold er reduceret på fællesskabsniveau, er der omstændigheder, som tyder på, at et lignende er begyndt i medlemsstaterne, således siger en af de interviewede fra en centraladministration: »I [det nationale] parlament har vi haft tre eller fire sessioner, når Revisionsretten er kommet med årsberetningen, hvor vi bliver afkrævet regeringens reaktioner på beretningen, hvad Fællesskabet gør for at stoppe uregelmæssighederne, hvad regeringen gør for, at der bliver taget mere fat om uregelmæssighederne, og hvad regeringen gør her i landet for at bekæmpe EF-uregelmæssigheder. Det politiske pres er stort«.

Revisionsretten opnår en vigtig latent funktion gennem tidlig medieomtale af den foreløbige årsberetning affødt af den foretagne kontradiktion.



#### 18.1.4.3 latente dysfunktioner

Revisionsretten er som tidligere omtalt sammensat med et medlem fra hver medlemsstat. Rettens medlemmer har typisk deres baggrund i den nationale Rigsrevision, eller hvad der svarer hertil. De kommer fra hver deres nationale revisionskultur med heraf følgende stærkt varierende opfattelser af, hvad revisionsopgaven i forhold til en offentlig sektor er.<sup>917</sup> Således er der for eksempel medlemsstaterne imellem betydelig forskel på, om der foretages en rent finansiel revision eller tillige forvaltningsrevision, og om revisionen foretages efterfølgende eller tillige i løbet af regnskabsåret.<sup>918</sup> Disse forhold fremdrages, fordi de indebærer, at der ikke findes en ensartet referenceramme for Revisionsretten, der kan definere udgangspunktet for den revision, der skal foretages. Forskellighederne kan naturligvis i en vis udstrækning afbødes via såvel eksterne fremtræden som en interne organisation af retten. Udadtil optræder Revisionsretten som det kollegiale organ, den pr. definition er, og beretninger udsendes som hidrørende fra Retten som sådan. Tilsvarende vedtager Retten samlet sit årlige arbejdsprogram. Men den interne organisation fremmer ikke rettens ensartethed. Tværtimod er hvert medlem ansvarlig for revisionen af et bestemt område af Fællesskabets aktiviteter og foreslår selv arbejdsprogrammet på eget arbejdsområde. Som følge heraf er det i praksis svært for et medlem af retten at vurdere arbejdsprogrammet på andre områder end vedkommendes eget. Det betyder tillige, at de enkelte medlemmer af retten selv bestemmer deres individuelle rolle, hvilket ofte sker netop i lyset af de forskellige nationale måder at definere den rolle, som et eksternt revisionsorgan skal spille. Fællesskabets revision får derfor i et vist omfang karakter af en mosaik af nationale traditioner frem for én institutions opgavevaretagelse. Dette betyder, at Revisionsretten ikke opnår den ønskværdige effektivitet og gennemslagskraft. Den uensartede revisionskultur bliver en latent dysfunktion.

Endvidere betyder det, at der i medlemsstaterne på trods af den ellers positive opfattelse af Revisionsretten opstår unødvendige irritationsmomenter. En centraladministrations repræsentant siger herom: »Revisionsretten kom for at foretage kontrol, og det gik op for mig, at de ikke kendte vores system. De brugte det meste af den tid, der skulle have været anvendt til kontrol, på at forsøge at gennemskue vores organisation. De havde simpelthen misforstået vores regulering og vores organisering. De burde være bedre forberedt før ankomsten«. En anden interviewet siger: »Revisionsretten har kvæjet sig ved at kategorisere tilfælde, hvor kontiene ikke har stemt, som svindel, og det er det altså ikke, der har været tale om, at for eksempel landenes regnskabsprincipper har været forskellige, blandt andet at penge er blevet henført til forskellige regnskabsår, og så er det klart, at summerne ikke stemmer. Det, mener Revisionsretten, er svindel. Det har det ikke været, og det har gjort Revisionsretten lidt

---

<sup>917</sup> Harden, Ian, White, Fidelma og Donnelly, Katy; *The Court of Auditors and Financial Control and Accountability in the European Community*, European Public Law, Winter 1995.

<sup>918</sup> Forskellene afspejler sig allerede i medlemsstaternes forskellige navngivning af retten, hvor nogle lægger vægt på revision i bred forstand (Revisionsretten og Court of Auditors), mens andre medlemsstater allerede i navnet indikerer regnskabsrevision i traditionel forstand (Corte dei conti og Cour des Comptes).

utroværdig, fordi hvis du siger, noget er svindel, så skal det helst være svindel og ikke bare administrative fejl eller endnu værre bare forskellige regler«.

Revisionsretten underminerer sin egen legitimitet på denne måde, hvorfor forholdet bliver en latent dysfunktion. Hvilket forværres yderligere af den valgte meget mediefikserede linie. Rådets repræsentant siger: »[Revisionsretten] har tit sat fingeren på uregelmæssigheder, men ind imellem gør de det på en måde, som er meget medievenlig og med mindre substans«.

Det må dog bemærkes, at Revisionsretten har søgt at imødegå den manglende ensartethed i revisionen. Således er det internt indført, at medlemmerne af retten mødes i fem mindre grupper for at planlægge og gennemgå arbejdet, før det forelægges Retten i plenum. Hertil kommer, at Retten har indført »mod-rapportører« i tre af grupperne, hvor forslag, der fremlægges af et medlem, underkastes skriftlig vurdering fra et andet, hvorefter gruppen tager stilling til begge forslag.

Afslutningsvis bør det i forbindelse med de latente dysfunktioner nævnes, at selv om der ovenfor er skitseret en alliance mellem Revisionsretten og Europa-Parlamentet i forbindelse med Revisionsrettens årsberetning, er dette ikke et entydigt billede. Det er således utvivlsomt, at Parlamentet hellere ser Revisionsretten i en mere tilbagetrukket rent revisionsmæssig rolle gerne med mulighed for Europa-Parlamentet for at pålægge retten at undersøge nærmere angivne forhold, frem for som en selvstændig institution der spiller sin egen rolle i den institutionelle balance. Lignende er som nævnt anført af såvel Rådet som Kommissionen. Dette giver grund til at tro, at hvis medlemsstaternes positive opfattelse af Revisionsretten ændres, vil de øvrige institutioner søge at svække Revisionsrettens stilling.

#### *18.1.4.4 Konklusion*

Ønsket om effektiv bekæmpelsen af uregelmæssigheder tjener Revisionsrettens interesser, dels fordi den faktisk har taget spørgsmålet meget alvorligt og arbejdet seriøst med det, og dels fordi Revisionsretten med stor dygtighed har forstået at placere sig selv, så den fremstår som en central aktør i bekæmpelsen af uregelmæssigheder. Navnlig i forhold til medlemsstaterne er dette lykkedes. I forhold til de øvrige institutioner er Revisionsrettens rolle mere problematisk, og spørgsmålet om uregelmæssigheder er bevidst brugt af retten til at styrke egen legitimitet på Kommissionens bekostning. Da medlemsstaterne er Revisionsrettens vigtigste allierede, er det problematisk, at den interne arbejdsgang i Revisionsretten er tilrettelagt på en måde, som er egnet til at afføde konflikter i denne relation.

#### *18.1.5 Rådet*

»Rådet er meget vigtigt, fordi det er hovedlovgiveren«, sådan beskriver en repræsentant for en medlemsstat Rådets rolle. Det er i Rådet, at retsakterne vedtages ved simpelt flertal, kvalificeret flertal eller enstemmighed. Den interviewede repræsentant for Rådet udtrykker det selv på følgende måde: »Rådets funktion er som lovgiver, i en vis udstrækning i samarbejde med Europa-Parlamentet men ikke på dette område [bekæmpelse af uregelmæssigheder] hér vedtages reglerne på grundlag af art. 235, der alene foreskriver en simpel høring af Europa-Parlamentet. ...[Vi] tager i større eller mindre udstrækning hensyn til Europa-Parlamentets opfattelser. ...Vi regner med

Europa-Parlamentets samarbejde i denne sammenhæng [bekæmpelse af uregelmæssigheder], fordi det er lige så vigtigt for dem som for os«. Lige så centralt Rådet er i regelskabelsen, lige så betydningsløst er det for regelanvendelsen. Det siges således: »Rådet har ingen direkte rolle ud over at vedtage regler om bekæmpelsen af uregelmæssigheder. Den praktiske anvendelse varetages naturligvis primært af Kommissionen og Revisionsretten«. Og på spørgsmålet; »Hvilken rolle har Rådet, når reguleringen først er blevet vedtaget?«, svarer Rådets repræsentant: »Faktisk stopper Rådets rolle dér«.

Rådets personelle sammensætning skifter hele tiden, idet medlemsstaterne sender ministerrepræsentanter efter det sagområde, der behandles. Bekæmpelsen af uregelmæssigheder hører under Rådet i sammensætning af økonomi- og finansministrene (ECOFIN). Det er således en af de mest betydningsfulde ministerrådssammensætninger, der er ressortråd for spørgsmålet. Den interviewede repræsentant fra Kommissionen beskriver det således: »Bekæmpelsen af uregelmæssigheder, ja, den har [økonomi- og finansministrene], det er deres kæphest, ...og det tager de meget alvorligt. ...Det passer dem helt fint at sidde med i Det Europæiske Råd sammen med udenrigsministrene og statsministrene. Det betyder, at de kan skruer konklusionsteksterne sammen, som er deres, og som måske ikke rigtigt er det, landbrugsministrene gerne vil have, og det passer dem helt fint at få foden ind«.

Der er navnlig i 1995 givet nogle klare politiske meldinger fra Det Europæiske Råd om vigtigheden af bekæmpelsen af uregelmæssigheder<sup>919</sup>, og de seneste år har økonomi- og finansministrene været meget aktive, for så vidt angår bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget.<sup>920</sup> Inden for første søjle er de to vigtige forordninger Rfo 2988/95<sup>921</sup> og Rfo 2185/96<sup>922</sup> vedtaget, og inden for tredje søjle er konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser<sup>923</sup> undertegnet.

Selvom det er ECOFIN, der er ressortråd for bekæmpelse af uregelmæssigheder, må det erindres, at en væsentlig del af retsudviklingen desangående er sket i andre rådssammensætninger, først og fremmest landbrugsministrene har i tilknytning til regulering af landbrugsområdet skabt betydelig kontrol- og sanktionsregulering.

Den interviewede repræsentant fra Rådet (Rådets sekretariat) bekræfter den alvor,

---

<sup>919</sup> Konklusionerne fra Rådets møde i Cannes i juni 1995.

<sup>920</sup> Mendrinou, M.; European Community fraud and the politics of institutional development, European Journal of Political Research, Volume 26, No. 1, July 1994, s. 93.

<sup>921</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>922</sup> Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2.

<sup>923</sup> Konventionen udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 C 316/48.

hvormed Rådet ser på spørgsmålet om bekæmpelse af uregelmæssigheder, og viljen til at foretage kontrol og sanktionsregulering og hermed ønsket om yderligere integration. På den anden side påpeger hun tillige, at medlemsstaterne skal med, for eksempel siges det vedrørende regulering af sanktioner: »Målet er nu at skabe en generel sanktionsregulering på de områder, hvor der ikke er sektorregulering. Jeg kender ikke den præcise holdning i Rådet, fordi der ikke foreligger noget kommissionsforslag endnu. Men jeg tror, at der vil blive lange diskussioner, fordi når man tager fat på sanktionsområdet, berører man den følsomme sontring mellem administrative og strafferetlige sanktioner. Så jeg forudser lange diskussioner, men det er en del af den overordnede strategi [at foretage sanktionsregulering]«. Ud over den positive holdning til sanktionsregulering, der ligger i citatet, er den interessant, fordi den interviewede sondrer mellem Rådets opfattelse og opfattelsen hos ministrene samlet i Rådet. Dette er en vigtig sontring, som jeg vender tilbage til nedenfor.

#### *18.1.5.1 Manifeste funktioner*

Effektiv bekæmpelse af uregelmæssigheder og vedtagelse af kontrol og sanktionsregulering er en manifest funktion for Rådet. Når den interviewede repræsentant for Rådet giver udtryk for, at måden at bekæmpe uregelmæssigheder på er »gennem lovgivning, sådan som vi gør det. Dét er den rigtige vej«, understreger det, at Rådet fortsat ønsker at være en central aktør i bekæmpelsen af uregelmæssigheder med den manifeste funktion til følge, der udspringer heraf.

Men også på en mere indirekte måde har bekæmpelsen af uregelmæssigheder manifeste funktioner for Rådet. Ovenfor blev citatet fra den interviewede repræsentant fra Rådet fortolket således, at der dels findes Rådets opfattelse og dels opfattelsen hos ministrene samlet i Rådet. En række af de øvrige interview bekræfter den tvedeling i Rådet. En repræsentant fra en medlemsstats centraladministration siger: »Man kan ikke sige, at [Rådet] blot er en afspejling af de nationale interesser«. En anden siger, at Rådet er positiv over for kontrol- og sanktionsregulering, men at Rådet på den anden side også »ser problemerne ved at lave fælles regler, fordi vi alle har så uhorft forskellige statsretlige, administrative og retslige systemer i medlemsstaterne«. Kommissionen: »[Rådet] er i mindre og mindre grad landene, der bare sætter sig sammen«. Det interviewede medlem af Europa-Parlamentet siger; »Efter min opfattelse er der flere medlemsstater, der er godt tilfredse med, at der er nogle uregelmæssigheder og noget ineffektivitet, fordi det giver dem plads til at udvikle deres egen nærmest personlige skizofreni, hvor de kan sige ... se nu de klodsede bureaukrater i Bruxelles. Som om de ikke var en del af det. Se de folk, der træffer beslutningerne. Dem der træffer beslutningerne, er Minister Rådet, men de siger aldrig, se, hvad vi har gjort, det er altid, se, hvad de har gjort, som om de ikke selv var en del af det. Sådan gør alle ministrene fra alle medlemsstaterne, og så taler de om Santer og før ham om Delors. Men der er ingen af de to, der nogen sinde har kunnet stemme om bare én fællesskabsretsakt i Rådet«. Den interviewede repræsentant for Rådet (en embedsmand fra Rådets sekretariat) går naturligvis til spørgsmålet med stor forsigtighed, men siger alligevel: »Rådet er sammensat af ministre, så naturligvis reflekterer de beslutninger, der træffes holdningerne i medlemsstaterne. ...Men fordi der er tale om femten medlemsstater, som skal enes om een tekst, må alle acceptere kompromiser ... og give

køb på holdninger«. Ud over det i interviewene anførte bekræftes tvedelingen tillige indirekte af de objektive forhold i forbindelse med konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser<sup>924</sup>, idet samtlige medlemsstater har undertegnet konventionen i 1995, mens den endnu ikke er trådt i kraft, fordi medlemsstaterne ikke hver især har foretaget de nødvendige nationale tiltag herfor.

På baggrund af disse udtalelser er det næppe for vidtgående at anføre, at Rådet har en holdning og funktion, og at de nationale ministre samlet i Rådet har en anden holdning og funktion. Dette har den manifesterede funktion for Rådet, at det opnår sin egen identitet, uafhængigt af de enkelte medlemsstater. Det betyder blandt andet, at Rådet, som det ligger i citaterne ovenfor, kan arbejde aktivt på at skabe kompromiser. Denne funktion erkendes af medlemsstaterne, en interviewet siger: »I Bruxelles er kompromiser nødvendige. Der laves kompromiser, som ikke repræsenterer vores egentlige intention«, og en anden: »Minister Rådet kan ikke gøre noget, hvis een siger nej. De blokerer det hele, hvis de er passive«. Rådet i modsætning til ministrene samlet i Rådet opnår på denne måde en vigtig handlingsfunktion som institutionen, der formår at få medlemsstaternes repræsentanter til at træffe beslutninger, hvilket giver en uvurderlig legitimation. Hertil kommer, at Rådet, som der også gives udtryk for i de gengivne interview, på denne måde fremstår aktiv i kampen mod uregelmæssigheder.

#### *18.1.5.2 Latente funktioner*

Det forekommer ikke sjældent, at ministrene fra samme medlemsstat har forskellige holdninger til samme spørgsmål. Som følge heraf indtager de forskellige sammensætninger af Rådet forskellige holdninger til de samme spørgsmål. En række interview bekræfter dette: »I et ministerråd der kan holdningen være en, og i et andet ministerråd kan holdningen være en anden, selvom de kommer fra samme lande. ... Jeg har selv personligt hørt på, at tyske landbrugsministre har krævet højere priser, hvorefter den tyske finansminister har stemt imod«, »Selvfølgelig vil du se, at landene i et givent Råd har forskellige positioner. Det hænger altså ikke nødvendigvis særlig godt sammen, hvad en fransk landbrugsminister siger, og hvad en fransk finansminister siger. Det er ikke koordineret særlig godt«, »Hvis du spørger dem, der administrerer landbrugsordningerne, vil de ikke bryde sig om [uafhængig Kommissionskontrol]. De siger, at Kommissionens kontrol ikke vil være særlig god, fordi man er nødt til at kende omstændighederne. ... På et højere niveau for eksempel Finansministrene vil man sige, Kommissionen skal have uafhængig kontroladgang, fordi hvis alt skal meddeles på forhånd, vil landene kunne skjule ting«, »Der er forskellige holdninger i forskellige ministerier og administrationer«, »Samtlige lande, som sidder og forhandler, har et meget klart billede af, hvilke lande der lader sig repræsentere ved justitsministerierne, og hvilke der lader sig repræsentere ved finansministerierne. [Holdningen] er ofte et resultat af store diskussioner i de respektive hovedstæder. Det traditionelle udgangspunkt for justitsministerierne ... er ... større vægt på det nationale regelværk, mindre vilje til samarbejde og mindre vilje til at forhandle. ... Vi fra finansministerierne er

---

<sup>924</sup> Konventionen udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 C 316/48.

måske lidt mere rå. Det bekymrer os mindre, om det enkelte individ går på klingen for at få styr på, hvordan pengene anvendes«. Den interviewede repræsentant fra Kommissionen siger: »Ministerrådet kan i stigende grad opfattes som opdelt i korpuler. Nemlig et finansministerråd, som ser efter pengene, et landbrugsministerråd, som ser efter bønderne, et fiskeriministerråd, som ser efter fiskene og så videre og så videre. Det vil sige, at der opstår nogle interessante alliancer. ..Du har tit og ofte en finansministeralliance imod alle deres andre ministerkollegaer i alle medlemslandene, og de føler sig som en klub, og det er vigtigt i svindelbekæmpelsen. Vi har faktisk brugt finansministrene som spydspids for en række initiativer på kontrolområdet og på sanktionsområdet. ... De andre ministre og dermed de andre råd har ret stor respekt for finansministrene, det har de faktisk. Du kan komme ret langt med at mobilisere dem og få dem til at sende missiler ind i deres hjemlige naboministerier«. Til illustration fortæller den interviewede, hvad han kalder en lille anekdote, om hvordan folk fra Kommissionen havde problemer med en britisk landbrugsminister, som »hverken ville lytte eller forstå«, hvorefter de gik til finansministren, der »slår ud med armene med et stort grin, og siger what did these bastards over there tell you what kind of lies are they up to now«. Direkte om arbejdet i Rådet siger han: »[Det er nemt for den nationale minister] at komme ned [til Bruxelles] med en ... position og så lade sig banke på plads, så kan man komme hjem og sige, Jamen, det var de andre, der gjorde det, det må i altså undskylde, i øvrigt har jeg selv medvirket til det, men det siger man ikke højt. Sådan er spillet«.

Citaterne viser, at Rådet virker som en murbrækker mod den nationale solidaritet. Et forhold, som lader sig gøre, fordi Rådet som anført i forbindelse med de manifesterede funktioner dels må opfattes som Rådet og dels som medlemsstaternes repræsentanter samlet i Rådet. At regulering på denne måde kan sættes igennem, er i sig selv en latent funktion for Rådet, samtidig medfører reguleringen en styrkelse af Fællesskabets og dermed indirekte Rådets position på medlemsstaternes bekostning.

#### *18.1.5.3 Latente dysfunktioner*

Den anførte sondring mellem Rådet og ministrene samlet i Rådet afføder ikke kun funktionelle konsekvenser for Rådet, der følger tillige betydelige dysfunktionelle elementer heraf. Som anført ovenfor i citatet fra medlemmet af Europa-Parlamentet giver forholdet medlemsstaterne mulighed for at lægge afstand til Rådet, hvilket igen har den konsekvens, at Rådet ikke har den styrke, som en fremtræden som enhed ville indebære. Samtidig legitimerer forholdet, at medlemsstaterne varetager deres egne nationale interesser i Rådet i stedet for Fællesskabets interesser. En repræsentant for en nationale centraladministration siger; »[Rådet] var engang en samlet institution, men det bliver mere og mere nationale hensyn. Ideen om suverænitet slår mere og mere igennem i Fællesskabet«.

Forholdet er angivelig en medvirkende årsag til, at reglerne bliver så komplicerede. Det siges blandt andet af et nationalt parlamentsmedlem: »Landbrugsreguleringen er så enormt kompliceret på grund af politiske kompromiser«. Den interviewede interesserepræsentant: »Når et sådan forslag har været gennem Minister Rådets kompromismølle, ser det jo ofte anderledes ud, og det er normalt ikke blevet lettere at kontrollere eller administrere«.

Denne komplicering af reglerne for at opnå kompromiser, alle medlemsstaterne kan leve med, er et stort problem og en latent dysfunktion for Rådet. Men det problem, der ligger nedenunder, er langt større, nemlig at den forudsatte solidaritet, som Fællesskabet er bygget på, ikke eksisterer i Rådet, hvorfor medlemsstaterne varetager egne snævre interesser frem for helhedens interesser, og Rådets legitimitet svækkes, hvilket er væsentlige dysfunktioner.

#### *18.1.5.4 Konklusion*

Rådet har som de øvrige Fællesskabsinstitutioner prioriteret bekæmpelse af uregelmæssigheder højt. Analyserne viser imidlertid, at Rådet må opfattes som dels Rådet og dels medlemsstaternes repræsentanter samlet i Rådet. Dette har givet Rådet en egen identitet, ved hjælp af hvilken det har formået medlemsstaterne til at træffe en lang række beslutninger og i vid udstrækning tilsidesætte den nationale solidaritet. Til gengæld er det på grund af sondringen legitimt for medlemsstaterne at varetage egne nationale interesser i Rådet, og dermed er fraværet af den forudsatte solidaritet og loyalitet, som Fællesskabet bygger på, accepteret.

#### *18.1.6 Medlemsstaterne*

Medlemsstaterne<sup>925</sup> er via Rådet Fællesskabets centrale beslutningstagere og dermed helt afgørende for regelskabelsen. Men indflydelsen på regelskabelsen begynder langt tidligere, allerede i forbindelse med at Kommissionen udarbejder sine forslag til retsakter, inddrages de nationale centraladministrationer. Eksempelvis er forslagene til såvel Rfo 2988/95<sup>926</sup> som Rfo 2185/96<sup>927</sup> behandlet i arbejdsgrupper, hvor repræsentanter fra de forskellige medlemsstater har haft sæde. Interviewene bekræfter, at medlemsstaternes centraladministrationer ser den tidlige deltagelse i regelskabelsen som en væsentlig kilde til indflydelse. Samtidig betyder forholdet, at Kommissionen kan danne sig et indtryk af medlemsstaternes holdninger og afpasse sine forslag herefter,

---

<sup>925</sup> Medlemsstaternes indflydelse på skabelsen og anvendelsen af kontrol og sanktionsregulering og bekæmpelse af uregelmæssigheder over for EF's budget har såvel en intern som en ekstern side, se tillige afs. 2.2.1. Ved den eksterne side forstås medlemsstaternes indflydelse, således som den opfattes, når medlemsstaterne betragtes udefra og vurderes som én aktør. Ved den interne side forstås den underopdeling, som kan foretages af aktøren medlemsstaterne og forholdet mellem disse dele. Der kan på den interne side sondres mellem de enkelte medlemsstater og grupper af medlemsstater og mellem medlemsstaternes centraladministrationer og medlemsstaternes parlamenter. Selvom de øvrige aktører - på nær Rådet - er betragtet alene fra den eksterne synsvinkel, og altså alene opfattes som én aktør, har jeg, på baggrund af de oplysninger, der er kommet frem under interviewene, fundet det rigtigst også at inddrage perspektiver fra den interne side, når medlemsstaternes rolle i de retssociologiske processer, der omgiver kontrol- og sanktionsreguleringen og bekæmpelsen af uregelmæssigheder, skal beskrives og analyseres.

<sup>926</sup> Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1.

<sup>927</sup> Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2.

ligesom medlemsstaterne på denne måde bliver gjort ansvarlige for forslagene. Sidstnævnte forhold kan illustreres med følgende udtalelse fra den interviewede repræsentant fra Kommissionen om forberedelsen af den nu vedtagne horisontale regulering til beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser: »Justitsministerierne er faktisk hængt af, og når man så forklarer dem, jamen kære venner, vi har faktisk i landbrugspolitikken i de sidste 25 år haft lovgivning, som hvis I ser på effekterne af sanktioner, så er de i realiteten strafferetlige. Altså, hvis du kyler en bonde ud af landbrugsordningerne, så er manden død. Hvis det ikke er strafferet, så ved jeg ikke, hvad det er. Nå, siger de, har I sådan noget, det har vi aldrig været opmærksomme på. Jamen, undskyld, det har da været sendt til høring. I har selv været med til at godkende det. Nå, det vidste vi ikke. De er totalt hængt af, og nu løber de efter toget, for at prøve at finde ud af for det første hvor vi kører hen, og hvad det drejer sig om, men inden de hopper ombord, så bremser de selvfølgelig«, senere i samme interview; »Der er nogle ministerier, specielt justitsministerierne, der nu opdager, at de selv har været med til at godkende noget, som de ikke havde opdaget før, specielt på landbrugsområdet, og det, syntes de selvfølgelig, er skide irriterende«.

Den måde, hvorpå den enkelte medlemsstat har organiseret sit arbejde i forbindelse med regelskabelsen, varierer. Kendetegnende er dog, at medlemsstaternes indflydelse stort set alene er placeret hos administrationen med den nationale regering i spidsen. Den faste repræsentation i Bruxelles spiller typisk en nøglerolle, dog naturligvis under instruktion fra de hjemlige centraladministrationer. Hvilket illustreres af følgende citat fra en interviewet i en national centraladministration: »I dag klokken halvni sendte jeg en fax til min kollega på den faste repræsentation i Bruxelles. Han havde oplyst, at den tyske repræsentant var kommet med et forslag til ændring af det forslag, Kommissionen havde fremlagt, og nu ville han have vores kommentarer. Jeg skrev, at ændringen var helt i orden«.

De nationale parlamenters indflydelse på vedtagelsen af fællesskabsregulering er begrænset. Hvor parlamenterne er den primære lovgiver og har afgørende indflydelse på den nationale regulering, optræder de alene indirekte i forbindelse med vedtagelse af fællesskabsregulering, idet de kun har indflydelse på regeringens og herunder administrationens holdning i regelskabesprocessen.

Hvilken rolle de enkelte nationale parlamenter spiller, varierer efter de respektive medlemsstats statsretlige regulering heraf. Der kan dog foretages en (noget unuanceret) inddeling af parlamenterne i tre kategorier.<sup>928</sup>

For det første er der de parlamenter, der kan give de nationale ministre et forhandlingsmandat, som ministrene er (politisk) bundet til at følge i Rådet. Til denne gruppe, og dermed den gruppe af parlamenter, der har størst indflydelse, hører Folketinget med Europaudvalget i spidsen. At Europaudvalget set med europæiske briller har en meget stærk indflydelse på regeringens ageren i EF-regelskabesproces-

---

<sup>928</sup> Det følgende er ud over interviewene tillige baseret på Koch, Henning; Parlamenternes Europa, Årsberetning, Retsvidenskabeligt institut B, 1994 og Europa-Parlamentet; Europa-Parlamentet og medlemsstaternes parlamenter, parlamentarisk kontrol og samarbejdsmuligheder, juli 1994.



sen, kan anskueliggøres med følgende udtalelse fra den interviewede danske parlamentariker: »Jacques Delors sagde dengang, der var tolv medlemsstater, at der var tretten, idet han mente, at nummer tretten var det danske markedsudvalg. Men den holder ikke længere, med flertalsafgørelserne så er det begrænset, hvad vi bestemmer. ... Vi har besluttet at gå tidligt ind i processerne. Det er nu ikke for meget, vi når det endnu, men i den udstrækning vi kommer tidligt ind og påvirker ministeren og dermed ministerens embedsmænd til at følge en bestemt forhandlingslinje, så er det klart, så kommer vi mere direkte ind i forhandlingsprocessen«. Den danske model for parlamentets rolle har været inspirationskilde for de senest optagne medlemsstater, Sverige, Finland og Østrig, der har indført systemer, hvor parlamenternes indflydelse minder meget om det danske Folketings, med det helt centrale omdrejningspunkt at et parlamentsudvalg giver ministeren et forhandlingsmandat forud for rådsmøderne. Den interviewede repræsentant for det finske parlament, der tillige er formand for deres Stora Utskott, pendanten til vores Europaudvalg, siger herom: »Naturligvis havde vi det danske system som en slags forbillede. Men vi indførte to ændringer, som ikke fandtes i det danske system, nu er de også indført i Danmark, men de hidrører fra Finland. Nemlig dels at fagudvalgene er med til at behandle EF-spørgsmål, ... og dels at vi forsøger at tage stilling på et så tidligt stade som muligt, og ikke først når sagen behandles i Rådet, for der er det i almindelighed for sent at påvirke selve indholdet, der kan man naturligvis påvirke regeringens votering i Rådet men ikke selve indholdet«.

Den anden gruppe af parlamenter er dem, hvor regeringen forud for sagernes behandling i Rådet skal foretage høring af parlamentet, men hvor regeringen ikke er bundet til at følge det afgivne svar. Der er naturligvis nuancer i høringspligten landene imellem, herunder om den tillige omfatter anden og tredje søjle, men for eksempel landene Belgien, England og Tyskland kan henregnes til denne gruppe. Den interviewede repræsentant fra det belgiske parlament giver følgende beskrivelse: »I rådsmøderne handler ministeren på eget ansvar, ... men de lytter normalt efter hvad parlamentet siger«.

Den sidste gruppe af medlemsstater er dem, hvor parlamentet alene har ret til at blive orienteret enten forudgående eller efterfølgende om regeringens arbejde i Fællesskabet. Til denne gruppe hører Spanien, Grækenland, Italien, Luxembourg, Portugal og Frankrig. I Frankrig er der dog i 1992 indført bestemmelser, ifølge hvilke regeringen skal forelægge forslag til EF-retsakter for nationalforsamlingen og senatet. Repræsentanten fra den franske nationalforsamling siger herom: »Regeringen har besluttet, at bestemmelserne ikke er juridisk bindende... Regeringen kan gøre, hvad den vil, men systemet er alligevel bedre end ingenting ... Der er to situationer. Den ene er, hvor parlamentet og regeringen har forskellige opfattelser, da siger regeringen, det er parlamentets opfattelse og lægger den til side... Den anden er, hvor parlamentet og regeringen er enige, og det er hovedreglen på grund af vores valgsystem, da er parlamentets råd godt at have for regeringen, fordi den kan sige til de andre medlemsstater, dette er den franske opfattelse, parlamentet er af den samme opfattelse, og jeg kan ikke gå imod parlamentet. Det er politisk spil«.

Parlamenternes svage stilling hænger sammen med, at EF-samarbejdet oprindeligt har været opfattet som et traditionelt udenrigspolitisk samarbejde, en opfattelse, som

længe har været ude at trit med realiteterne. Navnlig fra begyndelsen af 1990'erne og frem har der været en tendens til national styrkelse af parlamenternes stilling, men også internationalt oplever parlamenterne en begyndende styrkelse, således har man oprettet samarbejdsorganet COSAC<sup>929</sup>, hvor repræsentanter fra de nationale parlamenter Europaudvalg træder sammen to gange årligt i det land, der varetager rådsformandskabet i Fællesskabet. COSAC behandler på hvert møde to til tre fagspecifikke emner, i februar 1995 i Paris behandledes uregelmæssigheder over for EF's budget. Afgørelse træffes ved stemmeflertal blandt deltagerne, og på denne måde har konferencen blandt andet afvist et fransk forslag om, at der i EF-regi skulle oprettes et andetkammer ved siden af Europa-Parlamentet bestående af repræsentanter fra de nationale parlamenter. Med Maasticht-traktaten<sup>930</sup> er de nationale parlamenteres stilling styrket, en styrkelse som i øvrigt vil blive udbygget yderligere, hvis Amsterdam-traktaten træder i kraft.

Interviewene viser ganske klart, at de nationale parlamenter finder deres svage rolle utilfredsstillende, dette gælder ikke overraskende navnlig de parlamenter, der alene har ret til orientering, således siger den interviewede franske repræsentant om forslaget om oprettelse af et andetkammer: »Det er vel naturligt, at vi ikke ønsker, at Europa-Parlamentet skal have omfattende lovgivende beføjelser, vi vil bevare vores egne beføjelser, og ideen hos COSAC-delegationen var at skabe et system, der ville knytte de nationale parlamenter tættere til den europæiske konstruktion, for i øjeblikket er den utilfredsstillende«. Endvidere er der ovenfor i forbindelse med Revisionsretten redegjort for, at de nationale parlamenter er begyndt at blive mere opmærksomme på og anvende EF-tiltag mere offensivt, det gælder for eksempel Revisionsrettens årsberetning, et forhold, som også bekræftes af følgende interviewudtalelse: »Jeg ved, at Europa-Parlamentet har et Budget kontrol Udvalg, der er ret velfungerende, men de fleste medlemsstater følger [EF's budget] med væsentlig mindre interesse, end de følger vedtagelsen af den nationale finanslov. Der bør nok ske en ændring, så de nationale parlamenter kontrollerer mere, det ville også sætte regeringerne under pres med hensyn til at gennemtvinge reguleringen om tildeling af midler osv«.

Når fællesskabsreglerne først er vedtaget, beror administrationen heraf, kontrollen med at de overholdes og sanktionering i tilfælde af ikke-overholdelse på medlemsstaterne, således som det er beskrevet i det retsdogmatiske afsnit ovenfor. Den interviewede repræsentant for Kommissionen siger med reference til toldområdet: »administrationen det er medlemsstaterne, og vi kan ikke gøre noget som helst uden et meget, meget tæt samarbejde med dem«, og en repræsentant fra en national centraladministration siger: »Når reguleringen er vedtaget, er det medlemsstaternes ansvar at se til, at den bliver anvendt«.

Det er således medlemsstaterne, der skal foretage det praktiske arbejde med at

---

<sup>929</sup> Conférence des Commissions des Affaires Européennes.

<sup>930</sup> Se erklæring nr. 13 til Traktaten om Den Europæiske Union; Om de nationale parlamenteres rolle i Den Europæiske Union.

anvende reglerne, herunder tilvejebringe de nødvendige forudsætninger i form af ressourcer, administrative struktureres osv. for reglernes anvendelse.

Vigtigheden af ressourcerne kan illustreres med Revisionsrettens<sup>931</sup> undersøgelse af medlemsstaternes implementering af Rdir 77/435.<sup>932</sup> Af beretningerne fremgår blandt andet, at med hensyn til tilførsel af ressourcer var der en ikke ubetydelig forskel, således havde Danmark én kontrollør pr. tre mio. ECU i udgifter, mens Grækenland alene havde én kontrollør pr. 140 mio. ECU. Det er oplagt, at omstændigheder som disse er af betydning for, hvor effektiv kontrollen bliver. Tilsvarende var der betydelig forskel i, om personalet modtog en egentlig uddannelse i de funktioner, de skulle varetage. En af de interviewede fra en medlemsstats centraladministration berører ressourcespørgsmålet blot set fra medlemsstatsside: »Jo bedre kontrol vi gennemfører, jo flere penge koster det. Det er et stort problem for os, for jo mere vores kontrolforpligtelser øges, jo større bliver udgifterne til rejser, prøver og lønninger. Folkene bruger udelukkende tiden på at kontrollere og ikke andet«.

At de administrative strukturer i medlemsstaterne er af betydning for såvel reglernes gennemførsel som kontrollen heraf, påpeges i flere interview. Blandt andet siges det: »Hvad hvis du ikke har strukturerne? ... Uden de nødvendige strukturer kan du umuligt føre kontrol«, og en anden siger: »Nogle landes systemer er ikke så udviklede. ... Revisionsretten nævner Grækenland og Italien, som lande der ikke følger reguleringen«. En interviewet parlamentariker fremdrager følgende eksempel: »For mange år siden studerede jeg arbejdsmiljølovgivningen i Italien i forhold til den danske, og konstaterede til min ret store forbløffelse, at lovgivningen faktisk var meget lig den danske. Det kunne jeg ikke få til at stemme med virkeligheden, når jeg rejste i Italien. Så viste det sig, at der stort set ingen kontrollanter var i Italien, hvor vi i Danmark har et veludviklet system ikke bare med arbejdstilsynet, men også med sikkerhedsrepræsentanter på arbejdspladser«.

Endvidere påpeges det i interviewene, at også de varierende retskulturer er af betydning for reguleringens gennemslagskraft.<sup>933</sup> De femten medlemsstater har, som det siges, forskellige interesser, forestillinger og forvaltningssystemer. Tysklands manglende kendskab til objektivt ansvar i forbindelse med administrative sanktioner kan illustrere forholdet. Repræsentanten fra den tyske centraladministration siger selv herom: »Dette system med sanktioner uden skyld er nyt for Tyskland, hvorfor vi har taget afstand fra det. Det har ligget i forordninger, og vi har desværre tabt en sag ved

---

<sup>931</sup> Revisionsrettens særberetning om gennemførelsen af direktiv 77/435/EØF af 27. juni 1977 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der finansieres gennem EUGFL, garantisektionen, EFT 1984 C 336 samt Revisionsrettens årsberetning for 1987, EFT 1988 C 316.

<sup>932</sup> Om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der finansieres gennem EUGFL, Garantisektionen, EFT 1977 L 172/17. Dette direktiv er i dag afløst af det vigtige Rfo 4045/89 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen og om ophævelse af direktiv 77/435, EFT 1989 L 388/18.

<sup>933</sup> Se tillige Rasmussen, Hjalte; EU-ret i kontekst, 1995, s. 447.

EF-Domstolen, som bekræfter, at Kommissionen kan fastsætte denne sanktionsform, og Rfo 2988/95 har fastslået det som gældende ret«. Det fornemmes tydeligt i citatet, at Tyskland i hvert tilfælde frem til dommen fra EF-Domstolen ikke har levet op til sine forpligtelser, fordi de var systemfremmede.

Ud over de anførte forhold er det naturligvis således, at medlemsstaterne bevidst eller ubevidst foretager selektion i forbindelse med bekæmpelse af uregelmæssigheder, det drejer sig om forhold som motivation og den generelle holdning til bekæmpelse af uregelmæssigheder, mulighederne for at følge mistanker op, indsamle yderligere bevis, retsprocessen, domsafsigelsen mv. Det kan antages, at der vil ske en betydelig selektion af sager undervejs, ikke mindst fordi sager om uregelmæssigheder med EF-midler ofte er meget ressourcekrævende.<sup>934</sup>

Med de fremdragne eksempler må det anses for eftervist, at medlemsstaterne er ganske afgørende for anvendelsen og gennemslagskraften af fællesskabsreguleringen.

Med hensyn til medlemsstaternes holdning til kontrol og sanktioner og bekæmpelse af uregelmæssigheder bekræfter de interviewede repræsentanter for medlemsstaternes centraladministrationer og parlamenter samstemmende, at Fællesskabet bør foretage regulering af den kontrol, der skal gennemføres. Det fremgår af interviewene i såvel medlemsstaterne som med de øvrige aktører, at medlemsstaterne tillige gennemgående er meget positive over for at lade Fællesskabet få kontrolkompetence.

Alle de interviewede repræsentanter fra medlemsstaterne, der udtaler sig herom, mener således, at EF bør have kompetence til at føre kontrol med medlemsstaterne. Et par illustrative citater skal fremhæves: »Vores kontrolsystem er ret godt, ... men det er muligt, at det er anderledes i andre medlemsstater, og jeg forstår godt, at Kommissionen vil kontrollere deres penge, og vi vil ikke blokere, at det sker«, en anden interviewet siger på linie hermed: »I sammenligning med et hvilket som helst andet europæisk land er jeg sikker på, at en kritisk analyse ville vise, at vi er ret gode... . For mig er det ikke noget problem, at EF overvåger, hvad vi laver. Det er deres lod«, og et sidste interview-citat: »Det er indlysende, at de nationale myndigheder ikke har en stærk motivering til at kontrollere. Der er ikke noget værre system, end hvor folk kontrollerer sig selv ... . Derfor skal de [Kommissionen] have kompetence til at foretage uanmeldt kontrol. På nuværende tidspunkt tror jeg nok, de skal skrive i forvejen«.

Også spørgsmålet, om EF bør have kompetence til at føre kontrol med de retsundergivne i medlemsstaterne, stiller medlemsstaterne sig overvejende positive til. Der er således kun to, der finder, at det er en dårlig idé. De andre 28 interviewede medlemsstatsrepræsentanter stiller sig positive, men langt de fleste understreger, at Fællesskabets myndigheder ikke må have kompetence til at foretage kontrollen uafhængigt af de nationale myndigheder, der skal være tale om en eller anden form for samarbejde. Det udtrykkes på følgende måde i tre forskellige interview; »Kommissio-

---

<sup>934</sup> Se i overensstemmelse hermed; The EC Budget: Ten PerCent Fraud? A Policy Analysis Approach, by Dick Ruimschotel, Journal of Common Market Studies, Volume 32n, No. 3, september 1994, s. 327.

nen vil gerne lave kontrol uden hjælp fra de nationale myndigheder, men det vil vi ikke acceptere. Kommissionens kontrol må ske i samarbejde og koordination med de nationale myndigheder», »Det er essentielt, at de [Kommissionen] skal samarbejde med medlemsstaten. ...Det er den spanske opfattelse, at vi må forsvare medlemsstatens rolle«, og tredje interview: »Vi kan ikke forestille os kontrol, som Kommissionen udfører alene«. Der er kun to af de interviewede i medlemsstaterne, der lader muligheden for uafhængig fællesskabskontrol stå åbent, for den enes vedkommende på følgende lidt forbeholdne måde: »Ud fra et rent finansministerielt udgangspunkt er det ikke vigtigt, at nationale myndigheder medvirker ved kontrollen. ...Det er fornuftigt, at de bliver informeret om kontrollen på forhånd, men for os er det i orden, at de [Kommissionen] kan arbejde alene, hvis de ønsker det«.

Det samlede indtryk af medlemsstaternes holdning til kontrolspørgsmålet er således meget i overensstemmelse med den grænsedragning mellem fællesskabskompetence og national kompetence, der følger af gældende fællesskabsret, nemlig at i det omfang Fællesskabet tildeles kontrolkompetence i forhold til de retsundergivne i medlemsstaterne, da må kontrollen foretages i samarbejde med de nationale myndigheder og ikke uafhængigt af disse. Det betyder samtidig, at der må forventes betydelig modstand mod initiativer, der sigter mod at udvide Fællesskabets kontrolkompetence herudover.

Der er også flere interview, der bekræfter den holdning, der ligger i den spanske udtalelse ovenfor, nemlig at medlemsstaterne er stærkt imod at skulle afgive yderligere kompetence. Blandt andet siges det: »Enhver kompetence, der lægges på internationalt niveau, er fjernet fra det nationale niveau«, »Spørgsmålet er, hvad betyder suverænitet, og medlemsstaterne står på suveræniteten. Fællesskabet er et højt integreret samarbejde mellem suveræne stater«, og en tredje medlemsstatsudtalelse; »Medlemsstaterne har nogle kompetencer, som må forsvares og bevares«. Der er endvidere en tendens i interviewene til, at medlemsstaternes accept af Fællesskabets kontrol med de nationale myndigheder baserer sig på, at hermed kan fællesskabskontrol af de retsundergivne i medlemsstaterne undgås. Dette udtrykkes blandt andet på følgende måde: »Jeg foretrækker den løsning, [hvor EF kontrollerer kontrollen, og medlemsstaterne kontrollerer de retsundergivne], på den måde er medlemsstaterne fortsat suveræne«, »Jeg kan godt forstå, at man skal varsle. Man skal ikke varsle, hvis man skal ud og finde nogle kasser med bilag i et firma, men det er jo ikke det, jeg vil have, at EF-kontrollanterne skal. De skal ind og kontrollere en myndighed og dens måde at kontrollere på«, og det tredje interview: »Der skal være en forbindelse et eller andet sted, og efter min opfattelse er det mere passende, hvis det er mellem de nationale og de europæiske myndigheder«. Også dette afspejler en grundlæggende holdning præget af nationale suverænitetshensyn.

Når fokus i interviewene flyttes fra kontrol til sanktioner, bliver medlemsstaterne langt mere afvisende over for fællesskabskompetence. Det accepteres dog generelt, at Fællesskabet regulerer administrative sanktioner, for eksempel siges det »med hensyn til administrative sanktioner er der efter min mening ikke noget problem«. For så vidt angår strafferetlig regulering, er medlemsstaterne meget afvisende med udtalelser som: »Strafferet skal naturligvis være medlemsstaternes kompetenceområde«, »Landene ved bedst, hvordan der skal retsforfølges. ... Efter min mening skal pålæggelsen af

strafferetlige sanktioner forbeholdes medlemsstaterne. ... Det samme gælder strafferetlig regulering«, samt fra et tredje interview i en medlemsstat: »Strafferet er noget andet [end administrative sanktioner], det er mere alvorligt. Effekten af en strafferetlig dom er alvorlig. Fællesskabet skal passe på med at regulere dette, og der er meget forskellige strafferetlige reguleringer i landene, som gør dette meget besværligt«. En af fællesskabsinstitutionerne bekræfter holdningen med følgende beskrivelse: »Når det drejer sig om strafferet, hvor der er domstolskompetene og politikompetence, bliver det hele meget følsomt. ... Medlemsstaterne har altid været meget forsigtige på dette område«.

Med hensyn til den konkrete pålæggelse af sanktioner over for de retsundergivne i medlemsstaterne efterlader interviewene klart indtrykket, at der her er tale om et nationalt anliggende, som Fællesskabet ikke skal blande sig i. Det gælder også administrative sanktioner: »Efter min mening er det ikke noget problem at have [administrative sanktioner] på fællesskabsniveau. ... Men da det er de nationale myndigheder, der afslører uregelmæssighederne, ville det være meget uklogt, hvis de skulle gå til Kommissionen og sige, vil i ikke nok anvende de foreskrevne sanktioner?«, en anden siger »Efter min mening er det sund fornuft, at den lokale gennemførelse af reglerne varetages af de lokale myndigheder i et fællesskab som EF«. En interviewet national parlamentariker siger: »Vi skal ikke have et EF-politi eller EF-fængsler, hvis man har en forordning, så skal den, når alt kommer til alt, håndhæves af nationale myndigheder på vegne af Fællesskabet«. Også de interviewede, der umiddelbart forinden har givet udtryk for, at Fællesskabet skal foretage sanktionsregulering, er afvisende, når det kommer til spørgsmålet om sanktionspålæggelsen: »Nej, det ville være at gå for vidt. Sanktioneringen er en vigtig del af suveræniteten«, en anden siger herom: »Når der er fællesskabsregler, er det kun naturligt, at der også er regler for gennemtvungelsen og sanktioner på europæisk niveau, men selve gennemtvungelsen bør ske på nationalt niveau. Men reglerne kan altså godt indeholde en regulering også for at skabe et ensartet sanktionsniveau«. Af samtlige interview i medlemsstaterne er der således kun én, der er positiv med hensyn til at give Fællesskabet sanktionskompetence over for de retsundergivne.

For så vidt angår eventuelt Fællesskabsadgang til at pålægge strafferetlige sanktioner over for de retsundergivne i medlemsstaterne stiller samtlige de interviewede sig afvisende.

Det eneste punkt, hvor medlemsstaterne er positive over for fællesskabskompetence til pålæggelse af sanktioner, er sanktioner pålagt af Fællesskabet over for den enkelte medlemsstat. Blandt de repræsentanter for medlemsstaternes centraladministrationer og parlamenter, der udtaler sig herom, er et meget store flertal positive over for tanken, med udtalelser som: »man kunne forestille sig EF-sanktioner over for en medlemsstat, som ikke sikrer en ordentlig implementering og anvendelse af EF-reglerne«. Mange af de interviewede påpeger dog, at sanktionering i denne relation mere vil bero på politiske end på retlige vurderinger<sup>935</sup>, for eksempel siges det: »Det er Europa, der betaler, så derfor må Europa også have mulighed for at sanktionere

---

<sup>935</sup> Se også afs. 18.1.1.

medlemsstaterne. Landene er måske ikke direkte ansvarlige, men de er i det mindste indirekte ansvarlige. ... Vi har selv været underkastet kritiske analyser, og på baggrund heraf har Kommissionen antaget, at 10 % misbruges. Derfor har de pålagt os en slags 10 % bøde af det, vi får overført, hvilket bringer beløbet op på omkring 120 millioner. Det diskuterer vi nu med dem, vi kan måske acceptere halvdelen. Det var ikke Fællesskabet, der afslørede forholdet, det var os selv, fordi vi vil have et godt omdømme i Fællesskabet«. En anden interviewet siger: »Det er helt i orden, intet problem. Det er blandt andet Frankrig, der betaler. Fællesskabet kan allerede i dag pålægge medlemsstaterne sanktioner, hvilket i princippet kan udvikles yderligere, men der kan opstå problemer i forhold til medlemsstaterne. Der er utvivlsomt medlemsstater, der ikke vil acceptere sådanne domme fra EF-Domstolen«. Andre understreger, at sanktionskompetencen skal ligge hos EF-Domstolen<sup>936</sup> og ikke hos Kommissionen, for eksempel siges det: »Vi er ikke glade for ideen om, at Kommissionen skulle have kompetence til at skære i subsidier eller pålægge medlemsstaterne sanktioner, hvis de ikke lever op til fællesskabsreguleringen. Vi syntes, at dette i sidste ende skal bero på EF-Domstolen. Det er det eneste acceptable«, og i et andet interview: »De fleste medlemsstater har sagt, at de under ingen omstændigheder kan acceptere sanktioner anvendt af Kommissionen over for en medlemsstat«. Det er kun i et enkelt interview, at den interviewede direkte tager afstand fra Fællesskabets sanktionskompetence i forhold til medlemsstaterne, og der viser forkastelsen tilbage til, at der i bund og grund er tale om et politisk spørgsmål.

Opsamlende om medlemsstaternes holdning kan det således siges, at medlemsstaterne accepterer fællesskabsregulering og udførsel af kontrol, men stiller sig langt mere afvisende for så vidt angår sanktioner. I begge tilfælde gælder, at det er sværere at acceptere kontrol henholdsvis sanktioner over for de retsundergivne end over for medlemsstaterne som sådan. Bag den betydelige animositet ligger hensynet til den nationale suverænitet, hvor retshåndhævelsen over for egne borgere netop er visualiseringen af medlemsstaternes suverænitet par excellence. Med hensyn til bekæmpelsen af uregelmæssigheder befinder medlemsstaterne sig med andre ord i et ubehageligt dilemma mellem på den ene side hensynet til national suverænitet og på den anden side ønsket om effektiv bekæmpelse af uregelmæssigheder.

#### *18.1.6.1 Manifeste funktioner*

Bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for EF's budget har i vid udstrækning været baseret på yderligere integration via udvidet kontrol- og sanktionsregulering fra fællesskabsside. Det betyder, at for medlemsstater i modsætning til Fællesskabets institutioner har intensiveringen af bekæmpelsen af uregelmæssigheder ikke i sig selv været en manifest funktion. Dette har affødt en modreaktion i medlemsstaterne. I de foretagne medlemsstatsinterview siges det blandt andet: »Lad os lave nogle generelle principper, men lad os på den anden side undlade at regulere alting i detaljer«, »Vi ønsker et bedre Europa, der arbejder bedre sammen, og hvor kontrollen er bedre, men der er tendenser i befolkningen og i landet i retning af, at Europa ikke kan være alle

---

<sup>936</sup> Se evt. tillige afs. 18.1.3 vedrørende EF-Domstolens legitimitet.

vegne og kontrollere alting», »Vi vil være sikre på, at subsidiaritetsprincippet bliver anvendt og bliver anvendt korrekt. Det er vigtigt, fordi det er en måde at beholde magten, og ikke miste taget om situationen« og et fjerde interview: »For os er der ingen tvivl om, at alle parlamentsmedlemmer forsvare det nationale parlaments rolle. Faktisk ville Fællesskabet ikke eksistere, hvis det ikke var, fordi de nationale parlamenter havde fundet sammen i et økonomisk fællesskab, de national parlamenter er altså Fællesskabets forældre«.

Interviewene afspejler støttet af det ovenfor anførte om medlemsstaternes holdninger, at der i medlemsstaterne lægges betydelig vægt på den nationale suverænitet, og der er modstand mod yderligere kompetenceglidning til fordel for Fællesskabet. Affødt heraf bliver reglerne og indsatsen over for uregelmæssigheder i det hele taget navnlig inden for de seneste år mere nationalt orienteret, hvilket er en manifest funktion.

#### *18.1.6.2 Manifeste dysfunktioner*

Det politiske pres for at gøre noget ved bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for EF's budget er vokset i medlemsstaterne. Som omtalt i forbindelse med afsnittet om Revisionsretten, er det blandt andet sket som følge af nationale parlamenters brug af Revisionsrettens årsberetning, hvilket har fået medlemsstaterne til at acceptere øget fællesskabskompetence og kontrol og sanktionsregulering på området, uanset at det indebærer en manifest dysfunktion for medlemsstaterne, idet den nationale kompetence hermed fortrænges. En af de interviewede fra en national centraladministration siger herom: »Det politiske pres er meget større, og vi har realiseret, at der må gøres mere. På den måde er omstændighederne ændret voldsomt. Vi har aldrig sagt, at det handler om suverænitet. Det vigtige er effektiv kontrol, men det er klart, at for så vidt angår selve retsforfølgelsen, ting der i dag hører under Justitsministeriet, det forbliver, der har Kommissionen ikke noget at gøre. Men den forudgående fase, kontrollen og undersøgelsen af, hvad det egentlig er, der sker, der var vi mere tilbageholdende tidligere, og der har vi set en ændring«. Interviewet markerer klart ønsket om at holde fast i kompetencen på nationale hænder, men indeholder samtidig en erkendelse af, at der sker en svækkelse af medlemsstaternes stilling. Udviklingen i bekæmpelsen af uregelmæssigheder har med andre ord indebåret en manifest dysfunktion for medlemsstaterne.

#### *18.1.6.3 Latente funktioner*

Der er en lang række interview i medlemsstaterne, der peger på, at medlemsstaterne grundlæggende søger at varetage egne nationale interesser frem for helhedens og Fællesskabets interesser, blandt andet siges det: »Det er så at sige mere legitimt at forsøge at anvende EF-penge til formål, som de ikke var tiltænkt. Jeg tror nok, at det anses for national interesse at få så mange penge som muligt ud af EF, uanset om det sker helt lovligt eller ej«, »Alle opfatter EF's budget som penge, der alligevel skal anvendes ... ingen har nogen interesse i at spare. Det eneste, der ses på, er, hvor meget kan vi selv få ud af det. Som om det var penge, der kom fra et tredjeland«, »Vi taler om Fællesskabet eller den Europæiske Union, men Spanien eller Portugals interesser er nogle andre end Danmarks, Belgiens eller Luxembourgs. Så når der er



en regulering, kikker den italienske regering på, hvad der tjener deres egne borgere, og Frankrig interesserer sig for franskmændene. Der er ikke noget egentligt fællesskab eller en Union«, »Europas store problem er, at der er meget central regulering, mens kontrollen er decentral, og der mangler politisk ansvar« og et sidste og femte eksempel fra en medlemsstat: »Vi synes, at man skal begynde at tillempe Unionen efter de svenske bestemmelser«. Også interviewene med repræsentanterne fra fællesskabets institutioner bekræfter, at medlemsstaterne har et meget nationalt orienteret syn på Fællesskabet, således siges det: »Fra medlemsstatsside er der modstand mod nogen form for fællesskabsindblanding på deres territorium« og senere i samme interview: »Medlemsstaterne manipulerer systemet for at få finansielle fordele ud af det«. Repræsentanterne fra to andre institutioner siger: »Medlemsstaternes kontrolsystemer i forhold til fællesskabsudgifter er mindre rigoristisk end kontrolsystemerne vedrørende egne udgifter«, »medlemsstaterne opfatter ikke de penge, de kræver op til unionen, som særlig interessante«, og »Medlemsstaterne er ret uinteresserede i at gøre noget ved det, der hedder transitsvindler, hvor der i løbet af fire år i hvert tilfælde er forsvundet midler i størrelsesordenen en halv storebæltsbro. Det er mange penge, det er syv-otte milliarder danske kroner. De penge forsvinder ud af EF's budget, [og] så skal [de] automatisk finansieres via BNP-nøglen, det vil sige, de skal hentes i finansministerierne«. Den interviewede medierepræsentant siger: »Regionale myndigheder ... var ikke så interesserede [i at føre kontrol], fordi det var EF-penge« og videre: »De nationale toldmyndigheder siger, det er bare EF-penge«, og interesserepræsentanten siger om den manglende solidaritet og loyalitet mellem medlemsstaterne og EF: »Især på de områder, hvor der ikke samtidig er nationale midler involveret, der er de enkelte medlemsstater altså ikke så nidkære, som de ellers er, og som de er nødt til at være«.

Interviewene giver et samstemmende billede af, at medlemsstaterne i Fællesskabet arbejder på at varetage egne nationale interesser, hvilket blandt andet indebærer, at medlemsstaterne i regelskabelsen tilpasser reguleringen efter, hvad der passer dem selv, og at hver medlemsstat i regelansvaret i et vist omfang nedprioriterer overholdelsen af fællesskabsreguleringen<sup>937</sup>, samt opnår størst mulig økonomisk vinding for sig selv. Disse forhold indebærer en latent funktion for den enkelte medlemsstat.

Medlemsstaternes nationale orientering og den heraf følgende nedprioritering af bekæmpelsen af uregelmæssighederne betyder endvidere, at Fællesskabets legitimitet svækkes, og at medlemsstaterne derfor har lettere ved at komme igennem med synspunkter baseret på national suverænitet, hvilket øger sandsynligheden for deres fortsatte eksistens og dermed er en latent funktion. En af de interviewede fra en fællesskabsinstitutioner siger herom: »Det er min opfattelse, at flere medlemsstater er

---

<sup>937</sup> I denne forbindelse kan der peges på, at den umiddelbare nationaløkonomiske effekt, medlemsstaterne opnår ved at afsløre uregelmæssigheder over for Fællesskabet, er, at færre Fællesskabsmidler kanaliseres over til den pågældende nationale erhvervssektor, ligesom risikoen for at blive forpligtet til at tilbagebetale pengene til Fællesskabet stiger. Se i overensstemmelse hermed *The EC Budget: Ten Per Cent Fraud? A Policy Analysis Approach*, af Dick Ruimschotel, *Journal of Common Market Studies*, Volume 32, No. 3, september 1994, s. 337 og R. Levy; *Audit and Accountability in a Multi-Agency Environment: The Case of the Common Agricultural Policy in the UK*, *Financial Accountability and Management*, 1994, 10(I).

godt tilfredse med, at der er nogle uregelmæssigheder og ineffektivitet«, netop fordi det giver grundlag for at kritisere Fællesskabet. Det betyder, at medlemsstaterne uanset forsikringer om det modsatte ikke er interesserede i eller sikrer, at bekæmpelsen af uregelmæssigheder med fællesskabsmidler er så effektiv som mulig.

Uanset det netop anførte er det den officielle holdning i alle medlemsstaterne, at bekæmpelsen af uregelmæssigheder er vigtig. Som omtalt ovenfor har landene blandt andet via Det Europæiske Råd flere gange understreget problemets alvor, og den interviewede repræsentant fra Rådet siger: »På det politiske niveau er der stor opbakning [til bekæmpelsen af uregelmæssigheder] først og fremmest fra Det Europæiske Råd, men også fra ECOFIN. Det har været højprioriteret siden 1994«. Men interviewene med medlemsstaterne efterlader det indtryk, at disse erklæringer mv. i vidt omfang tjener en symbolsk funktion, hvor signalværdien er vigtigere end den effekt, der måtte følge. En af de interviewede fra en medlemsstat beskriver det således: »Jeg har haft den fornøjelse at mødes med repræsentanterne fra de øvrige medlemsstater næsten hver uge. I begyndelsen gav alle udtryk for, at de mente, at [bekæmpelsen af uregelmæssigheder] var meget vigtig, og de var i princippet positivt indstillede. Men der findes flere medlemsstater, som, når man diskuterer nye kontrolbestemmelser, stiller krav om, at et effektivt kontrolsystem skal indeholde vældig mange elementer, og inden vi har det, kan man ikke komme længere. ...Der findes en del lande, som gerne støtter generelle principper, men stiller store krav om detaljering, og så går processen i stå, helt enkelt. ...Der findes lande, som i virkeligheden er ligeglade, men med den øgede EF-skepsis i samtlige medlemslande er der behov for, at vise, at vi har kontrol over hvordan [midlerne] anvendes«. En anden interviewet siger sarkastisk herom: »Det afgørende er ikke, hvad du siger, men hvad du gør«. Medlemsstaternes udtalte krav om effektiv bekæmpelse af uregelmæssigheder kan på denne baggrund fortolkes som en latent funktion, hvor kravet om bekæmpelse af uregelmæssigheder først og fremmest er symbolsk og i virkeligheden blot tjener til at vise, at der gøres noget: En handlingsfunktion. I forlængelse heraf kan følgende udtalelse tillige refereres: »for at bekæmpe uregelmæssigheder skal vi først og fremmest i stedet for at lave ny regulering, anvende den vi allerede har«. Udtalelsen bliver navnlig interessant, når det erindres, at medlemsstaterne har afgørende indflydelse på regelanvendelsen og ikke samme indflydelse på regelskabelsen.

#### *18.1.6.4 Latente dysfunktioner*

Der er ikke grund til at antage, at medlemsstaterne alene vil fremstå og bør opfattes som én enhed.<sup>938</sup> Der er tidligere redegjort for, at medlemsstaterne arbejder efter, hvad der tjener egne nationale interesser.

Efter interviewene kan der tilsvarende sondres mellem lande, der er nettobidragssydere og nettobidragsmodtagere i forhold til EF's budget, hvor nettobidragssynderne ser sig selv som mere interesserede i at bekæmpe uregelmæssigheder end nettobidragsmodtagerne, således siges det blandt andet: »Det er de medlemsstater, der betaler, der gerne vil have yderligere bekæmpelse [af uregelmæssigheder]«, »For os som

---

<sup>938</sup> Se tillige det indledningsvis anførte om intern henholdsvis ekstern side samt afs. 2.2.1.

nettobidragssydere er det naturligvis meget vigtigt [at der kontrolleres ordentligt]«, og videre: »man kan konstatere, at nettobidragssyderne er mere tilbøjelige til at indgå kompromiser, som indebærer store afvigelser fra det nationale system, end dem som er nettobidragsmottagere«, og et fjerde citat: »Nogle medlemsstater har for eksempel ikke nogen interesse i at bekæmpe uregelmæssigheder, fordi de modtager penge fra Fællesskabet. ... Når vi er så aktive, er det fordi, vi er nettobidragssydere«, »Da vi jo er nettobidragssydere, er det uhyre vigtigt for os, at det kontrolleres, at pengene anvendes rigtigt«. Når jeg fremdrager denne sondring, er det, dels fordi den bekræfter medlemsstaterne fokusering på egne interesser, og dels fordi de citerede udtalelser peger på, at medlemsstaterne ikke har tillid til hinanden. Dem, der betaler, er overbevist om, at dem, der modtager penge, lukker øjnene for uregelmæssigheder. Denne mistillid står i skarp kontrast til den solidaritesforpligtelse, der er formuleret i traktatens art. 5, og den forudsætning om loyalitet, som Fællesskabet bygger på.

En anden sondring, som interviewene har peget på, er, om der er forskel i bekæmpelsen af uregelmæssigheder i henholdsvis Nord- og Sydeuropa. De fleste af Fællesskabets institutioner, der udtaler sig herom, giver udtryk for, at en sådan forskel ikke findes, for eksempel siges det: »Jeg tror, det er nødvendigt, at vi siger, at der kan ske forbedringer i alle medlemslandene, og at der ikke er nogle medlemslande, der er gode, der er ikke en nord - syd forskel. ... Det er ikke sådan, at Nordeuropa er god og Sydeuropa dårlig«. Kun den interviewede fra en enkelt af Fællesskabets institutioner giver udtryk for, at uregelmæssighederne er større i sydeuropa end i nordeuropa. Den sidstnævnte holdning deles imidlertid af en række af de nordeuropæiske lande. Mest udtrykkeligt siges det af et parlamentsmedlem fra et skandinavisk land: »Det er klart, der er forskel på holdningen til kontrol, ikke sådan hvad skal man sige udtalt, men vi kan jo se det i praksis, og der er ingen tvivl om, at lande hvor moralen er høj ... primært [ligger] i nord, og så kniber det noget længere sydpå«. En anden interviewet siger: »Hvis du tager til syd, er det der, problemerne er. ... Det skyldes at den politiske kultur er meget anderledes i Sydeuropa end i nord«. I interviewene fra i hvert tilfælde fem af de 11 mest nordlige medlemsstater gives der udtryk for denne opfattelse, mens der kun i et enkelt tilfælde gives udtryk for, at uregelmæssighederne har samme omfang i nord og i syd. Heroverfor står de sydeuropæiske lande, det vil sige Grækenland, Italien, Spanien og Portugal, tre af landene afviser pure den påståede forskel, således siges det: »Der er en forskel på landene fra nord og landene fra syd. Landene fra nord, der giver penge til os, tror, at uregelmæssigheder kun finder sted i Sydeuropa. ... Dette syn på de nordlige henholdsvis sydlige lande er et forkert syn«. Direkte adspøgt: »Når jeg har lavet interview i nogle af de andre medlemsstater, synes det at være opfattelsen, at de fleste uregelmæssigheder sker i Sydeuropa?« svares der: »Nej, det er ikke sandt«. Den interviewede fra et enkelt af de sydeuropæiske lande reagerer lidt anderledes: »Generelt foretrækker medlemsstaterne at lave deres egen kontrol med mindst mulig indblanding fra Kommissionen. Generelt siger alle medlemsstater, at deres systemer er vældig gode, og de ikke behøver Kommissionens indblanding. ... Selv i de stater, som vi ved ikke kontrollerer så godt, som de siger. ... Der er visse medlemsstater, som har kontrolsystemer, der ikke er så grundige som vores for eksempel Grækenland og for eksempel Italien«.

Som begrundelse for de angiveligt flere uregelmæssigheder i Sydeuropa anføres

det, at: »Grækenland og Spanien får mange penge fra EF-fonde, navnlig strukturfondene, og hvor der er penge, er der uregelmæssigheder«. En argumentation, som delvis følges op af et sydeuropæisk land, således anføres det: »Vi laver meget, meget grundig [kontrol], og det tror vi ikke, andre lande gør, så måske har vi flere uregelmæssigheder end andre lande, men vi gennemfører mere kontrol og af meget bedre kvalitet. ... Hvis du ser på det forskellige antal uregelmæssigheder landene imellem, så har vi flere uregelmæssigheder, fordi vi modtager mere fondsstøtte, og fordi vores kontrol er meget bedre end andre landes«. Lidt i samme retning trækker det, når den interviewede fra et andet af de sydeuropæiske lande anfører: »Der er forskel, det skyldes først og fremmest de økonomiske strukturer, 20 % af vores befolkning er beskæftiget i landbruget«. Ud over forklaringer, der går på, at størstedelen af EF's budget anvendes i Sydeuropa, anføres det tillige af såvel syd- som nordeuropæiske lande, at det administrative apparat ikke er udviklet i samme omfang, som tilfældet er i Nordeuropa: »Der er altid rygter om manglende kontrol i nogle lande. ... Der er altid snak om Grækenland. ...Det skyldes, at der ikke er de nødvendige strukturer, hvilket igen skyldes kulturen og mentaliteten«. Endelig er der den tredje gruppe af forklaringer, der går på, at sydeuropæerne simplethen ønsker at få så mange penge fra Fællesskabet som muligt, og først i anden omgang ser på, om dette indbefatter tilegnelse af midler via uregelmæssigheder: »Nogle medlemsstater er interesserede i at skjule korruption, ...fordi selvom pengene ikke går direkte til det sted, de burde, så er det dog statens indbyggere, der får dem«, »Vi betaler meget, så vi får meget mindre, end vi betaler til EF's budget. Med de sydeuropæiske lande er det lige modsat. Det er efter min mening ligegyldigt for dem, om de bruger pengene rigtigt, og det er en skam og dumt, for pengene skal bruges rigtigt, når det er os andre, der betaler« og »Jeg tror, at i Sydeuropa er holdningen mere blød, jeg vil sige mindre streng, og de synes ikke, det er forkert, hvis en eller anden har gjort noget forkert. I vores lande ville det være en kæmpe skandale«.

Der kan være grund til at overveje de tre forklaringer på de angiveligt flere uregelmæssigheder lidt nærmere. Den først forklaring om, at der er flere uregelmæssigheder, fordi der er flere penge, der går til de sydeuropæiske lande, udtrykker ikke nogen mistillid landene imellem. Den anden forklaring om, at de administrative strukturer i Sydeuropa er for svage til at administrere EF-reguleringen, bør give anledning til overvejelser, om den gældende regulering er rigtig. Et spørgsmål, som bliver taget op nedenfor i forbindelse med de strukturelle forhold. Heller ikke denne forklaring udtrykker nødvendigvis mistillid landene imellem, omend henvisningen til kulturelle forskelle let kan fortolkes i retning af mistillid. Den tredje og sidste forklaring på de angiveligt flere uregelmæssigheder i Sydeuropa afspejler en mistillid mellem medlemsstaterne.

Det er oplagt, at interviewene ikke giver grundlag for at vurdere, om de nordeuropæiske anklager er korrekte, eller de sydeuropæiske forsvar på sin side er rigtige. Men interviewene efterlader det indtryk, at der er en betydelig mistillid medlemsstaterne imellem, hvilket som tidligere omtalt er i modstrid med den grundlæggende tanke, Fællesskabet bygger på nemlig ideen om et loyalt samarbejde.

Ud over sondringen nettobidragyder-nettobidragmodtager og sondringen Nordeuropa-Sydeuropa er der en meget lang række enkeltudtalelser i interviewene,

som bekræfter medlemsstaternes grundlæggende mistillid til hinanden og til Fællesskabets institutioner, de følgende citater udgør således alene et skønsomt udpluk, idet der i gennemsnit er mere end en udtalelse pr. interview, der indikerer, at Fællesskabet er mistillidens samarbejde: »I Belgien gør myndigheder alt, hvad der står i deres magt for at afsløre uregelmæssigheder, det er ikke som i Italien eller Grækenland, hvor uregelmæssigheder er en del af regeringen med mafia og det hele«, »Embedsmænd fra Kommissionen har fortalt os, at Grækenland er et af de lande, der er meget åbne over for kontrol, og vi udleverer alt materialet til dem [fra Kommissionen], der kontrollerer, og de har også fortalt, at det ikke er tilfældet i alle medlemslande«, »Vi kan ikke overlade [kontrollen] til medlemsstaterne, det er et af de emner, vi absolut ikke kan overlade til medlemsstaterne«, »Der er givetvis nogle steder, hvor kontrolsystemerne ikke fungerer godt nok, og derfor syntes jeg, det er vigtigt, at Kommissionen kontrollerer dem« samt »Vi kontrollerer meget og afslører mange uregelmæssigheder, som vi rapporterer, derfor topper vi i dag listen. Ingen kan anklage os for ikke at kontrollere og rapportere, med resten af landene er det mere tvivlsomt, fordi der i virkeligheden ikke er nogen der fortæller sandheden«.

Når mistilliden inden for Fællesskabet beskrives så udførligt, skyldes det, at netop dette forhold har haft afgørende indflydelse på kontrol- og sanktionsreguleringen. For når solidariteten og loyaliteten svigter, fører det til, at medlemsstaterne accepterer kontrol og sanktioner for på den måde at kunne holde styr på de andre aktører, som de nærer mistillid til. Følgende citater til illustration heraf er hentet i interviewene med de nationale centraladministrationer og parlamenter: »Udgangspunktet har altid været, at vi var godt tilfredse med det system, der er, nemlig at reglerne administreres af de nationale myndigheder, såvel selve udbetalingen fra de forskellige tilskudsordninger som opfølgningen hvis der svindles, og kontrollen med at der ikke svindles. Men det kolliderer jo med, hvis man har en formodning om, at myndighederne ikke har kontrolleret godt nok, eller for den sags skyld måske selv har været meddelagtig i det. Så skal man spørge sig selv, om man er villig til at give køb på det princip«, »i nogle situationer og for alles skyld kan der være en interesse i, at der er en eller anden uvildig, som er med, og kikker alle medlemsstaterne over skulderen«, »hvem kontrollerer hvem? Hvordan ved vi, hvilken kontrol der finder sted i andre lande, og hvordan ved Kommissionen, hvilken kontrol der finder sted hos os. Vi syntes, det er passende, at Kommissionen kan [gennemføre kontrol], det bør ske her, og det bør ske i andre lande. Hovedformålet er, at uregelmæssigheder bekæmpes på en passende måde, men også at det sker nogenlunde ensartet i alle lande«, »Jeg er ikke sikker på, at kontrollen er uafhængig i alle medlemslande. Jeg ved det ikke. Derfor synes jeg, at det er noget, Kommissionen skal holde øje med«. Fra det franske parlament er følgende kommentar om et forslag behandlet i COSAC-regi hentet: »Alle [den franske] delegations medlemmer sagde ok til, at Kommissionen kunne føre kontrol. ... Når de sagde det, tænkte de ikke på Frankrig, men på andre lande som Grækenland, Italien, Spanien«.

Forholdet forklarer også, hvorfor medlemsstaterne generelt er mere positive over for kontrol end over for sanktioner. Kontrollen accepteres, fordi det giver mulighed for at holde øje med de andre medlemsstater, som man ikke stoler på. Sanktionerne derimod har medlemsstaterne ikke den stor interesse i, tværtimod strider de direkte

imod de suverænitsbaserede interesser: »Kontrollen og administrationen er meget vigtig, hvis du sikre en god kontrol og administrationsstruktur, vil vi kunne reducere uregelmæssighedernes omfang. Sanktioner er vigtige, men vi skal ikke begynde med sanktionerne. ... Hvad sker der, hvis der ikke er nogen til at kontrollere? Der er alle mulige teoretiske sanktioner, men hvis der ikke er nogen, der går ud og fanger nogen, hvad skal sanktionerne så bruges til«.

Opsamlende er situationen i Fællesskabet altså, at medlemsstaterne arbejder efter egne nationale interesser, og ikke efter hvad der tjener Fællesskabet. De principper om loyalitet og solidaritet, som Fællesskabet forudsætningsvis er bygget på, er afløst af mistillidens samarbejde. For at kunne holde øje med de andre aktører, som man ikke har tillid til, accepterer medlemsstaterne, at Fællesskabet foretager sanktions- og navnlig kontrolregulering, samt at Fællesskabet fører kontrol - især med medlemsstaterne. Den betydelige kontrol- og sanktionsregulering, der affødes heraf, er en latent dysfunktion for medlemsstaterne, fordi den alt andet lige mindsker sandsynligheden for medlemsstaternes fortsatte eksistens. Egentlig siges det hele i følgende svar, på et spørgsmål om der er behov for at tillægge embedsmænd fra Kommissionen kompetence til at foretage kontrol i de enkelte medlemslande: »For os føles det ikke så rart, det beror på, at vi synes, at vores myndigheder er meget stabile, men ... vi ved jo, at der er en del medlemslande, hvis efterlevelse af reguleringen er meget svagere end vores. Det bliver et svært dilemma. For hvis vi siger, at vi synes, de skal kontrollere Italien, så må vi jo acceptere, at de også kontrollerer os«.

Når kontrol- og sanktioner anvendes og accepteres som udslag af medlemsstaternes gensidige mistillid, sker det for at bekæmpe uregelmæssighederne, men uregelmæssighederne er i denne sammenhæng et symptom på problemet og ikke det egentlige problem. Det egentlige problem er, at den forudsatte loyalitet og solidaritet ikke eksisterer.

Med kontrol- og sanktionsreguleringen foretager Fællesskabet med andre ord symptom- og ikke årsagsbekæmpelse. Flere medlemsstaterne såvel som institutioner peger på dette problem i interviewene. På spørgsmålet om hvad der skal gøres for at bekæmpe uregelmæssighederne over for Fællesskabet, svares der således: »Det ansvar, der påhviler de forskellige aktører, må identificeres, og så må de arbejde samme ikke bekæmpe hinanden. Det er det egentlige problem«, »Der er behov for et samarbejde mellem EF og de nationale kontrolorganer. ... Alle involverede inspektører skal trække på samme hamle, og det gør de ikke i dag«, »Samarbejde mellem Kommissionen i midten og medlemsstaterne«, »Der er et stort behov for samarbejde mellem de nationale administrationer«, »Det er først hvis embedsværket, og dem der skal administrere, bliver bevidst om, at der er nogle problemer, og får mulighed for at udveksle erfaringer med deres kollegaer fra andre lande om tilsvarende sager, og man får opbygget sådan en korpsånd [at problemerne kan løses]«, »Unionen må stole på medlemsstaterne. Der skal være en gensidig tillid«, »Kontrolregulering og så videre vil da være nyttig, men det vil aldrig gøre noget ved baggrunden for uregelmæssighederne«. Hele problemstillingen summeres fortrinligt op i følgende - lidt lange - citat fra en af de interviewede parlamentsmedlemmer: »Mere kontrol skaber ikke en fælles vilje. ... Der er ikke nogen let løsning på noget her i livet. Det projekt, vi er involveret i, er meget vigtigt og meget langvarigt, der er ufuldstændigheder som i alle

andre vigtige projekter. Den Europæiske Union består af mange forskellige stater med forskellige problemer og forskellig historie. Man bliver nødt til at give det tid. Vi skal ikke holde op med at forfølge det, der er forkert, men man må forstå, at det tager tid at skabe en fælles samvittighed. At bygge bro mellem de rige og de fattige, mellem dem der har teknologi, og dem der ikke har, at sammenføje politiske og administrative systemer. Det tager tid, men vi skal ikke stoppe forbedringerne, vi skal ikke tro, at Den Europæiske Union ikke duer. ... Efter min mening er den eneste måde at nå [målet] gennem udvikling af egentligt samarbejde og solidaritet. Det er der ikke i øjeblikket, nu er der uregelmæssigheder, som hele unionen tillader. Ingen har tillid til, at de andre medlemsstater virkelig vil hjælpe, når man har brug for hjælp til at fjerne forskellen mellem rig og fattig. Og fordi man ikke er sikker, forsøger man at få penge fra den ene eller den anden side af den ene eller den anden vej. Og de andre stater tillader det, fordi de gør det samme. ... Der må skabes en tillid til, at vi alle kæmper sammen, tyskerne, spanierne, italienerne, grækerne, østrigerne, svenskerne og danskerne, så der ikke er fattige i nogen del af Europa. Medmindre vi stoler på vores fælles interesse, og ikke optræder nationale, og vi udvikler denne solidaritet i fællesskabet, tror jeg, det er ligegyldigt, hvor meget vi bekæmper uregelmæssigheder, for det vil være for svært at vinde«.

Når Fællesskabet på denne måde undlader at løse det egentlige problem, og de involverede aktører faktisk godt ved det, indebærer det, dels at Fællesskabets legitimation på sigt svækkes, fordi tilliden til de etablerede fællesskabsstrukturer svækkes, dels at bekæmpelsen af uregelmæssigheder antagelig ikke bliver så effektiv, som den ville have været, hvis de egentlige problemer var blevet løst. Uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget vil således antagelig også fremover blive ved med at være et problem, hvilket også vil skade Fællesskabets legitimation, en tendens som yderligere vil blive forstærket af, at der de seneste år er offeret betydelig prestige på at gøre noget ved problemet. Tilliden til Fællesskabet vil således også reduceres. Den forringede legitimation vil antagelig føre til, at medlemsstaterne i endnu højere grad arbejder efter egen snævre nationale interesser frem for varetægelse af Fællesskabets interesser, på denne måde er ringen sluttet, de latente dysfunktions hjul er etableret.<sup>939</sup>

Ud over det gennemgåede problemkompleks, som jeg har valgt at kalde de latente dysfunktioners hjul, er der også andre latente dysfunktioner, flere af hvilke til dels er omfattet af det gennemgåede grundlæggende problem, men som alligevel skal fremdrages selvstændigt, for at henlede opmærksomheden herpå.

At medlemsstaterne ikke kan opfattes som en enhed, men søger at fremme egne nationale interesser, afføder en latent dysfunktion for medlemsstaternes interesser under eet i deres forhold til fællesskabsinstitutionerne, når regulering skal forberedes og vedtages. For eksempel har Kommissionen en forhandlingsmæssig fordel, som gør

---

<sup>939</sup> Der er navnlig tale om dysfunktionelle virkninger for Fællesskabet, herunder dets institutioner. Når forholdet ikke desto mindre er placeret i afsnittet om medlemsstaterne, skyldes det, dels at Fællesskabet ikke behandles som en aktør og, dels at væsentlige dysfunktionelle virkninger for medlemsstateren indgår som en del heraf.

det lettere, at Fællesskabet kommer igennem med regulering, som samlet set svækker medlemsstaternes stilling.

Endvidere er der i en række interview peget på, at kontrol- og sanktioner ikke løser problemet, men at løsningen skal findes helt andre steder også andre steder end i den manglende solidaritet. Navnlig bliver det sagt, at hvis uregelmæssighederne skal bekæmpes, så må der ske en simplificering af reglerne og en ændring af landbrugsreguleringen, her skal kun fremdrages et par af en lang række citater til illustration: »Efter min mening kan uregelmæssighederne begrænses, hvis reguleringen simplificeres. ... Systemet fremprovokerer uregelmæssigheder, nogle sektorer fremprovokerer uregelmæssigheder«, »Der skal lægges mere vægt på prævention, ... og den bedste måde at forebygge på er gennem mere simpel regulering«, »det er vigtigt, at regelgrundlaget for anvendelsen af reglerne ... er udformet på en sådan måde, at det er klart og tydeligt, hvad der gælder, hvem er modtagere, under hvilke vilkår«, »først skabes et finansielt system, som efter min mening for 90 procents vedkommende er unødvendigt, og så opstår der uregelmæssigheder, som man godt kunne have forudset, men uregelmæssighederne gør det nødvendigt at harmonisere såvel administrativ som strafferetlig regulering. ... Efter min mening bør landbrugsstøtten lægges om«, »den eneste måde er faktisk at forenkle reglerne. ... Gøre dem mindre detaljerige, det, tror jeg faktisk, er den eneste vej«. Citaterne understreger, dels som omtalt ovenfor at kontrol- og sanktionsreguleringen kan opfattes som en latent funktion, en handlingsfunktion, og dels at der på sigt ligger latente dysfunktioner, på samme måde som det er omtalt ovenfor vedrørende den manglende løsning af loyalitets- og solidaritets-spørgsmålet.

#### *18.1.6.5 Konklusion*

Medlemsstaterne ønsker at vægte den nationale suverænitet i bekæmpelsen af uregelmæssigheder. Der er således modstand mod kompetenceglidning til fordel for Fællesskabet vedrørende kontrol og sanktioner. På den anden side nærer medlemsstaterne mistillid til såvel hinanden som fællesskabets institutioner og accepterer derfor yderligere integration vedrørende kontrol og sanktioner. Dette tillader samtidig medlemsstaterne officielt at støtte effektiv bekæmpelse af uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget. Parallelt hermed varetager medlemsstaterne imidlertid egne snævre nationale interesser uden hensyn til helheden, hvorfor overholdelsen af fællesskabsreguleringen og bekæmpelsen af uregelmæssigheder nedprioriteres, og den nationale suverænitet styrkes. Helt grundlæggende er imidlertid det forhold, at den for Fællesskabet forudsatte solidaritet og loyalitet ikke eksisterer, og kontrol- og sanktionsreguleringen er udtryk for bekæmpelse af et symptom på problemet og ikke det egentlige problem, hvilket ikke alene svækker Fællesskabets legitimitet, men også gør, at bekæmpelsen af uregelmæssigheder bliver ineffektiv. Løsningen af problemet med uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget kan således ikke alene findes i kontrol- og sanktioner, og jo længere tid Fællesskabet er om at realisere dette forhold, desto større vil problemet blive.

#### *18.1.7 Medierne*

Mange af de interviewede giver på forskellig måde udtryk for, at medierne, det være



sig de skrevne medier såvel som radio og TV, er af betydning for såvel regelskabelsen som regelanvendelsen i forbindelse med bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget. For eksempel siges det; »Medierne? ... Det er meget indviklet, de kan gøre dig til helt, og de kan slå dig ihjel, ... de kan støtte en idé, og de kan dræbe en idé«. En anden interviewet siger; »Ja, det har de [stor indflydelse], de har altid høj politisk prioritet«, og en tredje; »Jeg er ikke tryk ved mediernes indflydelse. Det er et faktum, at medierne har enorm indflydelse, og det skal sammenholdes med deres vilje til at holde sig til kendsgerningerne«.

Ud over den slags mere overordnede udtalelser, som indikerer en opfattelse af, at medierne er en vigtig aktør, er der en række af de interviewede, som redegør for mediernes indflydelse på såvel regelskabelsen som regelanvendelsen.

Med hensyn til regelskabelsen går det igen i flere interview, at mediernes rolle er indirekte, men bestemt ikke uvæsentlig, således siges det: »Medierne har en vigtig rolle, og vi har flere gange oplevet, at fra det øjeblik der har været et program [om uregelmæssigheder] på BBC eller en anden TV-station, fra da af er der også større politisk interesse«. En national parlamentariker siger: »[Medierne] spiller en stor rolle. Som i så meget andet politik kan de køre en sag op på dagsordenen både i Europa-Parlamentet og i adskillige nationale parlamenter. Jo, de spiller en kolossal rolle«. At medierne har en uformel rolle for regelskabelsen i Fællesskabet, støttes også af den omstændighed, at flere end 700 journalister fra 40 lande<sup>940</sup> til daglig følger livet i institutionerne.

Med hensyn til regelanvendelsen er mediernes rolle i hvert tilfælde ifølge den interviewede medierepræsentant først og fremmest at formidle informationer fra Fællesskabet til de retsundergivne, således siges det: »Oversætter, [Medierne er] oversætter af EF-forordninger til almindelige mennesker, til lokale myndigheder, til alle niveauer i medlemsstaterne. Det er efter min mening mediernes primære funktion«. Det er antagelig rigtigt, at medierne har en vigtig funktion med hensyn til kommunikation af fællesskabsreguleringen til de retsundergivne. Det er imidlertid givet, at mediernes betydning for regelanvendelsen ikke ophører hermed, hvilket tillige fremgår af følgende udtalelse fra det interviewede medlem af Europa-Parlamentet: »I stedet for at ansætte ti ekstra mand i UCLAF kunne man overveje at ansætte ti eller femten gode opsøgende journalister, og slippe dem løs og se, hvem der kunne grave flest detaljer frem. ... Nogle af de opsøgende journalister er meget gode. ... Der var et ekstremt godt program lavet af to belgiske journalister for det belgiske program panorama, som vises i Belgien nu, og det skal også vises i andre lande. Det angår uregelmæssigheder i oksekødssektoren, det omfatter også beviser fra folk, som har deltaget i uregelmæssighederne«.

Medierne har også en vigtig rolle i grænselandet mellem regelskabelsen og regelanvendelsen, der består i at henlede opmærksomheden på enkeltager; dette kan dels føre til såvel ændret behandling af den pågældende sag som nye reguleringstiltag. En interviewet beskriver således mediernes - lidet flatterende - indflydelse af

---

<sup>940</sup> Jf. Ungdommens Europa, Nyhedsbrev fra Europa-Kommissionen i Danmark, nr. 2, februar 1995.

førstnævnte karakter på opførelsen af en lufthavn ved Athen: »Et [af de bydende firmaer] vinder ikke licitationen, og de betaler en skandaleavis, som ingen respekterer, for at bringe historien på forsiden. Den tager de med til Bruxelles og siger, der er noget galt her, ... og sagen går på højeste niveau, på ministerniveau«.

Den eneste interviewede, der udtaler sig om mediernes rolle, og som ikke er enig i, at medierne har indflydelse på regelskabelsen og regelanvendelsen, er pudsigt nok den interviewede medierepræsentant, han siger: »Jeg tror ikke, at medierne har den store indflydelse på politikere eller bureaukrater. De spiller en begrænset rolle overvurder den ikke«. Uanset den sidst citerede udtalelse sandsynliggør interviewene, at medierne har betydning for såvel regelskabelsen som regelanvendelsen i forbindelse med bekæmpelse af uregelmæssigheder over for EF's budget.

Medierne er opfattet som én aktør (den eksterne synsvinkel) indifferent over for kontrol- og sanktionsregulering og bekæmpelsen af uregelmæssigheder. Det må dog understreges, at dette holdningsmæssige tomrum alene gælder medierne betragtet under et. Det er således oplagt, at der er medier, som har en klar holdning til spørgsmålet om bekæmpelse af uregelmæssigheder og kontrol og sanktioner, men yderligere anvendelse af den interne synsvinkel på medierne giver det foreliggende materiale ikke grundlag for.

#### *18.1.7.1 Manifeste funktioner*

Mediernes primære manifeste funktion består efter deres egne opfattelse af de virkninger, der udspringer af rollen som den fjerde statsmagt, hvis det er muligt at operere med en sådan i EF-sammenhæng, eller som demokratiets protektor. Selv siger den interviewede medierepræsentant herom: »Vi kan erindre [den politiske elite] om, hvad de har sagt, de vil gøre, og hvad de faktisk har gjort og ikke har gjort«.

En af de interviewede fra en medlemsstat siger: »Medierne fokuserer på uregelmæssighederne med den effekt, at de fleste siger, en masse af vores skattekroner forsvinder af illegale kanaler, og derfor bliver de EF-skeptiske. Men det bringes frem som led i gennemsigtighed og demokrati, og det er mediernes opgave at fortælle om det. ... Jeg vil gerne have mere information, på den anden side ser jeg en fare for EF-skepsis«. Den overvejende del af de interviewede mener imidlertid ikke, at mediernes interesse i uregelmæssighederne beror på glørværdige idealer om demokrati, men hænger sammen med oplags- og seertal, hvilket er den egentlige manifeste funktion. Der er således flere af de interviewede, der begrundet mediernes interesse for uregelmæssighederne i mundheldet: »Bad news are good news, good news are no news«. Andre giver samme begrundelse blot formuleret anderledes: »[Medierne] bliver mere og mere interesserede. Det er altid en god historie, hvordan EF spilder vores skattekroner«, »Enhver svindelsag ... på det konkrete plan er jo altid mægtig interessant sådan i boulevardpresseoptik«, »Det er et gyldent emne for medierne, at sige x milliarder af skatteydernes penge spildes, fordi fællesskabets institutioner ikke er vågne, fordi medlemsstaterne ikke er vågne«.

Det må på baggrund af interviewene antages, at mediernes manifeste funktion først og fremmest ligger i deres overlevelse gennem større oplagstal mv., og at medierne i denne forbindelse er en villig eksponent af uregelmæssigheder. Medierne

har derimod ikke nogen manifest funktion i at fremme bekæmpelsen af uregelmæssigheder.

#### *18.1.7.2 Latente funktioner*

En af de interviewede fra medlemsstaterne siger om medierne: »De skaber en stemning af, at der må gøres noget«, en anden: »Der har været nogle store sager, som har været omtalt i medierne. ... Det giver en stærk tilskyndelse til at gøre noget for bedre gennemtvungelse af de eksisterende regler og for forbedring af reglerne«. Også andre medlemsstatsinterview bekræfter, at medieomtalen stimulerer medlemsstaternes accept af yderligere kontrol og sanktionsregulering og dermed yderligere integration, hvilket er en latent funktion for Fællesskabet. Det interessante i nærværende sammenhæng, hvor fokus er på medierne, er imidlertid, at forholdet samtidig indebærer, at medierne bliver en vigtig medspiller for fællesskabets institutioner, og de dermed styrker sandsynligheden for egen fortsat eksistens. Medieomtalen og det samspil mellem medierne og fællesskabets institutioner, der udspringer heraf, udgør således en latent funktion for begge parter.

At Revisionsretten på denne måde arbejder helt bevidst med medierne, understreges først og fremmest af det tidligere anførte om medieomtalen af den endnu ikke offentliggjorte årsberetning<sup>941</sup>, men også af følgende citat fra den interviewede repræsentant fra Revisionsretten: »Vi går efter en bedre omtale af konklusionerne [i årsberetningen]. ...Først arbejdede vi for og opnåede, at vores præsident gav en offentlig præsentation [af årsberetningen] i Parlamentets plenarsession, hvor kommissæren med ansvar for budgettet var til stede. Det har givet os en bedre publicity, og var et vigtigt skridt. Nu præsenterer vi årsberetningen hvert år på novembersessionen med efterfølgende debat i Parlamentet. Det var det første skridt. Det næste skridt ... var at lave en pressekonference umiddelbart efter præsentationen i Europa-Parlamentet, fordi vi er i Europa-Parlamentet, der har hele den nødvendige infrastruktur, TV, de landsdækkende radioer, aviser og hundredvis af journalister. Det forsøgte vi første gang med årsberetningen for 1994 i november 1995. Vi var spændte, for hvor mange journalister ville være interesserede? Det første år kom der flere end 150, og sidste år kom der 200. Og det er vigtigt, fordi dagene efter præsentationen var aviserne og fjersynet fyldt [med omtale]. Det er den bedste publicity, vi kan få, og det er også en god hjælp for os til at presse dem, der begår uregelmæssigheder, fordi de ved, at de kan blive omtalt i årsberetningen, dermed i aviserne, og det er farligt for en administration og for privatpersoner og mafialignende systemer«.

Det er imidlertid ikke kun Revisionsretten, der bruger medierne til at opnå en styrkelse af egen stilling. Også Kommissionen arbejder helt bevidst hermed, således siger den interviewede repræsentant fra Kommissionen: »Medierne kan du spille på op til nogle rådsmøder og sådan noget, så finansministrene endnu engang kan sige, jamen, vi bekæmper uregelmæssigheder, og det er meget vigtigt og sådan noget«. At det forholder sig sådan, bekræftes også af interviewede fra medlemsstaternes centraladministrationer blandt andet siges det: »Kommissionen laver et stort offentlighedsarbejde

---

<sup>941</sup> Se afs. 18.1.4.

for gennem befolkningerne, gennem befolkningernes holdninger at tilegne sig mere kompetence. ... De presser medlemsstaterne, presser dem politisk«. Medlemsstaterne udtrykker også irritation over Kommissionens medieanvendelse og -fiksering, en gentagelse af et tidligere anført citat er: »Kommissionen [synes] ind imellem ... mere interesseret i medierne end i medlemsstaterne. For eksempel når Kommissionen har udarbejdet den årlige rapport om bekæmpelse af uregelmæssigheder, er det første, de gør, at sende den til medierne frem for at sende den til medlemsstaterne. De vil have den ud gennem medierne for at lægge pres på medlemsstaterne«. Selv illustrerer den interviewede medierepræsentant Kommissionens anvendelse af medierne med følgende udtalelse: »Der er mange andre sager, som er dybt fortrolige hos UCLAF, de vil ikke skrive om dem i rapporterne til medlemmerne af [Europa-]Parlamentet. Jeg har de foregående år oplevet, at jeg vidste mere eller mine kollegaer var bedre oplysningskilder for medlemmerne af Parlamentet«.

Også Europa-Parlamentet bruger medierne til at fremme egne interesser. Det sker for eksempel i forbindelse med Revisionsrettens årsberetning.

Det samme gælder som tidligere omtalt også i et vist omfang de nationale parlamenter, hvilket kan uddybes med et par citater hentet i interviewene med repræsentanter fra medlemsstaterne: »Medierne er vigtige. Tag Revisionsrettens årsberetning ... der præsenteres i november, og journalisterne og de skriver om spild af penge i Bruxelles, millioner eller milliarder ryger lige ned i kloakken osv. Ved omtalen skaber medierne et pres, som omgående går fra offentligheden til parlamentet, der reagere på det. Nogle gange kommer tingene lidt ud af proportion«. Et interviewet medlem af et nationalt parlament siger: »[Medierne] har en forpligtelse til at bringe sådanne sager [om uregelmæssigheder] til befolkningerne både på nationalt og europæisk plan, og vi må som politikere være parat til at drage de nødvendige konklusioner«.

Medieomtalen af uregelmæssigheder og det samspil mellem såvel medierne og fællesskabets institutioner som medierne og medlemsstaternes parlamenter, der udspringer heraf, gør medierne centrale i de politiske processer omkring bekæmpelsen af uregelmæssigheder og indebærer en vigtig latent funktion for medierne.

### *18.1.7.3 Latente dysfunktioner*

Uanset den indbyrdes afhængighed mellem medierne og de øvrige aktører er det en udbredt opfattelse blandt sidstnævnte, at medierne er overfladiske og skandaliserende. Således siges det blandt andet af interviewede repræsentanter fra medlemsstaterne: »Medierne går meget hurtigt frem, den egentlige research bliver lavet bagefter, cirkus kører videre« og »Medierne udgør et særligt problem, fordi de giver et dårligt billede af Fællesskabet og skandaliserer for meget. De lever ikke op til deres ansvar«. En opfattelse, som i øvrigt deles af fællesskabsinstitutionerne, de interviewede repræsentanter herfra udtaler blandt andet: »Jeg kunne godt tænke mig, at medierne en gang imellem var mere analytiske og kikkede mindre efter skrækhistorier. Efter min opfattelse kunne medierne gøre enorm nytte ved at analysere problemer og årsager i stedet for at vente på sensationerne«, og »Det er meget få medier, der kommer ind bagved. ...Der, hvor medierne fejler, det er i den investigative journalistik eller den komparative journalistik, altså hvor du på Christiansborg har journalister, som først

har et interview med regeringen, og så går hen og krydschecker, om det rent faktisk er det, der er blevet sagt. ... Det er meget, meget svært for journalisterne at få lært det samme håndværk, det er ved at lykkes nu for nogle få af dem, men det er meget få«.

At medierne er overfladiske og skandaliserende, er med til at fastholde dem i en position, hvor de andre aktører koncentrerer sig om at anvende dem til at tjene egne interesser, hvilket, som navnlig interviewene med repræsentanterne fra Fællesskabets institutioner antyder, medfører, at medierne virker selvbegrænsende i forhold til såvel indflydelse på regelskabelsen som regelanvendelsen, men også selvbegrænsende i forhold til den funktion som demokratiets vogter, som medierne selv lægger vægt på. Med andre ord får medierne, på grund af den måde de behandler spørgsmålet om uregelmæssigheder over for EF's budget og kontrol og sanktioner, ikke den rolle, som de gerne vil og selv anser for deres manifesterede funktion.

I forbindelse med omtalen af medierne må der tillige peges på to andre latente dysfunktioner.<sup>942</sup>

Den første latente dysfunktion ligger indlejret i følgende udtalelse: »Det er et problem for en international organisation som EF, at man ikke har nogen egentlig EF-presse, fordi pressens rolle, uanset om man kan lide den eller ej, er meget betydningsfuld i et demokrati. ... [Men] den findes ikke på europæisk plan. Du har femten nationale presser, der er kun et meget begrænset omfang af europæisk presse«. Dette betyder, som det siges i et andet interview, at: »medierne forbliver nationale, kan man vel sige, og dermed kommer [de] til at trække den politiske proces i en eller anden national orienteret retning«. Et forhold, som den interviewede medierepræsentant indirekte bekræfter med følgende udtalelse: »Når man er placeret i Bruxelles, begynder man at forstå den europæiske kontekst. ... I det lange løb fokuserer man mere på den europæiske integration, man tænker og føler ikke hele tiden i een dimension, den nationale. Her er muligheden for, at du bliver europæer, hvad det så end er«.

At medierne forbliver nationalt orienterede, styrker og legitimerer medlemsstaternes ovenfor omtalte snævre nationale orientering, og betyder, at afstanden til den for Fællesskabet afgørende loyalitet og solidaritet øges, hvilket er en latent dysfunktion for EF.

Den anden latente dysfunktion for Fællesskabet, som affødes af mediernes rolle, udspringer af den før omtalte manifesterede funktion, der ligger i udtalelserne om, at: »Bad news are good news, and good news are no news« sammenholdt med den ovenfor omtalte latente dysfunktion om, at medierne er overfladiske og skandaliserende. Tilsammen betyder disse omstændigheder nemlig, som det påpeges i en række interview, at medierne typisk har en omtale af uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget, som sætter Fællesskabet i et dårligt lys. Det siges blandt andet herom: »Medierne fokuserer på uregelmæssighederne med den effekt, at de fleste siger, at en masse af vores skattekrone forsvinder af illegale kanaler, og derfor bliver de EF-skeptiske«, »Der har været nogle store sager, som har været omtalt i medierne. ... Det

---

<sup>942</sup> De angår imidlertid ikke medierne isoleret, men derimod Fællesskabet som sådant. Når de alligevel omtales på dette sted, beror det på, at de udspringer af medierne.

giver en stærk tilskyndelse til at gøre noget, for bedre gennemtvungelse af de eksisterende regler og for forbedring af reglerne, på den anden side fører det utvivlsomt også til voksende utilfredshed, for så vidt angår ... den europæiske integrationsproces», og »[Medierne] bør bruges på en anden måde. Til at fortælle, at der er problemer, men samtidig at der bliver gjort noget, ... ellers holdes almindelige mennesker i den tro, at det hele er uregelmæssigheder«.

Den dårlige omtale betyder, som det også ligger i et par af de citerede interviews, at sandsynligheden for Fællesskabets fortsatte eksistens mindskes - en latent dysfunktion for EF.

#### *18.1.7.4 Konklusion*

Medierne bruger uregelmæssighederne over for fællesskabets budget til at fremme seer- og oplagstal. Samtidig ser de sig selv som demokratiets vogtere, en funktion, som imidlertid efter de øvrige aktørers opfattelse i høj grad modsiges af den skandaliserende og overfladiske måde, emnet behandles på. Uanset forskelligheden i opfattelsen heraf er det uomtvistet, at medierne har et vigtigt samspil navnlig med de forskellige fællesskabsinstitutioner, som gør, at medierne har en vigtig rolle i bekæmpelsen af uregelmæssigheder, og ad denne vej fremmer deres egen stilling. I denne forbindelse er det imidlertid tillige konstateret, at medierne for det første ofte fremstiller spørgsmålet om uregelmæssigheder på en måde, som sætter Fællesskabet i et dårligt lys, og for det andet at medierne er nationalt orienteret, hvorfor den politiske proces omkring bekæmpelsen af uregelmæssigheder bliver nationalt orienteret. Medierne kommer på denne måde til at tjene en styrkelse af den nationale suverænitet og underminere loyaliteten og solidariteten over for Fællesskabet.

#### *18.1.8 Interesserepræsentanter*

Antallet af interesserepræsentanter<sup>943</sup> med tilknytning til EF-systemet kan ikke gives præcist, dels fordi der ikke sker nogen central registrering heraf, og dels fordi tallet er svingende. Men et tal, der ligger over 10.000, er på ingen måde urealistisk.<sup>944</sup>

Hvor antallet altså kun kan fastslås med betydelig usikkerhed, er der straks større enighed om, at interesserepræsentanternes antal gennem de seneste år har været i kraftig stigning.<sup>945</sup> En af de interviewede siger herom: »Der er tusinder og atter

---

<sup>943</sup> At terminologien interesserepræsentanter og ikke interesseorganisationer anvendes, er ingen tilfældighed. Interesserepræsentanter defineres som repræsentanter for en eller anden særinterese, der søger, at knytte midlertidig eller permanent kontakt til de umiddelbare aktører i EF's regelskabes- eller regelanvendelsesproces for herigennem at påvirke de beslutninger, der træffes af Fællesskabet i en given retning. Begrebet interesserepræsentanter er således bredere end interesseorganisationer.

<sup>944</sup> Se Andersen, Svein S. og Aliassen, Kjell A.; EU Lobbying: Innflytelse og demokrati, Arbejdsnotat 1995/4.

<sup>945</sup> Bartholomew, Michael and Brooks, Tinger; Lobbying Brussels to Get What You Need for 1992. The Wall Street Journal (1989). Zagorin, R.; An Expanding Game. Time Magazine (1989). Newmann, D.; Lobbing in the EC. Business Journal, February (1990).

tusinder af lobbyister i Bruxelles, og tallet vokser hver dag. Hver dag kan du se åbningen af et nyt lobbyistkontor nogle gange to eller tre samme dag. Nu er der flere lobbyister i Bruxelles, end der er embedsmænd i Kommissionen, som har at gøre med at udarbejde og anvende EF-regler«.

De interesserepræsentanter, der søger indflydelse på Fællesskabet, er først og fremmest nationale og europæiske interesseorganisationer, men sammensætningen af gruppen af interesserepræsentanter har ændret sig betydeligt gennem de seneste år. I 1980 udgjorde nationale og europæiske organisationer inden for landbrug og industri op mod tre fjerdedele af repræsentanterne, i midten af firserne var deres andel faldet til lidt over halvdelen, ved indgangen til halvfemserne var den nede på omkring en tredjedel, og er i dag antageligt endnu lavere.<sup>946</sup> De nye grupper af interesserepræsentanter, der har fortrængt landbrugs- og industriorganisationerne, er repræsentanter for kommuner, amter, regioner mv. samt enkeltfirmaer. Således har alle større europæiske og de fleste amerikanske og japanske multinationale selskaber kontorer i Bruxelles. Hovedparten af den organiserede interesserepræsentation udgøres imidlertid i dag af organisationer, der ikke primært repræsenterer økonomiske interesser men derimod uddannelse, kultur, miljø, arbejdsliv mv. Endelig må det ikke overses, at interesserepræsentation har udviklet sig til sin egen branche, idet der er kommet professionelle repræsentanter til, for eksempel advokater og konsulenter, der har gjort det til en levevej at fremme en given holdning i EF-systemet.<sup>947</sup>

Interesserepræsentanternes påvirkning af beslutningsprocesserne i Fællesskabet sker på en lang række forskellige måder, der kan placeres på et bredt spektrum mellem to yderligheder. I den ene ende findes den egentlige lobbyisme, der kan karakteriseres som værende specialiseret, sagsorienteret og uformel ad hoc påvirkning, der i øvrigt ofte sker i konkurrence med andre interessenter. Den anden yderlighed er den form for påvirkning, der sker ved, at repræsentanter for forskellige interesser formaliseret deltager i beslutningsprocessen i Fællesskabet med rutinemæssig kontakt til Kommissionen eller andre EF-institutioner og deltagelse i udvalg, konferencer, arbejdsgrupper eller andet. Som eksempel på denne form for deltagelse kan nævnes det rådgivende udvalg, der er oprettet til at bistå Kommissionen med iværksættelse af reglerne om støtte fra strukturfondene.<sup>948</sup> Udvalgene mv. er som alt overvejende hovedregel alene

---

<sup>946</sup> Philip, A. Butt; *Pressure Groups in the European Community and Informal Institutional Arrangements. Experience in Regional Cooperation* (1987). Beuter, R. And Taskaloyannis, P. (red): Maastricht: EIPA, Andersen, Svein S. og Eliassen, Kjell A.; *EU Lobbying: Innflytelse og demokrati*, Arbejdsnotat 1995/4.

<sup>947</sup> Følgende danske organisationer, virksomheder og kommuner havde ifølge Det Fri Aktuelt i foråret 1994 repræsentanter i Bruxelles: Aalborg kommune, Aarhus kommune, AAB, Butiks- og kontorarbejdsgiverforeningen, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Industri, Danmarks Lærerforening, Danmarks Rederiforening, Danske Mejeriers Fællesorganisation, Danske Slagterier, Datacentralen, Det fælleskommunale EF-sekretariat, Håndværksrådet, Landbrugsrådet, Odense Kommune, Skibsværftsforeningen og Ældre Fonden. Siden 1994 er der kommet flere til.

<sup>948</sup> Jf. art. 17 i Rfo 2052/88 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske

rådgivende. Antallet af sådanne udvalg har været stærkt stigende fra omkring 200 i midtfirserne til omkring 1000 ved indgangen til halvfemserne.<sup>949</sup>

Blandt de interviewede, der udtaler sig herom, er der enighed om, at interesserepræsentanterne er af stor betydning for fællesskabsreguleringen, det siges blandt andet: »Lobbyisterne er et meget stærkt fænomen her i Bruxelles. Efter min mening er de nummer et eller to i magthierarkiet«. Indflydelsen gælder såvel regelskabelsen som regelanvendelsen, hvilket kan illustreres med følgende interviewcitater: »Interesserepræsentanter har stor indflydelse. Det er netop på grund af påvirkningen fra miljøorganisationerne, at en lang række ting, som vi ellers ikke ville acceptere, [er kommet igennem]. ... Interesserepræsentanterne har en vigtig rolle i det moderne demokrati«, »Jeg kan huske, for nogle år siden undrede det en del forskere, at en bestemt forsker fik mange penge til sine forskningsprojekter, hvor de andre syntes, at det var ufatteligt svært at komme igennem med ansøgninger, men denne forsker fik ganske mange penge, indtil det gik op for dem, at denne forsker plejede at spille tennis med en generaldirektør i Kommissionen«, og »Lobbyisterne spiller en stor rolle for at få sager igennem, og EF-systemet er sådan, at når der sidder en kontorchef med en overophedet stak af ansøgninger til noget bestemt, og der er en, der banker på døren, og siger, hvornår bliver min behandlet, ja, så hiver man den ud, og så får man den ekspederet, fordi det der brokoved må man jo set at få ud af døren«.

Variationen i de mål, interesserepræsentanterne søger at opnå, betyder, at de aktører, som interesserepræsentanterne søger at påvirke, også varierer. Det kan dog siges, at Kommissionen er den EF-institution, der vies mest interesse. En af de interviewede siger om denne relation: »Lobbyisterne har mere indflydelse på Kommissionen, end de har på nationalt niveau«. Ved siden af Kommissionen er Europa-Parlamentet den EF-institution, der har interesserepræsentanternes største opmærksomhed, en opmærksomhed som har været proportionalt stigende med Parlamentets voksende politiske indflydelse.<sup>950</sup> Derimod siger den interviewede

---

Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1988 L 185/9, samt art. 28 i Rfo 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1988 L 374/1. Det omhandlede udvalg omhandlede består ud over repræsentanter fra Kommissionen og medlemsstaterne tillige af to repræsentanter fra henholdsvis arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationerne i hvert medlemsstat. Udvalget er traktatfæstet i art. 124.

<sup>949</sup> Se Sargeant, Jane (1985); *Corporatism and the European Community. The Political Economy of Corporatism*, London; Macmillan og Greenwood, J., Grote, J.R. and Ronit, K. (1992). *Organised Interests and the European Community*. London; Sage.

<sup>950</sup> I denne forbindelse skal der peges på Parlamentets deltagelse i vedtagelse af retsakter efter samarbejdsproceduren (i dag art. 189C, oprindelig art. 149, stk. 2. Samarbejdsproceduren finder anvendelse på vedtagelser efter art. 6, art. 75, stk. 1, art. 104A, 2. pkt., art. 104B, stk. 2, art. 105A, stk. 2, art. 125, art. 127, stk. 4, art. 129D, 3. led, art. 130O, art. 130S, stk. 1, art. 103W), som blev indført ved Den Fælles Akt, og sidenhen med TEU co-decisionsproceduren (Art. 189B beskriver co-decisionsproceduren, der finder anvendelse på art. 49, art. 54, stk. 2, art. 56, stk. 2, art. 100A, stk. 1, art. 100B, stk. 1, art. 126, stk. 4, art. 128, stk. 5, art. 129, stk. 4, art.



repræsentant fra Rådet: »Her i Rådet mærker vi ikke meget til [interesserepræsentanterne], måske skulle du stille det samme spørgsmål i Kommissionen og Parlamentet, fordi de er mere i kontakt med folk fra interesseorganisationer og lobbyister. ... Vi mærker ikke noget til [interesserepræsentanternes] arbejde«. Selvom det er svært at sige noget generelt om, hvilke interessegrupper der henvender sig hvor, synes der at være en tendens til, at interesserepræsentanter inden for miljø og forbrugersager henvender sig til Parlamentet, mens forretningsinteresser primært går til Kommissionen.<sup>951</sup>

Såvel interviewene som de øvrige anførte kilder til oplysning herom peger entydigt på, at interesserepræsentanterne har stor betydning for de retssociologiske processer, der omgiver fællesskabsreguleringen. Det fremhæves, fordi det står i skærende kontrast til opfattelsen af interesserepræsentanternes betydning for kontrol- og sanktionsregulering og bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for EF's budget. Langt de fleste af de interviewede giver udtryk for, at interesserepræsentanternes indflydelse i denne relation er begrænset eller ikke-eksisterende. Blandt andet siges det: »Jeg vil ikke sige, at de spiller en vigtig rolle«, »Nej, jeg kan ikke se, på hvilken måde de skulle få betydning« og »Det er mit indtryk, at interesserepræsentanterne ikke har vist nogen interesse herfor«. Navnlige det sidste citat peger på det vigtige forhold, at interesserepræsentanterne primære interesse ligger et andet sted, hvilket først og fremmest angives som ønsket om at skaffe penge, således siges det: »De skal i høj grad tjene penge, resten kommer nederst på dagsordenen«, men flere af de interviewede peger også på, at interesserepræsentanterne befinder sig i en holdningsmæssig dobbeltrolle til spørgsmålet, hvilket måske kan forklare deres ringe engagement heri.

Interesserepræsentanternes holdning eller mangel på samme, for så vidt angår kontrol og sanktioner og bekæmpelse af uregelmæssigheder, kommer til udtryk i en række interview. Kortest udtrykkes det af en repræsentant for en national centraladministration, der siger: »Interesserepræsentanterne spiller navnlig en rolle i forhold til Europa-Parlamentet og Kommissionen. Dem, der modtager penge, ønsker næppe kontrol. På den anden side ved interessegrupperne godt, at hvis der er for mange uregelmæssigheder, så tørrer kilden ud og systemet ændres«. En anden udtrykker samme forhold gennem følgende eksempel: »Lad os tage lobbyisterne for cigaretindustrien og reglerne, der skal bekæmpe uregelmæssighederne med cigaretafgifter, så kan man forestille sig to holdninger. Den første er, at de kan være ligeglade, fordi der altid ryges det samme antal cigaretter med eller uden uregelmæssigheder. På den anden side kan det ikke være i deres interesse, at cigaretproducenternes gode navn, hvad det så er, bliver ødelagt, fordi det bliver sagt, at ikke alene ødelægges de vores helbred, de ødelægges også det nationale budget«. Den interviewede repræsentant for Kommissionen peger på samme forhold: »Det er klart, at du har en række modsat rettede interesser, du har

---

129A, stk. 2, art. 130D, stk. 3, art. 130L, stk. 1, art. 130S, stk. 3), der giver Parlamentet en egentlig vetoret. Den (begrænsede) initiativret, som Europa-Parlamentet blev tillagt med art. 138B, stk. 2 i TEU, skal også nævnes.

<sup>951</sup> Andersen, Svein S. and Eliassen, Kjell A.; European Community lobbying, *European Journal of Political Research* 20(2), (1991).

dem næsten inden for samme organisationer. ...Speditørerne, de vil gerne transitsvindlen til livs ..., de vil gerne undgå, at der er piratfirmaer, som går ind og byder på nogle transporter og laver noget transportsvindel, og så i det øjeblik transportdokumenterne skal deklareres, så går de fallit, og så er der nogen, der er rejst til Schweiz med pengene. Det vil de ikke have, det underminerer markedet, men når du så kommer hen og siger til dem, okay vi vil gerne gøre noget ved det der, men så skal jeres lastbiler også køre nogle ganske bestemte ruter, og I skal sørge for, at jeres toldpapirer bliver sendt pr. computer til ankomststedet, og der må kun gå så og så mange dage og så videre og så videre, så bakker de ud af det, så vil de alligevel ikke være med. Der er et pres for mere kontrol men ikke for meget kontrol«. Den interviewede interesserepræsentant udtrykker det samme forhold på følgende måde: »Vi har af mange grunde ingen som helst interesse i, at der svindles med landbrugsstøtten. En af de væsentligste er, at for meget svindel med landbrugsstøtten er endnu et argument for at afskaffe den«.

Det er antagelig med udgang i dels denne holdningsmæssige tvetydighed, og dels fordi interesserepræsentanternes primære interesser er et andet sted, at deres direkte indflydelse på bekæmpelsen af uregelmæssigheder er begrænset, men som det fremgår af det nedenfor anførte, spiller interesserepræsentanterne en indirekte rolle for bekæmpelsen af uregelmæssigheder.

#### *18.1.8.1 Manifeste funktioner*

Det må antages, at interesserepræsentanterne øver indflydelse på de retssociologiske processer omkring bekæmpelsen af uregelmæssigheder og kontrol og sanktioner, navnlig hvor reguleringen er sektororienteret. Der er imidlertid som nævnt ikke blandt interesserepræsentanterne en ensartet eller for den sags skyld afklaret holdning til spørgsmålet om bekæmpelse af uregelmæssigheder, og der findes ikke interesserepræsentanter, som har bekæmpelse af uregelmæssigheder over for EF's budget som deres primære arbejdsfelt. På denne baggrund er det næppe for vidtgående at antage, at der kun i beskedent omfang i forbindelse med bekæmpelse af uregelmæssigheder forekommer tilsigtede objektive virkninger fra interesserepræsentanter, der øger sandsynligheden for deres fortsatte eksistens som gruppe betragtet.<sup>952</sup>

#### *18.1.8.2 Latente funktioner*

Som anført ovenfor er der etableret en lang række udvalg mv., i hvilke interesserepræsentanter opnår en eller anden grad af formaliseret indflydelse på regelskabelsen og regelanvendelsen. Etableringen heraf betyder, at Kommissionen opnår mulighed for at etablere et netværk, der via interesserepræsentanternes forankring i medlemsstaterne kan modvirke medlemsstaternes ovenfor omtalte nationale orientering, der sker så at sige en internationalisering, som blandt andet indebærer en tendens til, at der skabes

---

<sup>952</sup> Derimod vil det kunne være tilfældet for enkelte interesserepræsentanter (den interne synsvinkel).

alliancer mellem interesserepræsentanter på tværs af medlemsstaterne.<sup>953</sup> For interesserepræsentanterne har udvalgsdeltagelsen ud over den umiddelbare mulighed for at fremme egen interesser den gevinst, at deres indflydelse generelt betragtet øges. Såvel Kommissionen som interesserepræsentanterne opnår således en latent funktion af etablering og deltagelse i udvalg mv.

Dette gælder også, hvor udvalgene beskæftiger sig med bekæmpelse af uregelmæssigheder og kontrol og sanktionsreguleringen, og selvom det som anført ikke er hovedreglen, forekommer det dog, navnlig i forbindelse med sektorregulering.

### *18.1.8.3 Latente dysfunktioner*

Interesserepræsentanternes indflydelse på regelskabselsen og regelanvendelsen indebærer fare for skævvridning heraf, idet det alene er interesser, der har råd til at lade sig repræsentere, som opnår mulighed for indflydelse. Den interviewede dommer ved EF-Domstolen siger, efter at have konstateret at interesserepræsentanterne er en del af det moderne demokrati, at: »man skal være forsigtig med at hædre det forhold for meget. Der er tale om interesserepræsentanter, det vil sige de repræsenterer en bestemt interesse, og det kræver, at politikerne skal forstå at tage højde for det forhold«. En omstændighed, som også bekræftes af det interviewede medlem af Europa-Parlamentet: »Der skal være meget klare regler i forhold til interesserepræsentanter. Jeg ville blive ualmindelig rasende, hvis jeg fandt ud af, at jeg havde talt med en eller anden på mit kontor, under det indtryk at han var een ting, og så senere fandt ud af at han arbejdede for en finansiell interesse eller lignende. Jeg forventer, at interesserepræsentanter oplyser sin klient om interesse i emnet, før vi taler sammen«.

At det er bestemte grupper, der har råd til at lade sig repræsentere og påvirker regelskabselsen og regelanvendelsen, så det passer til deres ønsker, indebærer således en skævvridning heraf, hvilket igen medfører en nedbrydning af Fællesskabets legitimation, idet tilliden til det etablerede system svigter. Den interviewede repræsentant for det græske parlament peger på dette forhold i forbindelse med regelskabselsen, han siger herom: »I Sydeuropa er folk ikke organiserede, det er små landbrug, der har fra tyve og op til hundrede eller tohundrede får, det er ikke store foretagender med stor konkurrenceevne og stærk lobby-indflydelse i Bruxelles, som ad lovlig vej malker systemet«, og han tilføjer, at reglerne bliver lavet som de store landbrug vil have dem. Også den interviewede repræsentant fra Kommissionen bekræfter skævvridningen med et eksempel på påvirkning af regelanvendelsen på højeste niveau: »Der er jo visse politiske partier, der finansieres ad handelskanaler. ... I den berømte sag om argentinsk oksekød ... [kom der] lige pludselig ... dobbelt så meget hiltonkød ind, som der måtte. Det er ret mange penge, det drejer sig om, fordi det kommer ind uden afgift og told. Jeg ved ikke, hvor meget det er, men det er måske 50 kroner kiloet, og du skal ikke have mange hundrede tons ind, før Fællesskabet har tabt en formue. Det selskab, som der var tale om, har hovedkvarter i München og er en stor bidragyder til CDU/CSU, og så kommer der pludselig breve

---

<sup>953</sup> Andersen, Svein S. og Eliassen, Kjell A.; EU Lobbying: Innflytelse og demokrati, Arbejdsnotat 1995/4.

skrevet under af en tysk finansminister, som siger, den sag skal i ikke pille ved, fordi det er for vanskeligt, og når vi så gør det alligevel, så kommer der mærkelige telefonopringninger, og man forsøger at lave pression«.

Interesserepræsentanternes indflydelse på regelanvendelsen og regelskabelsen er på denne måde med til at underminere Fællesskabets legitimitet og udgør en latent dysfunktion for Fællesskabet.<sup>954</sup>

#### *18.1.8.4 Konklusion*

Det er den almindelige opfattelse, at interesserepræsentanterne spiller en ikke uvæsentlig rolle i de retssociologiske processer, der omgiver fællesskabsreguleringen generelt betragtet. Det gælder langt fra i samme omfang når synsfeltet indsnævres til uregelmæssigheder over for EF's budget og kontrol og sanktioner, hvilket blandt andet beror på, at interesserepræsentanterne retter deres opmærksomhed andetsteds. Det må dog bemærkes, at interesserepræsentanternes indflydelse indebærer risiko for skævvridning af fællesskabsreguleringen, der igen betyder, at Fællesskabets legitimation svækkes, og at uregelmæssigheder accepteres.

#### *18.1.9 Konklusion vedrørende aktørerne som påvirkningsfaktor*

Umiddelbart kunne det tages for indlysende, at alle aktører må ønske og arbejde for, at uregelmæssighederne over for fællesskabets budget bliver minimeret, så midlerne anvendes til de forudsatte formål, og Fællesskabet når sine politiske mål. Gennemgangen af de forskellige mest centrale aktørers roller i de retssociologiske processer, der omgiver bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for EF's budget, viser imidlertid, at dette ikke er tilfældet.

Der er aktører, som er indifferente (medierne og interesserepræsentanter), den vigtige aktør medlemsstaterne har uanset forsikringer om det modsatte en interesse i uregelmæssigheder af et vist omfang, mens de øvrige aktører, det vil sige fællesskabets institutioner, alle ønsker uregelmæssighederne minimeret.

Men uanset hvilken holdning aktørerne indtager og arbejder for, så sandsynliggør redegørelsen, at samtlige aktører tillige har andre mål med deres ageren, det er for eksempel: ønske om yderligere integration og det modsatte, ønske om gennem handlekraftighed eller på anden måde at styrke egen legitimation - i en vis udstrækning på de andre aktørers bekostning, ønske om at placere sig selv centralt i beslutningsprocesserne, ønske om øgede seer- og oplagstal osv. Alt sammen forhold som har betydning for bekæmpelsen af uregelmæssigheder.

Det helt grundliggende problem er imidlertid, at den solidaritet og loyalitet, som fællesskabet forudsætningsvis er baseret på, ikke eksisterer. Tværtimod accepterer såvel medlemsstaterne som Fællesskabsinstitutionerne, at hver aktør varetager egen snævre interesse. Så længe denne situation består, er kontrol og sanktionsregulering og de øvrige tiltag til bekæmpelse af uregelmæssigheder symptombekæmpelse, der lader det egentlige problem uløst. Og som indebærer, at der består betydelige

---

<sup>954</sup> Når forholdet omtales i dette afsnit om latente dysfunktioner i forbindelse med interesserepræsentanter, beror det på, at forholdet udspringer af interesserepræsentanterne.

hindringer for at bekæmpe uregelmæssigheder. Hermed ikke sagt, at kontrol- og sanktionsregulering er uden betydning, men der er grænser for, hvor langt der kan nås i bekæmpelsen af uregelmæssigheder med disse midler.

## **18.2 Strukturelle påvirkningsfaktorer**

Som anført i afsnit 2.2.1 er strukturelle påvirkningsfaktorer medtaget i afhandlingen, i det omfang sådanne er afdækket i forbindelse med aktøranalyserne. Dette giver anledning til i det følgende at behandle to former for strukturelle påvirkningsfaktorer: Beslutningsprocessen i Fællesskabet og den kulturelle forskelle landene imellem.

### *18.2.1 Beslutningsprocessen i Fællesskabet*

En lang række af de interviewede personer giver udtryk for, at problemet med uregelmæssigheder over for EF's budget snarere skyldes, at reguleringen er kompliceret, end det skyldes manglende kontrol og sanktionering. Samtidig kan aktørerne bredt betragtet alene have en meget begrænset interesse i, at reguleringen er kompliceret og uigennemskuelig. Flere af de interviewede peger som følge heraf på en simplificering af reglerne som en vej til nedbringelse af uregelmæssighederne, blandt andet siges det: »Hele reguleringen er meget indviklet. ...Det er, fordi reguleringen er dårlig, at der er uregelmæssigheder«, »Kontrol og så videre er naturligvis nyttig, men det vil aldrig kunne gøre noget ved uregelmæssighedernes årsager. ...[Hvilket] først og fremmest [er] reguleringens kompleksitet«, og et tredje citat: »Det er et problem, at vi har for meget regulering. Selv os, der arbejder med det hver dag, må indrømme, at det er meget komplekst«.

Mange af de interviewede tilkendegiver, at beslutningsprocessen i Fællesskabet er årsagen til, at reglerne bliver så indviklede. Det gælder navnlig den politiske behandling ikke mindst i Rådet, hvorom det siges: »Hver aftale på landbrugsområdet er ikke een aftale, men hver medlem der laver fjorten bilaterale aftaler med hver af de andre. Det betyder, at det endelige resultat bliver usammenhængende regulering, hvor hver er købt med lidt her og lidt der, mens de kriminelle kan vandre lige midt igennem«, »Efter min mening skal der gøres mere ud af forebyggelse. ...Den grundlæggende og bedste måde at forebygge på er ved at lave reguleringen simpel. Men simpel regulering i et meget komplekst samfund er ikke let. ...Kommissionen har en intention om at foreslå simpel regulering, omend den ikke altid har held med det, når forslagene udarbejdes. ...Forslaget sendes til Rådet, hvor medlemsstaterne sidder, og de siger, det ser fint ud, men vi vil gerne have dette og hint, og i sidste ende bliver forordningen eller direktivet ikke særlig simpel. Rådet bærer et stort ansvar, at få Rådet til på alle stadier af behandling og forhandling at tage hensyn til bekæmpelse af uregelmæssigheder og simplificering er ikke let, ikke let«, den interviewede repræsentant fra Kommissionen siger: »Vi skal sikre os, at den der late night forhandling, som du har ovre i Rådet, ikke fører til fuldstændig groteske regler, som ikke er til at administrere. Det er ikke bare Rådet, der laver åndssvage regler, de er stærkt motiveret til at gøre det, fordi de skal finde kompromisser. Men Kommissionen skal altså også tænke det grundigt igennem også på forebyggelsen«. Blandt de interviewede peges der også på, at med Europa-Parlamentets stigende indflydelse på regelvedtagelsen er det ikke blevet nemmere at holde reguleringen stringent. Der skal

også tages hensyn til ændringsforslag mv. herfra, navnlig i de situationer hvor Parlamentet er tillagt en egentlig vetoet.

Den meget sammensatte beslutningsprocedure med initiativretten ét sted og vedtagelsen placeret andre steder kombineret med mødet mellem en lang række forskellige interesser kommer således i sig selv til at virke fremmede for komplicerede regler og dermed for uregelmæssigheder over for EF's budget.

### *18.2.2 Kulturforskelle*

Overskriften kulturforskelle favner efter sin ordlyd ganske vidt, i nærværende sammenhæng sigtes der imidlertid til nogle centrale kulturbestemte forskelle i, hvor meget der faktisk er mulighed for at bekæmpe uregelmæssigheder i de enkelte medlemsstater.

De kulturbestemte forhold udgør strukturelle barrierer, der først og fremmest er af betydning for regelanvendelsen. Flere af de interviewede peger helt overordnet herpå, når det for eksempel siges: »Det er to helt forskellige kulturer« eller »Det er selvfølgelig svært at få disse forskellige kulturer indpasset i samme regnskab og budget«. Andre af de interviewede er mere specifikke og peger på konkrete elementer som forskelle i religion, i livsbetingelser, i de administrative strukturer og i retssystemerne. Det er de to sidstnævnte, der hyppigst fremføres i interviewene, og derfor er det dem, der skal fremdrages i nærværende sammenhæng for at illustrere kulturforskellenes betydning for bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for EF's budget.

Allerede i afsnit 18.1.6 ovenfor om medlemsstaterne, blev det under redegørelsen for Nordeuropa-Sydeuropa sontringen omtalt, at der i visse lande angiveligt mangler de administrative strukturer, der er forudsætningen for bekæmpelse af uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget. Her skal fremhæves yderligere et par interview-citater, som peger på, at dette er en kulturbestemt strukturel faktor af væsentlig betydning for muligheden for at bekæmpe uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget: »Efter min mening er den administrative struktur afgørende for den effektivitet, med hvilken en medlemsstat kan anvende og kontrollere udgifterne. Det gælder alle udgifter også de nationale. ... Hvis du ser godt efter, vil du opdage, at det normalt er de samme kontrolmekanismer, der anvendes over for EF udgifter som over for nationale udgifter, der er ikke stor forskel. Det er grundlæggende det samme«, en anden interviewet siger: »Som en følge af kultur, mentalitet og måske også andre faktorer mangler de nødvendige strukturer, og hvis du ikke har strukturerne, kan du ikke klare [bekæmpelsen af uregelmæssigheder]«, en tredje siger: »Man må hellere se på, om de nationale infrastrukturer og så videre overhovedet er bygget op til at håndtere et så fintmasket system, ... og det må man nok erkende, at det er de ikke«.

De anførte citater udgør naturligvis ingen dokumentation for, at de administrative strukturer er utilstrækkelige i visse medlemsstater. Men der tilkendegives, at dette er opfattelsen hos flere, og der peges hermed på en strukturel faktor, som anes for at være af betydning for muligheden for at bekæmpe uregelmæssigheder.

Om betydning af variationerne i retssystemet siges det blandt andet: »Måske er det noget andet med lande med angelsaksisk ret. Vi kan ikke engang forstå hinanden, der er forskel i fremgangsmåden. Anderledes er det med Frankrig eller Tyskland, de

har de samme retlige strukturer som os«, og »De grundlæggende bestemmelser kommer fra centralt hold og skal administreres lokalt. Det er meget komplekse regelsystemer, der skal anvendes af femten forskellige jurisdiktioner, som hver har sin opfattelse, og det er ikke noget, som ændrer sig«.

I disse udtalelser ligger, at forskelle i retssystemernes indretning vil være af betydning for reguleringens gennemslagskraft.

### 18.3 Konklusion

Ovenfor er der udførligt redegjort for, hvordan forskellige faktorer, navnlig forskellige aktører, er af betydning for Fællesskabets kontrol og sanktionsreguleringen og bekæmpelsen af uregelmæssigheder, der er endvidere redegjort for holdningen til bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for fællesskabets budget. Det er påpeget, at kontrol og sanktionsreguleringen og aktørernes optræden i relation hertil langt fra alene er et spørgsmål om bekæmpelse af uregelmæssigheder. Der pågår således hele tiden en kamp for tillige at fremme egne interesser. Helt grundlæggende er det forhold, at den loyalitet og solidaritet, som hele Fællesskabet forudsætningsvis skal hvile på, ikke respekteres. Dette fremgår tydeligt af redegørelsen vedrørende de forskellige aktører og bekræftes af den korte redegørelse for nogle væsentlige strukturelle påvirkningsfaktorer. Så længe den forudsatte tillid ikke eksisterer, vil der være en hindring for bekæmpelse af uregelmæssigheder, som nok så meget kontrol og sanktionsregulering ikke vil kunne overkomme.

## EPILOG

### 19. Hvordan Fællesskabet bør bekæmpe uregelmæssigheder

I dette afsnit vurderes, om fællesskabsretten på optimal måde tjener til bekæmpelse af uregelmæssigheder over for EF's budget, hvilke ændringer der er mulighed for at foretage, samt hvordan de vil virke. På denne baggrund gives en anbefaling med hensyn til, hvad Fællesskabet bør gøre for at bekæmpe uregelmæssigheder.<sup>955</sup>

#### 19.1 Behovet for ændringer

Det middel som Fællesskabet navnlig, men ikke udelukkende, har anvendt til bekæmpelse af uregelmæssigheder, er kontrol- og sanktionsregulering. Vurderingen, af om der er behov for ændringer i indsatsen, er en refleksion af om den eksisterende indsats anses for tilstrækkelig.

Ovenfor er der redegjort for problemerne med at fastslå bekæmpelsens effektivitet, fordi det er umuligt at skaffe tilstrækkeligt sikre oplysninger om uregelmæssighedernes omfang og om udviklingen heri. Når indsatsens tilstrækkelighed

---

<sup>955</sup> I forbindelse med retspolitiske analyser må der ske identifikation og valg af værdipræmisser for analysen, idet enhver retspolitisk anbefaling bygger på en grundlæggende værdiopfattelse eller ideologi hos den person, der kommer med anbefalingen. For at undgå eller i hvert tilfælde imødegå denne fejlkilde føler jeg, at det er nødvendigt at pege på, at de retspolitiske anbefalinger i dette afsnit naturligvis udspringer af afhandlingens retsdogmatiske og retssociologiske afsnit og hermed det navnlig retssociologiske fortolkningsparadigme, som disse bygger på.

derimod anskues ud fra de centrale aktørers vurdering heraf, er det utvivlsomt, at bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for fællesskabets budget ikke anses for tilstrækkelig effektiv, samt at der er behov for ændringer heri.

## **19.2 Muligheder for ændringer i reguleringen**

Gennem de seneste årtier har såvel Fællesskabets regulering som anvendelse af kontrol og sanktioner undergået en kraftig udvikling.

Det er i dag klart, at traktaten og retsgrundsætningerne har betragtelig indflydelse på kontrolspørgsmålet, det gælder især medlemsstaternes kontrol med de retsundergivne. Samtidig foretages der i de sekundære EF-retsakter i stadig større omfang kontrolregulering, det gælder såvel i dybden som i bredden. Udviklingstendensen i retning af øget fællesskabsindflydelse på såvel reguleringen som gennemførelsen af kontrollen er entydig.

For så vidt angår sanktioner, har Fællesskabets kompetence vedrørende administrative sanktioner givet grundlag for en omfattende retsudvikling. Denne er i udpræget grad sket med hensyn til sanktioner pålagt af de nationale myndigheder over for de retsundergivne i medlemsstaterne, det gælder traktaten og retsgrundsætningerne, og det gælder for reguleringen i de sekundære retsakter. Der er intet, der tyder på, at denne udvikling ikke vil fortsætte. Derimod kan det konstateres, at fællesskabssanktioner over for de retsundergivne i medlemsstaterne såvel som over for de nationale myndigheder er af begrænset betydning.

Den retstilling, vedrørende kontrol og sanktioner, som er vokset frem gennem de seneste årtier, har i høj grad sin støtte i fællesskabets institutioner, der ifølge de foretagne interview mener, at såvel kontrol som sanktionsreguleringen meget vel kan udvikles yderligere. Set gennem de juridiske fagbriller er det bestemt også rigtigt. For selvom der i dag er foretaget en ikke ubetydelig regulering af såvel kontrol som sanktioner, har hverken kontrol- eller sanktionsreguleringen endnu nået et stade, hvor den har en sammenhængende og ensartet karakter byggende på et bevidst valgt og velovervejet reguleringsparadigme, ligesom der er flere centrale elementer i såvel kontrol som sanktionering, der endnu er ganske ureguleret, det gælder for eksempel spørgsmål om medvirken og forsøg. Der er således rigeligt af reguleringsmuligheder, som Fællesskabet vil kunne give sig i kast med. Bremseklodsen for den fortsatte udvikling bliver antagelig medlemsstaterne, ikke så meget på kontrolområdet, hvor der gennemgående er en meget positiv holdning til såvel fællesskabsregulering som anvendelse af kontrol, men på sanktionsområdet, hvor navnlig sanktioner pålagt af fællesskabet i forhold til de retsundergivne afvises, og hvor det påpeges, at sanktioner over for medlemsstaterne først og fremmest er et politisk spørgsmål. Såvel pålæggelse som regulering af strafferetlige sanktioner afvises.

Men selv med medlemsstaternes delvis forbeholdne indstilling må det vurderes, at der såvel praktisk som retligt og politisk er basis for udvikling af fællesskabsretten, for så vidt angår kontrol og sanktioner.

## **19.3 Muligheder for at ændringer vil begrænse uregelmæssighederne**

Efter at det er konstateret, at der er behov for ændringer i bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for fællesskabets budget, og efter at have påpeget, at såvel udviklingsten-



denserne som holdningerne hos de centrale aktører tyder på, at der fortsat vil være mulighed for ændring i kontrol- og sanktionsreguleringen i retning af en mere omfattende regulering både i dybden og i bredden, er det naturligt at vurdere, om mulige fremtidige ændringer vil føre til den ønskede begrænsning af uregelmæssighederne.

Der er grund til at antage, at ændringer, opstramninger og tilpasninger af kontrol og sanktionsreguleringen vil føre til afsløring og retsforfølgning af flere uregelmæssigheder og således give en vis begrænsning af uregelmæssighederne.

Uregelmæssighederne kan imidlertid ikke afhjælpes gennem kontrol- og sanktionsregulering alene. Der er således peget på andre tiltag, som for eksempel at reguleringen må gøres mindre kompleks, ligesom der er behov for ændringer på bestemte reguleringsområder navnlig landbrugsområdet.

Men helt afgørende er det, at de tiltag, der foretages for at fremme bekæmpelsen af uregelmæssigheder, tager hensyn til den samfundsmæssige kontekst, de skal indgå i, herunder ikke mindst de manifesterede og latente funktioner og dysfunktioner, der er afdækket. Sker dette ikke vil chancen for tiltagenes succes være minimal, fordi væsentlige aktører vil reagere negativt.

Det betyder blandt andet, at det må realiseres, at kontrol og sanktioner nok bekæmper uregelmæssigheder, men at uregelmæssighederne over for Fællesskabets budget i vidt omfang er et udslag af og symptom på den manglende tillid, loyalitet og solidaritet mellem de forskellige aktører.

Først hvis og når loyaliteten og solidariteten (gen)etableres, og de holdningsmæssige strukturer således ændres, vil en væsentlig del af uregelmæssighedernes årsag være blotlagt og fjernet, og kontrol- og sanktionsreguleringen og andre tiltag antagelig få den ønskede større gennemslagskraft, ligesom der bredt betragtet vil være etableret et bedre fundament for bekæmpelse af uregelmæssigheder.

#### 19.4 Konklusion

Hvis uregelmæssighederne over for Fællesskabets budget skal minimeres, er den første forudsætning, at problemet ses i en langt større kontekst end blot et spørgsmål om at kontrollere, at reguleringen overholdes, og sanktionere, hvis dette ikke er tilfældet. Kontrol og sanktioner er væsentlige elementer, men kan ikke stå alene.

Efter min opfattelse rummes essensen i bekæmpelsen af uregelmæssigheder over for Fællesskabets budget i følgende citat, der hermed gentages, og som samtidig får lov til at afslutte afhandlingen; »Der er ikke nogen let løsning på noget her i livet. Det projekt, vi er involveret i, er meget vigtigt og meget langvarigt, der er ufuldstændigheder som i alle andre vigtige projekter. Den Europæiske Union består af mange forskellige stater med forskellige problemer og forskellig historie. Man bliver nødt til at give det tid. Vi skal ikke holde op med at forfølge det, der er forkert, men man må forstå, at det tager tid at skabe en fælles samvittighed. At bygge bro mellem de rige og de fattige, mellem dem, der har teknologi, og dem, der ikke har, at sammenføje politiske og administrative systemer. Det tager tid, men vi skal ikke stoppe forbedringerne, vi skal ikke tro, at Den Europæiske Union ikke duer. ... Efter min mening er den eneste måde at nå [målet] gennem udvikling af egentligt samarbejde og solidaritet. Det er der ikke i øjeblikket, nu er der uregelmæssigheder, som hele unionen tillader.

Ingen har tillid til, at de andre medlemsstater virkelig vil hjælpe, når man har brug for hjælp til at fjerne forskellen mellem rig og fattig. Og fordi man ikke er sikker, forsøger man at få penge fra den ene eller den anden side af den ene eller den anden vej. Og de andre stater tillader det, fordi de gør det samme. ... Der må skabes en tillid til, at vi alle kæmper sammen, tyskerne, spanierne, italienerne, grækerne, østrigerne, svenskerne og danskerne, så der ikke er fattige i nogen del af Europa. Medmindre vi stoler på vores fælles interesse, og ikke optræder nationale, og vi udvikler denne solidaritet i fællesskabet, tror jeg det er ligegyldigt, hvor meget vi bekæmper uregelmæssigheder, for det vil være for svært at vinde«.

**Appendiks 1:****INTERVIEW**

Navn: \_\_\_\_\_

Institution: \_\_\_\_\_

Dato: \_\_\_\_\_

Interviewsted: \_\_\_\_\_

Hvilke faktorer er bestemmende for udformningen og gennemslagskraften af EUs kontrol- og sanktionsregulering.

1) Hvilken rolle spiller I (den aktør, vedkommende repræsenterer) i regelskabelsen og regelanvendelsen (formel rolle såvel som reel rolle)?

- \* Anvendelsen af kontrol og sanktioner der relatere sig til EU-regulering?
- \* Betydningen for tilførselsen af ressourcer til kontrollen og sanktioneringen?
- \* Kommunikationen af reglerne til de retsundergivne?

2) Hvad er din holdning til kontrolregulering fra EUs side ? (negativ, passiv, positiv)

- \* Kontrol udført af EU i medlemsstaterne?
- \* Kontrol med medlemsstaterne udført af EU?

3) Hvad er din holdning til sanktionsregulering fra EU's side ? (negativ, passiv, positiv)

- \* Sanktioner pålagt af EU?
- \* Sanktioner som EU pålægger medlemsstaterne?

4) Hvordan disse holdninger er blevet omsat i handling?

5) Hvad er din opfattelse af de øvrige aktørers rolle i regelskabelsen og regelanvendelsen?

(De øvrige aktører er: Kommissionen, Europa-Parlamentet, Ministerrådet, EF-Domstolen, Revisionsretten, de andre medlemsstater, medierne, eksperterne samt interesse repræsentanter)

- \* Hvem er mest energisk i skabelsen af kontrol og sanktionsregulering?
- \* Hvilke lande er mest energiske i skabelsen af kontrol og sanktionsregulering?
- \* Hvilke EU institutioner er mest energiske i skabelsen af kontrol og sanktionsregulering?
- \* Hvem er mest energisk i anvendelsen af kontrol og sanktionsreguleringen?
- \* Hvilke lande er mest energiske i anvendelsen af kontrol og sanktionsregulering?
- \* Hvilke EU institutioner er mest energiske i anvendelsen af kontrol og sanktionsregulering?
- \* Hvilke aktører er mest energiske i anvendelsen af kontrol og sanktionsreguleringen?

6) Hvad er din opfattelse af de øvrige aktørers holdning til kontrol- og sanktionsregulering?

(De øvrige aktører er: Kommissionen, Europa-Parlamentet, Ministerrådet, EF-Domstolen, Revisionsretten, de andre medlemsstater, medierne, eksperterne samt interesse repræsentanter)

\* Hvem er mest for og hvem er mest imod?

\* Hvilke lande er mest positive og hvilke er mest negative?

\* Hvilke EU-institutioner er mest positive og hvilke er mest negative?

7) Hvad er din opfattelse af, hvordan de øvrige aktører har omsat deres holdning til handling?

8) Særlige forhold.

#### Omfanget af uregelmæssighederne

9) Hvor stort et omfang har uregelmæssighederne over for EU's budget?

(Uregelmæssigheder omfatter svig, misbrug og misligholdelse/uregelmæssigheder)

\* I procent af EU's budget?

10) Hvad er din begrundelse for at vurdere, at uregelmæssighederne har det omfang?

11) Er uregelmæssighedernes omfang efter din mening acceptabel eller er det et problem?

12) Hvorfor er omfanget acceptabelt/et problem?

13) Hvorfor er kontrol- og sanktionsreguleringen tilsyneladende er ineffektiv?

14) Hvordan skal uregelmæssighederne over for EU bekæmpes?

15) Særlige forhold.

**AFHANDLINGENS KILDER:**

Listen omfatter ikke interviewene

**EF-Domme:**

Sag 14/59, Société des Fonderies de Pont-à-Mousson mod Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, Saml. 1954-1964.153

Sag 19/61, Mannesmann AB. mod Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, Saml. 1954-1964.333

Sag 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH mod Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Saml. 1970.235

Sag 82/71, Il pubblico Ministero v. S.p.A. Società Agricola Industrias Latte, 1972.0119

Sag 4/73, Nold, Kohlen under Baustoffgross handling mod Kommissionen, Saml. 1974.491

Sag 5/73, Balkan-Import-Export mod Hauptzollamt Berlin-Packhof, Saml. 1973.1091

Sag 8/74, Procureur du Roi mod Benoit og Gustave Dassonville, Saml. 1974.837

Sag 21/74, Jeanne Airola mod Kommissionen for De europæiske Fælleskaber, Saml 1975.221

Sag 48/74, M. Charmasson mod økonomi- og finansministeren, Saml. 1974.1383

Forenede sager 89/74, 18 og 19/75, Procureur Général ved Cour d'Appel Bordeaux mod Robert Jean Arnaud og andre, Saml. 1975.1023

Sag 10-14/75, Procureur de la République ved Cour d'Appel Aix-en-Provence og Fédération Nationale des Producteurs de Vins de Table et Vins de Pays mod Poul Louis Lahaille og andre, Saml. 1975.1053

Sag 48/75, Jean Noël Royer, Saml. 1976.497

Sag 60/75, Carmine Antonio Russo mod Azienda di stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo (AIMA), saml. 1976.43

Sag 64/75, Anklagemyndigheden ved Cour d'Appel i Lyon mod Henri Mommessin og andre, Saml. 1975.1599

Sag 104/75, Adriaan de Peijper, direktør for selskabet Centrafarm B.V. (Centrefarm III), saml. 1976.613

Sag 118/75, Lyanne Watson og Alessandro Belmann, Saml. 1976.1185

Sag 41/76, Suzanne Donckerwolcke, gift Criel og Henri Schou mod Anklagemyndigheden ved Tribunal de grande instance i Lille og Generaldirektøren for told og indirekte afgifter, Saml. 1976.1921

Sag 50/76, Amsterdam Bulp BV mod Produktschap voor Siergewassen, Saml. 1977.137

Sag 68/76, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den franske Republik, Saml. 1977.515

Sag 71/76, Jean Thieffry mod Conseil de l'ordre des Avocats à la Cour d'appel de Paris, Saml. 1977.765

Sag 85/76, Hoffmann-La Roche & Co. AG mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, saml. 1979.461

Forenede sager 117/76 og 16/77, Albert Ruckdeschel & Co. og Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. mod Hauptzollamt Hamburg- St. Annen; Diamant AG mod Hauptzollamt Itzehoe, Saml. 1977.1753

Forenede sager 124/76 og 20/77, SA Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson mod Office national interprofessionnel des céréales; Société coopérative "Providence garicole de la Champagne" mod Office national interprofessionnel des céréales, Saml. 1977.1795

Sag 8/77, Concetta Sagulo, Gennaro Brenca og Addelmadjid Bakhouch, Saml. 1977.1495

Sag 52/77, Leonce Cayrol mod Giovanni Rivorio & Figli, Saml. 1977.2261

Forenede sager 103 og 145/77, Royal Sholten Honig (Holdings) Limited mod Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Limited mod Intervention Board for Agricultural Produce, Saml. 1978.2073

Sag 125/77, Koninklijke Scholten-Honig NV og de verenigde Zetmeelbedrijven "De Bijenkorf" B.V. mod Hoofdprodukttschap voor Akkerbouw produkten, Saml. 1878.1991

Sag 1/78, Afgørelse truffet i medfør af Euratom-traktatens artikel 103, stk. 3, Saml. 1978.2151

Sag 120/78, Rewe-Zentral AG mod Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Saml. 1979.649

Sag 122/78 S.A. Buitoni mod Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés agricoles, Saml. 1979.677

Sag 179/78, Anklagemyndigheden mod Michelangelo Rivorio og andre, Saml. 1979.1147

Sag 240/78 Atlanta Amsterdam B.V. mod Produktschap voor vee en Vlees, Saml. 1979.2137

Sag 267/78, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik, Saml. 1980.31

Sag 44/79, Liselotte Hauer mod Land Rhein-Pfalz, Saml. 1979.3727

Sag 157/79, Regina mod Stanislaus Pieck, Saml. 1980.2171

Sag 203/80, Straffesag mod Guerrino Casati, Saml. 1981.2595

Sag 54/81, Firma Wilhelm Fromme mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Saml. 1982.1449

Sag 115-116/81, Rezguia Adoui mod Den belgiske stat og byen Liège; Dominique Cornuaille mod Den belgiske stat, Saml. 1982.1665

Forenede sager 146, 192 og 193/81, BayWa AG m.fl. mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Saml. 1982.1503

Sag 147/81 Merkur Fleisch-Import GmbH mod Hauptzollamt Hamburg-Ericus, Saml. 1982.1389

Sag 272/81, Société RU-Mi mod Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), Saml. 1982.4167

Sag 66/82, Fromancais SA mod Fond d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), Saml. 1983.395

Forenede sager 205-215/82, Deutsche Milchkontor GmbH m.fl. mod Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. 1983.2633

Sag 14/83, Sabine von Colseon og Elisabeth Kamann mod Land Nordrhein-Westfalen, Saml. 1984.1891

Sag 15/83, Denkvit Nederland BV mod Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Saml. 1984.2171

Sag 55/83, Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1985.683

Sag 79/83, Dorit Harz mod Deutsche Tradax GmbH, Saml. 1984.1921

Sag 125/83, Office belge de l'économie et de l'agriculture (OBEA) mod SA Corman et fils, Saml. 1985.3039

Sag 181/84, The Queen, ex parte E. D. & F. Man (Sugar) Ltd. mod Intervention Board for Agricultural Produce, Saml. 1985.2889

Sag 207/84, Rederij L. De Boer en Zn. BV mod Produktschap voor Vis en Visprodukten, Saml. 1985.3203

Sag 266/84, Denkvit France SARL mod Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), Saml. 1986.149

Sag 21/85, A. Maas & Co. NV mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Saml. 1985.3537

Sag 48/85, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Forbundsrepublikken Tyskland, Saml. 1986.2549

Sag 137/85, Marizena Gesellschaft mbH mod Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), Saml. 1987.4587

Forenede sager 201 og 202/85, Marthe Klensch m.fl. mod statssekretæren for landbrug og vinavl, Saml. 1986.3477

Sag 218/85, Association Comité Economique Agricole Regional v. A. Le Campion, Saml. 1986.3513

Sag 288/85, Hauptzollamt Hamburg-Jonas mod Plange Kraftfutterwerke GmbH & Co, Saml. 1987.611

- Sag 309/85, Bruno Barra mod den belgiske stat og byen Liège, Saml. 1988.355
- Sag 312/85, SpA Villa Banfi mod Regione Toscana m.fl., Saml. 1986.4039
- Sag 406/85, Anklagemyndigheden mod Daniel Gofette og Alfred Gilliard, Saml. 1987.2525
- Sag 12/86, Meryem Demirel, Schwäbisch Gmünd mod Stadt Schwäbisch Gmünd, Saml. 1987.3747
- Sag 47/86, Roquette Frères SA mod Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), Saml. 1987.2889
- Sag 77/86, The Queen mod H.M. Commissioners of Customs and Excise, ex parte: The National Dried Fruit Trade Association, Saml. 1988.757
- Sag 222/86, Union Nationale des entraîneurs et cadres technique professionnels du football (Unectet) mod Georges Heylens m.fl., Saml. 1987.4097
- Sag 240/86, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Hellenke Republik, Saml. 1988.1835.
- Sag 255/86, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Kongeriget Belgien, Saml. 1988.693
- Sag 299/86, Straffesag mod Rainer Drexl, Saml. 1988.1213
- Sag 46/87 og 227/87, Hoechst AG mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1989.2859
- Sag 186/87, Ian William Cowan mod Trésor public, Saml. 1989.195
- Sag C-2/88, J. J. Zwartveld m.fl. (Zwartveld I), Saml. 1990.3365
- Sag C-2/88, J. J. Zwartveld m.fl. (Zwartveld I), Saml. 1990.4405
- Sag 5/88, Hubert Wachauf mod Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Saml. 1989.2609
- Sag C-8/88, Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1990.2321
- Sag 68/88, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Hellenke Republik, Saml. 1989.2965
- Sag C-262/88, Douglas Hervey Barber mod Guardian Royal Exchange Assurance Group, Saml. 1990.1989
- Sag C-326/88, Anklagemyndigheden mod Hansen & Søn I/S, Saml. 1990.2911
- Sag C-366/88, Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1990.3595
- Sag C-34/89, Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1990.3603



Sag C-7/90, Straffesag mod Paul Vandevenne m.fl., Saml. 1991.4371

Sag C-33/90, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Den Italienske Republik, Saml. 1991.5987

Sag C-199/90, Itarade ApA mod Azienda de Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA), Saml. 1991.5545

Sag C-240/90, Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1992.5383

Sag C-303/90, Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1991.5315

Sag C-290/91, Johannes Peter mod Hauptzollamt Regensburg, Saml. 1993.2981

Sag C-327/91, Den Franske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Saml. 1994.3641

Sag C-352/92, Milchwerke Köln/Wuppertal EG mod Hauptzollamt Köln-Rheinau, Saml. 1994.3385

Sag C-2/93, Exportslachterijen van Oordgem BVBA mod Belgische Dienst voor Bedrijfsleven en Landbouw og generale Bank NV, Saml. 1994.2283

Sag C-104/94 Cereol Italia Srl mod Azienda agricola Castello Sas, Saml. 1995.2983

#### **Kilder hidrørende fra EFT L**

Rfo 17/62, Første forordning om anvendelse af bestemmelserne i Traktatens artikler 85 og 86, EFT 1962 L 13/204

Rfo 118/63, Om ændring af forordning nr. 17, EFT specialudgave 1963-64, s. 50

Rfo 729/70, Om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EFT 1970 L 94/13

Afgørelse, Af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabets egne indtægter, EFT 1970 L 94/19

Rfo 2/71, Om gennemførelse af afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter, EFT 1971 L 3/1

Rfo 2822/71, Om ændring af forordning nr. 17 om anvendelse af bestemmelserne i traktatens art. 85 og 86, EFT 1971 L 285/49

Rfo 283/72, Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1972 L 36/1

Rfo 165/74, Om fastsættelse af de af Kommissionen bemyndigede funktionærers beføjelser og forpligtelser i henhold til art. 14, stk. 5 i forordning nr. 2/71, EFT 1974 L 20/1

Rdir 77/99/EØF om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med handel med kødprodukter inden for Fællesskabet, EFT 1977 L 26/85

Rdir 77/435, Om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der finansieres gennem EUGFL, Garantisektionen, EFT 1977 L 172/17

Rfo 2891/77, Om gennemførelse af afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egen indtægter, EFT 1977 L 336/1

Rfo 2892/77, Om anvendelse af afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter på indtægter hidrørende fra merværdiafgiften, EFT 1977 L 336/8

Kfo 1570/78, Om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2742/75 om produktionsrestitutioner for stivelsesholdige varer og om ophævelse af forordning nr. 2026/75, EFT 1978 L 185/22

Rfo 395/79, Om direkte samarbejde mellem de instanser, som medlemsstaterne har pålagt at føre kontrol med overholdelsen af fællesskabsbestemmelserne og de nationale bestemmelser i vinsektoren, EFT 1979 L 54/136

Rfo 1468/81, Om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne, EFT 1981 L 144/1

Rfo 2057/82, Om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol med fiskeri fra fartøjer hjemmehørende i medlemsstaterne, EFT 1982 L 220/1

Kfo 1880/83, Om en løbende hovedlicitation med henblik på fastsættelse af en eksportafgift og/eller eksportrestitution for hvidt sukker, EFT 1983 L 187/5

Rfo 2262/84, Om særlige foranstaltninger inden for olivenoliesektoren, EFT 1984 L 208/11

Kfo 27/85, Om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2262/84 om særlige foranstaltninger inden for olivenoliesektoren, EFT 1985 L 4/5

Rfo 945/87, Om ændring af forordning (EØF) nr. 1468/81 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne, EFT 1987 L 90/3 nævnes

Rfo 2241/87, Om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, EFT 1987 L 207/1

Kfo 3665/87, Om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter, EFT 1987 L 351/1

Rfo 2052/88, Om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1988 L 185/9

Rfo 3483/88, om ændring af forordning (EØF) nr. 2241/87 om fastsættelse af visse foranstaltninger til kontrol af fiskeri, EFT 1988 L 306/2

Rfo 4253/88, Om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige struktrufondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1988 L 374/1

Rdir 89/662/EØF, Om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked, EFT 1989 L 395/13

Rfo 1552/89, Om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter, EFT 1989 L 155/1

Rfo 1553/89, Om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften, EFT 1989 L 155/9

Rfo 2048/89, Om generelle regler om kontrollen inden for vinsektoren, EFT 1989 L 202/32

Rfo 4045/89, Om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1989 L 388/18

Rfo 386/90, Om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb, EFT 1990 L 42/6

Rdir 90/425, Om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandlen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked, EFT 1990 L 224/29

Rfo 610/90, Om ændring af finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, EFT 1990 L 70/1

Kfo 1863/90, Om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektoren, og om ophævelse af direktiv 77/435/EØF, EFT 1990 L 170/23

Rdir 91/495/EØF, Om sundhedsmæssige og dyresundhedsmæssige problemer i forbindelse med produktion og afsætning af kaninkød og kød af opdrættet vildt, EFT 1991 L 268/41.

Rdir 91/496, Om fastsættelse af principperne for tilrettelæggelse af veterinærkontrollen for dyr, der føres ind i Fællesskabet fra tredjelande, og om ændring af direktiv 89/662/EØF, 90/425/EØF og 90/675/EØF, EFT 1991 L 268/56

Rfo 595/91, Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af den fælles landbrugspolitik samt om oprettelse af et informationssystem på dette område samt om ophævelse af forordning (EØF) nr. 283/72, EFT 1991 L 67/11

Rdir 91/628, Om beskyttelse af dyr under transport og ændring af direktiv 90/425/EØF og 91/496/EØF, EFT 1991 L 340/17

Rdir 91/682/EØF, Om afsætning af prydblanteforneringsmateriale og prydblatter, EFT 1991 L 376/21

Rfo 2328/91, Om forbedring af landbrugsstrukturens effektivitet, EFT 1991 L 218/1

Rdir 92/5/EØF, Om ændring og ajourføring af direktiv 77/99/EØF om sundhedsmæssige problemer i forbindelse med kødprodukter inden for Fællesskabet og om ændring af direktiv 64/433/EØF, EFT 1992 L 57/1

Rdir 92/33/EØF, Om afsætning af plantemateriale og formeringsmateriale af grønsagsplanter bortset fra frø, EFT 1992 L 157/1

Rdir 92/34/EØF, Om afsætning af frugtplanteformeringsmateriale og frugtplanter bestemt til frugtproduktion, EFT 1992 L 157/10

Rdir 92/35, Om fastsættelse af regler for kontrol med og foranstaltninger til bekæmpelse af hestepest, EFT 1992 L 157/19

Rdir 92/45, Om sundhedsmæssige og dyresundhedsmæssige problemer i forbindelse med nedlægning af vildtlevende vildt og afsætning af kød heraf, EFT 1992 L 268/35

Rdir 92/46/EØF om sundhedsbestemmelser for produktion og afsætning af rå mælk, varmebehandlet mælk og mælkebaserede produkter, EFT 1992 L 268/41

Rdir 92/65, Om dyresundhedsmæssige betingelser for samhandel med og indførsel til Fællesskabet af dyr samt sæd, æg og embryoner, der for så vidt angår disse betingelser ikke er underlagt specifikke fællesskabsbetingelser som omhandlet i bilag A, del I, til direktiv 90/425/EØF, EFT 1992 L 268/54.

Rdir 92/67/EØF, Om ændring af direktiv 89/662/EØF om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked, EFT. 1992 L 268/73.

Rdir 92/102, Om identifikation og registrering af dyr, EFT 1992 L 355/32

Rfo 593/92, Om ændring af forordning (EØF) nr. 2262/84 om særlige foranstaltninger inden for olivenoliesektoren, EFT 1992 L 64/1

Rfo 1765/92, Om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder, EFT 1992 L 181/12

Rfo 2075/92, Om den fælles markedsordning for råtabak, EFT 1992 L 215/70

Rfo 3508/92, Om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 355/1

Kfo 3602/92, Om ændring af forordning (EØF) nr. 27/85 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2262/84 om særlige foranstaltninger inden for olivenoliesektoren, EFT 1992 L 366/31

Kfo 3887/92, Om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1992 L 391/1

Kfo 3888/92, Om en række overgangsforanstaltninger for oksekød, indtil det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger iværksættes, EFT 1992 L 391/46

Kdir 93/62/EØF om gennemførelsesbestemmelser for overvågning af og kontrol med leverandører og

anlæg i henhold til Rådets direktiv 92/33/EØF om afsætning af plantemateriale og formeringsmateriale af grønsagsplanter bortset fra frø, EFT 1993 L 250/29

Kdir 93/63/EØF, Om gennemførelsesbestemmelser for overvågning af og kontrol med leverandører og anlæg i henhold til Rådets direktiv 91/682/EØF om afsætning af prydplanteformeringsmateriale og prydplanter, EFT 1993 L 250/31

Kdir 93/64/EØF, Om gennemførelsesbestemmelser for overvågning af og kontrol med leverandører og anlæg i henhold til Rådets direktiv 92/34/EØF om afsætning af frugtplanteformeringsmateriale og frugtplanter bestemt til frugtproduktion, EFT 1993 L 250/33

Rfo 85/93, Om kontrolagentur i tobaksektoren, EFT 1993 L 12/3

Rfo 2081/93, Om ændring af forordning (EØF) nr. 2052/88 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordning af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1993 L 193/5

Rfo 2082/93, Om ændring af forordning (EØF) nr. 4253/88 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88 for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter, EFT 1993 L 193/20

Rfo 2847/93, Om indførelse af en kontrolordning under den fælles fiskeripolitik, EFT 1993 L 261/1

Kfo 3418/93, Om gennemførelsesbestemmelser til visse bestemmelser i finansforordningen af 21. december 1977, EFT 1993 L 315/1

Rfo 163/94, Om ændring af forordning (EØF) nr. 386/90 om kontrol i forbindelse med udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner eller andre beløb, EFT 1994 L 24/2

Rfo 165/94, Om Fællesskabets medfinansiering af kontrol ved telemåling og om ændring af forordning (EØF) nr. 3508/92 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1994 L 24/6

Kfo 601/94, Om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 165/94 for så vidt angår Fællesskabets medfinansiering af kontrol af markarealer ved telemåling, EFT 1994 L 76/20

Afgørelse 94/728/EF, Euratom, Rådets afgørelse af 31. oktober 1994 om ordning for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter, EFT 1994 L 293/9

Rfo 1164/94, Om oprettelse af Samhørighedsfonden, EFT 1994 L 130/1

Kfo 1681/94, Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af strukturpolitikken, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 178/43

Kfo 1831/94 Om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af Samhørighedsfonden, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EFT 1994 L 191/1

Rfo 3094/94, Om ændring af forordning (EØF) nr. 4045/89 om medlemsstaternes kontrol med de

foranstaltninger, der indgår i ordningen for finansiering gennem Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Garantisektionen, EFT 1994 L 328/1

Kfo 3122/94, Om fastlæggelse af kriterierne for risikoanalysen for så vidt angår landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitution, EFT 1994 L 330/31

Rfo 3233/94, Om ændring af forordning (EØF) nr. 3508/92 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1994 L 338/13

Rdir 95/29, Om ændring af direktiv 91/628/EØF om beskyttelse af dyr under transport, EFT 1995 L 148/52

Rfo 1469/95, Foranstaltninger, der skal træffes for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1995 L 145/1

Kfo 1648/95, Om ændring af forordning (EØF) nr. 3887/92 om gennemførelsesbestemmelser for det integrerede system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger, EFT 1995 L 156/27

Kfo 2221/95, Om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 386/90 for så vidt angår fysisk kontrol ved udførsel af landbrugsprodukter, der giver ret til udbetaling af restitutioner, EFT 1995 L 224/13

Rfo 2988/95, Om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 L 312/1

Budget, Endelig vedtagelse af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 1996, EFT 1996 L 22

Budget, Endelig vedtagelse af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 1995, EFT 1995 L 369

Budget, Endelig vedtagelse af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 1996, EFT 1996 L 22

Kfo 745/96, Om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1469/95 om foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT 1996 L 102/15

Rfo 2185/96, Om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder, EFT 1996 L 292/2

Budget, Endelig vedtagelse af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 1997, EFT 1997 L 44

#### **Kilder hidrørende fra EFT C**

Europa-Parlamentet; Lovgivningsmæssig beslutning om udtalelse fra Europa-Parlamentet om forslag til Rådets forordning (EF, Euratom) om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser ((KOM(94)0214 - C4-0155/94 - 94/0146 (CNS)), EFT 1995 C 89/83

Kommissionen, Adfærdskodeks med henblik på anvendelse af art. 23, stk. 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 angående uregelmæssigheder og gennemførelse af et system til udveksling af oplysninger om uregelmæssigheder, EFT 1990 C 200/3

Kommissionen; Forslag til Rådets forordning (EØF) om kontrol og sanktioner i forbindelse med den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik, EFT 1990 C 137/7

Kommissionen; Intern tjenesteinstruks vedrørende visse administrative og tekniske regler, der skal følges af de personer, der af Kommissionen bemyndiges til at foretage prøveudtagning og analyse af udtagne produkter som led i forvaltningen af og kontrollen med Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, EFT 1988 C 264/3

Kommissionen; Report in response to the conclusions of the European Council of 18 June 1983, EFT 1983 C 287/1

Kommissionen; Svar afgivet på Kommissionens vegne af Jacques Delors på skriftlig forespørgsel nr. 2761/91, EFT 1991 C 227/4

Revisionsretten; Revisionserklæring om aktiviteterne i forbindelse med det almindelige budget for regnskabsåret 1994, EFT 1995 C 352

Revisionsretten; Særberetning nr. 2/90 om forvaltning af og kontrol med eksportrestitutioner med Kommissionens svar, EFT 1990 C 133/1

Revisionsretten; Særberetning nr. 7/93 om kontrol og uregelmæssigheder på landbrugsområdet (gennemførelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 4045/89 og (EØF) nr. 595/91 med Kommissionens svar, EFT 1994 C 53/1.

Revisionsretten; Særberetning om gennemførelsen af direktiv 77/435/EØF af 27. juni 1977 om medlemsstaternes kontrol med de foranstaltninger, der finansieres gennem EUGFL, garantisektionen, EFT 1984 C 336

Revisionsretten; Årsberetning for regnskabsåret 1977 med institutionernes svar EFT 1978 C 313

Revisionsretten; Årsberetning for regnskabsåret 1983 med institutionernes svar EFT 1984 C 348

Revisionsretten; Årsberetning for regnskabsåret 1985 med institutionernes svar, EFT 1986 C 321

Revisionsretten; Årsberetning for regnskabsåret 1986 med institutionernes svar EFT 1987 C 336

Revisionsretten; Årsberetning for regnskabsåret 1987 med institutionernes svar EFT 1988 C 316

Revisionsretten; Årsberetning for regnskabsåret 1988 med institutionernes svar, EFT 1989 C 321

Revisionsretten; Årsberetning for regnskabsåret 1992 med institutionernes svar, EFT 1993 C 309

Revisionsretten; Årsberetning for regnskabsåret 1994 med institutionernes svar, EFT 1995 C 303

Rådet; Konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT 1995 C 316/48

**Litteratur m.v.:**

- Andersen, Heine og Kaspersen, Lars Bo (red.); Klassisk og moderne samfundsteori, 1996
- Andersen, Svein S. og Eliassen, Kjell A.; EU Lobbying: Innflytelse og demokrati, Arbejdsnotat 1995/4
- Andersen, Svein S and Eliassen, Kjell A.; European Community lobbying, European Journal of Political Research 20(2), 1991
- Angelis, F. de; Inaugural speech, Revue de science Criminelle, 1995
- Aubert, Vilhelm; Om straffens sosiale funktion, 1972
- Aubert, Vilhelm; Om rettens sosiale funktion, 1976
- Balvig, Flemming m.fl.; Retten i samfundsmæssig belysning, 1997
- Barents, René; The system of deposits in Community agricultural law: efficiency v. proportionality, European Law Review, 1985
- Bartholomew, Michael and Brooks, Tinger; Lobbying Brussels to Get What You Need for 1992
- Beuter, R. And Taskaloyannis, P. (red); Maastricht, EIPA
- Boye Jacobsen, Christen; Subsidiaritetsbegrebet i EF-retten, UfR 1992.B.341
- Bregnsbo, Henning; Lobbyisme i Den Europæiske Union, 1996
- Brouwer, Jan Hendrik, Butler Michael, Christodoulou, Efthymios, Friedmann, Bernhard, Scrivener, Christiane and Westendorp, Carlos; Do We Need a New EU Budget Deal?, 1995
- Butt, Philip A.; Pressure Groups in the European Community and Informal Institutional Arrangements. Experience in Regional Cooperation, 1987
- Catala, Nicole; Lutter contre la fraude: un impératif pour la Communauté, 1995
- Club de Bruxelles; Lobbying in Europe After Maastricht - how to keep abreast and wield influence in the European Union, 1994
- Cornwell-Kelly, Malachy; Of Careless, Carousels and Casinos, European Business Law Review, 1995
- Dalberg-Larsen, Jørgen; Lovene og Livet, 1994
- Dalberg-Larsen, Jørgen; Lovene og Livet, 1990
- Dalberg-Larsen, Jørgen; Ret, Styring og Selvforvaltning, 1991
- Delmas-Marty, Mireille; Quelle Politique Pénale pour l'Europe?, 1992
- Det Europæiske Råd; Konklusionerne fra Rådets møde i Cannes i juni 1995



Det Fri Aktuelt; mandag den 11. september 1995

Dixon, Martin; Textbook on International law, 1993

Due, Ole; EU-Karnov 1996

Europa-Parlamentet; Bekæmpelse af svig, Februar-samling i Strasbourg den 13.-17. februar 1995, PE 187.192

Europa-Parlamentet; Beskyttelse af Fællesskabets økonomiske interesser, Marts-samling i Strasbourg den 13.-17. marts 1995, PE 187.196

Europa-Parlamentet; Beslutning for proceduren for høring af Europa-Parlamentet om udnævnelse af Revisionsrettens medlemmer, PE 202.258/fin A3-0345/92

Europa-Parlamentet; Betænkning udarbejdet af Europa-Parlamentets Budget kontrol udvalg om forebyggelse og bekæmpelse af bedragerier over for EF i "Europa 1992", Dokument A2-0020/89/Del B, PE 130.335, endel.

Europa-Parlamentet; Betænkning udarbejdet af Europa-Parlamentets Budget kontrol Udvalg om øget bekæmpelse af svig specielt rettet mod EF-budgettet, PE 111.304/endel

Europa-Parlamentet; Betænkning udarbejdet for retsudvalget om forholdet mellem fællesskabsret og strafferet, mødedokument 531/76

Europa-Parlamentet; Europa-Parlamentet og medlemsstaternes parlamenter, parlamentarisk kontrol og samarbejdsmuligheder, juli 1994

Europa-Parlamentet, Foranstaltninger til bekæmpelse af svig mod budgettet, 1995

Europa-Parlamentet; Report on procedures to follow when Parliament is consulted in connection with appointment of Members of the Court of Auditors, PE 210.658/fin A4-0001/95

Fejøl, Jens, EF-konkurrenceret, 1993

Flaesch-Moulin, C.; La CEE et la lutte contre les fraudes au détriment du budget communautaire, Cahiers du droit Européen, 1983

Folketingets Europaudvalg; EU-note E 43, af 28. juni 1996

Folketingets Europaudvalg; Kommissionens metode for beregning af størrelsen af bøder i medfør af Traktatens art. 171, EU-note E, 14, af 21. januar 1997

Formandskabets konklusioner; del A, fra Det Europæiske Råd, Edinburgh, den 11.-12. december 1992.

Galtung, Johan; Theory and Methods of Social Research, 1967

Greenwood, J.; Grote, J.R. and Ronit, K., Organised Interests and the European Community, 1992

Gjørtler, Peter, Kock, Henning og Kamp, Mads; Traktaterne om Den Europæiske Union - sammenholdt med Edinburgh-aftalen og Traktaterne om De Europæiske Fællesskaber, 1994

Greve, Vagn; Den danske strafferet i EF-Perspektiv 1, foreløbig udgave, 1993

Greve, Vagn; Bedrageri og andre uregelmæssigheder i Den Europæiske Union, Kriminalistisk Instituts Årbog 1994

Greve, Vagn; Straffene, 1996

Greve, Vagn; Strafferet og politisamarbejde, Juristen, 1992

Gulmann, Claus, Bernard, John og Lehmann, Tyge; Folkeret, 1989

Gulmann, Claus og Hagel-Sørensen, Karsten; EF-ret, 1988

Gulmann, Claus og Hagel-Sørensen, Karsten; EF-ret, 1993

Hansen Jensen, Michael; Proportionalitetsprincippet i EF-retlig belysning, Gad, 1990.

Harden, Ian, White, Fidelma og Donnelly, Katy; The Court of Auditors and Financial Control and Accountability in the European Community, European Public Law, Winter 1995

Harding, C.S.P.; The European Communities and control of criminal business activities, International and Comparative Law Quarterly, 1982

Hartley, T.C.; The Impact of European Community Law on the Criminal Process, Criminal Law Review, 1981

House of Lords; Financial control and fraud in the Community, 12th report session 1993-94

House of Lords; Fraud against the Community, 5th report session 1988-89

House of Lords; Fraud and mismanagement in the Community's finances, 6th report session 1993-94

House of Lords; The fight against fraud, 13th report session 1992-93

Hulst, Jaap van der, EC Fraud, 1993

Jensen, Torben K.; Politik i praxis, Samfundslitteratur, 1993

Justitsministertiet, Lovafdelingen, EU & Menneskeret; Bidrag til udenrigsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 17 til 19 fra Folketingets Europaudvalg af 16. november 1995 (alm. del - bilag 121), j.nr. 1995-66-0018

Justitsministeriet, Lovafdelingen; Generelt notat til brug for forhandlinger om EU-tiltag med henblik på beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser - bekæmpelse af svig. j.nr. 1994-610/21-0078, af 17. januar 1995

Kapteyn, P.J.G and Verloren van Themaat, P.; Introduction to the law of the European Communities - after the coming into force of the single act, 1989

Kennedy, M.M; Generalizing from single case studies, Evaluation Quarterly, 3, 1979

Koch, Henning; Parlamenternes Europa, Årsberetning, Retsvidenskabeligt institut B, 1994

Kommissionen; Arbejdsprogram for Kommissionen 1989, Dok. DG VI/680/91

Kommissionen; Den Europæiske Union, Bulletin for De Europæiske Fællesskaber, 1992, nr. 10,

Kommissionen; Beretning fra Kommissionen om intensivering af bestræbelserne for at bekæmpe svig rettet mod fællesskabsbudgettet, KOM(87)572 endelig udg.

Kommissionen; Beretning fra Kommissionen om uregelmæssigheder i forbindelse med forvaltningen af Fællesskabets Strukturfonde i de nye tyske delstater, KOM(95)494 endelig udg.

Kommissionen; Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, sammendrag af den sammenlignende analyse af medlemsstaternes rapporter om de foranstaltninger, der er truffet på nationalt plan med henblik på bekæmpelse af spild og uretmæssig anvendelse af fællesskabsmidlerne, sammenlignende analyse af medlemsstaternes rapporter, KOM(95)556 (\*)

Kommissionen; Forslag til Rådets forordning om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, KOM(94)214 endelig udg.

Kommissionen; Meddelelse fra Kommissionen om svig i forbindelse med forsendelsesproceduren, forudsete løsninger og fremtidsperspektiver, KOM(95)108 endelig udg.

Kommissionen, Meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om nærhedsprincippet, vedtaget af Kommissionen den 27. oktober 1992, Bulletin for De Europæisk Fællesskaber, 1992, nr. 10

Kommissionen, Protection of the Communitys financial interests, Synthesis document, 1995

Kommissionen; Seminar on The Legal Protection of the Financial Interest of the Community: Progress and Prospects since the Brussels seminar of 1989, 1989

Kommissionen; Sound Financial Management, SEC(95)477

Kommissionen; Summary report of the study on the systems of administrative and criminal penalties of the member states and on the general principles applicable to the community penalties report, SEC(93)1172

Kommissionen; The system of administrative and penal sanctions in the member states of the European Communities, 1994

Kommissionen; Treogtyvende finansberetning om Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EUGFL), Garantisektionen, Regnskabsåret 1993, KOM(94)464 endelig udg.

Kommissionen; Ungdommens Europa, Nyhedsbrev fra Europa-Kommissionen i Danmark, nr. 2, februar 1995.

Kommissionen; Årsberetning om bedrageribekæmpelse, beretning om 1992 og handlingsprogram for 1993, KOM(93)141 endelig udg.

Kommissionen; Årsberetning om Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, bekæmpelse af svig, Beretning for 1993, 1994

Kommissionen; Årsberetning om Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, Bekæmpelse af svig, Beretning for 1994, KOM(95)98 endelig udg.

Kommissionen; Årsberetning om Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, bedrageribekæmpelse, Beretning for 1995, KOM(96)173 endelig udg.

Kommissionen; Årsberetning om Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, bekæmpelse af svig, Beretning for 1996, KOM(97)200 endelig udg

Krarup, Ole; Europarlamentarisme -En vej mod Unionen, Københavns Universitet, Retsvidenskabeligt Institut B, Årsberetning 1994

Kvale, Steiner; Interviews, An Introduction to Qualitative Research Interviewing, 1996

Latter, Richard; Crime and the European Community After 1992, 1991

Magnusson, D.; Economic Crime - program for future research, 1985

Mathiesen, Thomas; Retten i Samfundet, 1984

Mendrinou, M.; European Community fraud and the politics of institutional development, European Journal of Political Research, 1994, volume 26, no. 1

Merton, Robert K.; Social Theory and Social Structure, 1957

Merton, Robert K.; Social Theory and Social Structure, 1964

Molde, Jørgen, m.fl.; EF-Karnov, 1990

Molde, Jørgen, m.fl.; EU-Karnov 1993

Newmann, D.; Lobbying in the EC. Business Journal, February 1990

Nielsen, Ruth; EF-arbejdsret, 2. reviderede udgave, 1992

Plender, Richard; Deportation and EEC Law, The Criminal Law Review, 1976

Rasmussen, Hjalte; On law and policy in the European Court of Justice, A Comparative Study in Judicial Policymaking, 1986

Rasmussen, Hjalte; EU-ret i kontekst, 2. udgave, 1995

Rasmussen, Louise Nan og Schønberg, Søren; EU-menneskeret - en udfordring til dansk ret, 1993

Ross, Alf, Andersen, Ole Stig, Lehmann, Tyge, og Magid, Per; Lærebog i Folkeret, 1976

Ruimschotel, Dick; The EC Budget: Ten Per Cent Fraud? A Policy Analysis Approach, Journal of Common Market Studies, Volume 32, No. 3, september 1994

Sargeant, Jane; Corporatism and the European Community. The Political Economy of Corporatism, 1985

Sevenster, Hanna G.; Criminal law and EC Law, Common Market Law Review, 1992, vol. 29

Sherlock, Ann; Controlling Fraud within the European Community, *European Law Review*, 1991, vol. 16

Smith, A.T.H.; Conspiracy to Defraud: The Law Commission's Working Paper No. 104, *Criminal Law Review*, 1988

Steiner, Josephine; Textbook on EC law, 4th edition, 1988

Sørensen, Karsten Hagel; EF-retten og nærhedsprincippet, *Lov og Ret* 1992, nr. 10

Temple Lang, J.; Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty, *Common Market Law Review*, 1990

Udenrigsministeriet; Nordgruppens svar af 19. juni 1995 på spørgsmål 102 af 6. juni 1995 (alm. del - bilag 705) fra Folketingets Europaudvalg, j.nr. 400.D.9-0-0.

Udenrigsministeriet; Oversættelse af traktat om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og tilhørende dokumenter, 1961

Vervaele, A.E. John; Fraud against the Community, 1992

Vervaele, A.E. John; La Communauté économique face á la fraude communautaire. Vers un "espace pénal communautaire"? , *Revue de science criminelle et de droit penal comparé*, 1990

Vervaele, A.E. John; Law Enforcement in Community Law within the First and Third Pillar, *Do They Stand Alone*, 1996

Waaben Knud; Strafferettens almindelige del, 1989

Waaben Knud; Strafferettens specielle del, 1989

Wyatt, D. and Dashwood A.; *European Community Law*, 1993

Zagorin, R.; An Expanding Game. *Time Magazine*, 1989

## Stikord

**A**

Adfærdskodeks 55ff  
 Administrativ kontrol 78  
 Administrative foranstaltninger 133ff  
 Administrative sanktioner 133, 138ff  
 Afskrækkende sanktioner 163  
 Aftaler med tredjelande 58  
 Afvigende regulering 90  
 Afvigende regulering 204  
 Agentur 77, 89, 120  
 Aktør 15, 253  
 Alternativ regulering 90

**B**

Begrundelse 54  
 Beslaglæggelse 82, 148  
 Beslutningprocessen i Fællesskabet 320  
 Betaling af skyldige beløb 135  
 Bevisbyrde 177  
 Bevismidler 108  
 Bøde 139f

**C**

COCOLAF 255  
 COSAC 293

**D**

DAF 120  
 DAS-erklæringen 241  
 Database 119  
 Decharge 264  
 Delegation af reguleringskompetence 181ff  
 Den Europæiske Socialfond 251  
 Det Europæiske Råd 286  
 Direktiver 184  
 Diskrimination 43, 52, 165  
 Dobbeltkontrolkompetence 96  
 Dommerudnævnelse 274  
 Domstolsprøvelse 151, 174  
 Driftsudgifter til kontrol 88  
 Dysfunktion 17

**E**

ECOFIN 286  
 EF/EU 35  
 EF-Domstolen 24, 270ff  
 EF-Domstolen, latente dysfunktioner 273  
 EF-Domstolen, latente funktioner 272  
 EF-Domstolen, manifeste funktioner 272

Effektive sanktioner 163  
 Effektivitetsprincippet 164, 199  
 Egenkontrol 68  
 Eksempler på uregelmæssigheder 246  
 EMK 39  
 Enekompetence 49  
 Etablering af kontrolstrukturer 86  
 Etik 32  
 Europa-Kommissionen 253ff  
 Europa-Kommissionen, latente funktioner 259  
 Europa-Kommissionen, latente dysfunktioner 261  
 Europa-Kommissionen, manifeste funktioner 258  
 Europa-Kommissionen, manifeste dysfunktioner 259  
 Europa-Parlamentet 23, 263ff  
 Europa-Parlamentet, latente dysfunktioner 268  
 Europa-Parlamentet, latente funktioner 267  
 Europa-Parlamentet, manifeste funktioner 267  
 Europa-Parlamentet, midlertidige undersøgelser 111

**F**

Finansiell kontekst 84  
 Fiskeri 74, 123  
 Force majeure 178  
 Forholdsmæssighed, se proportionalitet  
 Forordninger 186  
 Forpligtelse til rapportering 115ff  
 Forsendelse af toldgods 247  
 Fortabelse af fordel 145  
 Fortabelse af stillet sikkerhed 138, 142ff  
 Forvaltningsrevision 278  
 Forældelse 199ff  
 Frihedsstraf 147, 149  
 Frikaldstelefonlinie 122  
 Fuldbyrkelse 34  
 Funktion 17  
 Fællesskabsfinansiering af kontrol 85

**G**

Garanti 150  
 Gebyr 148  
 Generaliserbarhed 31  
 Godkendelse af regnskab 264  
 Gyldighed 28

**H**

Hjemmel 45, 54, 176, 206  
 Hjemmel, kontrolhjemmel i traktaten 109  
 Horisontal anvendelse 191  
 Horisontal regulering 59  
 Hovedforpligtelse 168  
 Håndhævelsespligt 162

## I

Ikke-diskrimination 43, 52, 163  
 In dubio pro reo 177  
 Inddrivelsesprocenter 244  
 Informationsbesøg 110  
 Ingen sanktionsregulering 187  
 Interesseorganisationer, se interesserepræsentanter  
 Interesserepræsentanter 24, 313ff  
 Interesserepræsentanter, latente dysfunktioner 318  
 Interesserepræsentanter, latente funktioner 317  
 Interesserepræsentanter, manifeste funktioner 317  
 Interne retningslinier 55ff  
 Interview 23  
 Interview, analyse 27  
 Interview, forberedelse 25  
 Interview, gennemførsel 26  
 Interview, præsentation af 32  
 Interview, udskrivning 27  
 IRENE 119

## J

Juridisk metode 21  
 Juridiske personer 203

## K

Kogalskab 67  
 Kommissionen, se Europa-Kommissionen  
 Kompetence, personel 107  
 Kompetencefordeling 37  
 Kontradiktion 281  
 Kontradiktionsprincippet 54  
 Kontrol 35  
 Kontrol, administrativ 78  
 Kontrol, agenturer 77  
 Kontrol, art 78  
 Kontrol, dobbeltkompetence 96  
 Kontrol, driftsudgifter 88  
 Kontrol, egen 68  
 Kontrol, etablering af strukturer 86  
 Kontrol, finansiering 85  
 Kontrol, forpligtelse til 60  
 Kontrol, gennemførsel 106

Kontrol, hyppighed 69  
 Kontrol, initiativ 75  
 Kontrol, intensitet 71ff  
 Kontrol, Kommissionens kompetence 104  
 Kontrol, kryds 79  
 Kontrol, luftfoto 83  
 Kontrol, personalets kvalifikationer 88  
 Kontrol, på stedet 81  
 Kontrol, reguleringen 102  
 Kontrol, retsundergivne 105  
 Kontrol, samarbejde om 93ff  
 Kontrol, samarbejdsforpligtelse 103  
 Kontrol, satellitbilleder 83  
 Kontrol, telemåling 83  
 Kontrol, uafhængig 97ff  
 Kontrol, udvælgelse af emner 61  
 Kontrolafgift 148  
 Kontrolhjemmel i traktaten 109  
 Kontrolmetoder 91  
 Konventionen om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser 273  
 Kriminalitetsfremmende omstændigheder 251  
 Krydskontrol 79f  
 Kulturforskelle 321

## L

Latent dysfunktion 21  
 Latent funktion 21  
 Legalitetsprincippet 36  
 Lex posterior 206  
 Lex specialis 206  
 Lighedsprincippet 165  
 Lighedsprincippet 52  
 Lobbyister, se Interesserepræsentanter  
 Luftfoto 83

## M

Magtanvendelse 107  
 Manifest dysfunktion 21  
 Manifest funktion 21  
 Medierne 24, 307ff  
 Medierne, latente dysfunktioner 311  
 Medierne, latente funktioner 310  
 Medierne, manifeste funktioner 309  
 Medlemsstater, sanktioner overfor 216ff  
 Medlemsstaterne 290ff  
 Medlemsstaterne, latente dysfunktioner 301  
 Medlemsstaterne, latente funktioner 299  
 Medlemsstaterne, manifeste funktioner 298  
 Medlemsstaterne, manifeste dysfunktioner  
 Medlemsstaternes hæftelse 84

Medlemsstaternes kontrol af andre medlemsstater 131  
 Medlemsstaternes samarbejde om kontrol 126  
 Medvirken 202  
 Menneskerettigheder 39  
 Metode 21  
 Midlertidig undersøgelsesudvalg 110ff

## N

Ne bis in idem 210ff  
 Nulla poena sine culpa 177, 193ff  
 Nulla poena sine lege 176  
 Nærhedsprincippet, se subsidiaritetsprincippet  
 Nødvendighed, sanktioner 198

## O

Objektivt ansvar 177  
 Officialmaksimen 54  
 Oksekødssag 249  
 Olivenolie 77, 89  
 Omgåelse 202  
 Operationelt program 100

## P

Partnerskab 99, 104, 126, 130, 255  
 Personel kompetence 107  
 Pligtssubjekter 41  
 Proportionalitet 46, 164, 167ff, 196ff  
 Protokol 58  
 Præcis sanktionsregulering 189  
 Prøvelse 54  
 Pålidelighed 30

## R

Rammeforordning 60  
 Rapportering 115  
 Rapporteringsforpligtelse 115ff  
 Regnskab, godkendelse af 264  
 Reguleringens form 55  
 Reguleringskompetence 180  
 Reguleringskompetence, delegation af 181ff  
 Retsfølgning 89  
 Retsgrundsætninger 38  
 Retssociologisk metode 21  
 Retsundergiven 105  
 Revision retten 24, 92, 110, 275ff  
 Revisionsretten, kontradiktion 281  
 Revisionsretten, latente funktioner 281  
 Revisionsretten, latente dysfunktioner 283  
 Revisionsretten, manifeste funktioner 280  
 Revisionsretten, særberetning 278  
 Revisionsretten, årsberetning 278

Risikoanalyser 62ff  
 Rådet 24, 285ff  
 Rådet, latente dysfunktioner 289  
 Rådet, latente funktioner 288  
 Rådet, manifeste funktioner 287

## S

Sagsbehandlingsfejl 175  
 Sagsbehandlingsprincipper 53, 174  
 Sagsomkostninger 89  
 Samarbejde om kontrol 93ff, 126ff  
 Samarbejdsforpligtelse 103  
 Samhørighedsfonden 118  
 Sanktioner 132  
 Sanktioner, administrative 133, 138ff  
 Sanktioner, afskrækkende 163  
 Sanktioner, afvigende regulering 204  
 Sanktioner, betaling af skyldige beløb 135  
 Sanktioner, bøde 139f  
 Sanktioner, effektive 163  
 Sanktioner, effektivitetsprincippet 164, 199  
 Sanktioner, force majeure 178  
 Sanktioner, fortabelse af fordel 145  
 Sanktioner, forældelse 199ff  
 Sanktioner, frihedsstraf 147, 149  
 Sanktioner, hjemmel 206  
 Sanktioner, in dubio pro reo 177  
 Sanktioner, juridiske personer 203  
 Sanktioner, lighedsprincippet 165  
 Sanktioner, medvirken 202  
 Sanktioner, nulla poena sine lege 176  
 Sanktioner, nulla poena sine culpa 177, 193ff  
 Sanktioner, nødvendighed 198  
 Sanktioner, objektivt ansvar 177  
 Sanktioner, omgåelse 202  
 Sanktioner, overfor medlemsstater 216ff  
 Sanktioner, pligt 162  
 Sanktioner, proportionalitet 164, 167ff, 196ff  
 Sanktioner, strafferetlige 148, 152ff  
 Sanktioner, subsidiaritetsprincippet 165  
 Sanktioner, tilbagebetaling 135ff  
 Sanktioner, tilbagevirkende kraft 201  
 Sanktioner, tilregnelser 177  
 Sanktioner, tredeling 132, 149  
 Sanktioner, tvangsbøde 141  
 Sanktioner, udelukkelse 141  
 Sanktioneringspligt 162  
 Sanktionsregulering, direktiver 184  
 Sanktionsregulering, forordninger 186  
 Sanktionsregulering, ingen 187  
 Sanktionsregulering, præcis 189  
 Sanktionsregulering, udvikling 192



Sanktionsregulering, vag 187  
 Sanktionsreguleringens form 184  
 Satellitbilleder 83, 124  
 SCENT 120  
 Sektorregulering 205  
 Sekundær forpligtelse 169  
 SID 120  
 Sidestillingsprincippet 43  
 Sikkerhed 173  
 Sikkerhed, fortabelse af 138, 142ff  
 Solidaritetsprincippet 40, 161  
 Sort-liste 260, 268  
 Sound Financial Management 254  
 Strafferetlig regulering 258  
 Strafferetlige sanktioner 148, 152ff  
 Struktur 15, 320  
 Strukturfonde 76  
 Strukturfonde, samhörighedsfonden 118  
 Subsidiaritetsprincippet 48, 165  
 Svig 44  
 Sydeuropa, uregelmæssigheder 242ff  
 Særberetning fra Revisionsretten 278

## T

Task-force 96  
 Telefon, frikald 122  
 Telemåling 83, 87  
 Terminologi 33  
 Tilbagebetaling 84, 135ff  
 Tilbagevirkende kraft 174ff, 201  
 Tilregnelser 177  
 Told 247  
 Traktater med tredjelande 58  
 Tredelev af sanktioner 132, 149  
 Tvangsbøde 141

## U

Uafhængig kontrol 97ff  
 UCLAF 256ff  
 Udelukkelse 141, 150  
 Udvikling i sanktionsregulering 192  
 Umiddelbar anvendelighed 185  
 Undersøgelsesudvalg 110ff  
 Undladelser 34  
 Uregelmæssigheder 33  
 Uregelmæssigheder, egen indtægter 246  
 Uregelmæssigheder, eksempler på 246  
 Uregelmæssigheder i Sydeuropa 242ff  
 Uregelmæssigheder, landbrug 249  
 Uregelmæssigheder, strukturfondene 251  
 Uregelmæssighedernes omfang 230ff, 239  
 Uregelmæssighedernes omfang, egne indtægter

230

Uregelmæssighedernes omfang, fejkilder 244  
 Uregelmæssighedernes omfang, interview 245  
 Uregelmæssighedernes omfang, landbrugsområdet 230  
 Uregelmæssighedernes omfang, strukturfondene 234

## V

Vag sanktionsregulering 187  
 Vidne 42, 112

## Å

Årsberetning fra Revisionsretten 278