

# KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

KOM(94) 214 endelig udg.

Bruxelles, den 15.06.1994

94/0146 (CNS)

Forslag til  
RÅDETS FORORDNING (EF, Euratom)  
om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser

---

Forslag til  
RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNIONS RETSAKT  
om oprettelse af en konvention om beskyttelse  
af Fællesskabets finansielle interesser

---

(forelagt af Kommissionen)

## BEGRUNDELSE

### 1. Baggrund

Beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser er et område, som EU-institutionerne lægger særlig stor vægt på. Siden 1970'erne er der blevet truffet foranstaltninger på området. I 1976 forelagde Kommissionen et udkast til en traktat om den strafferetlige beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser. Siden slutningen af 80'erne er disse foranstaltninger blevet udbygget, og spørgsmålet om retlig beskyttelse er blevet undersøgt i relation til både fællesskabsret og national ret.

Rådet (justitsministrene) fastslog i en resolution af 13. november 1991, at "det gensidige samarbejde mellem medlemsstaterne med hensyn til forebyggelse og bekæmpelse af svig til skade for Fællesskabets økonomiske interesser bedst vil kunne fremmes ved forenelighed mellem normerne i de af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, hvormed sådan praksis straffes", og det opfordrede Kommissionen til "at foretage en sammenlignende undersøgelse af ovennævnte love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne for at se, om der bør træffes forholdsregler for at nå frem til større indbyrdes tilnærmelse af bestemmelserne".

Sideløbende hermed har Kommissionen på eget initiativ foretaget en sammenlignende undersøgelse af medlemsstaternes ordninger med hensyn til administrative og strafferetlige sanktioner og af de generelle principper i EU's sanktionsordninger. Undersøgelserne viser, at der er behov for lovgivningstiltag på begge områder. Kommissionen fremsendte i juli 1993 resultaterne af disse undersøgelser til Parlamentet og Rådet.

Bestræbelserne på at opnå en retlig beskyttelse mod svig er i mellemtiden blevet konkretiseret i traktaten om Den Europæiske Union, dels gennem artikel 209 A om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, dels gennem bestemmelserne i afsnit VI om samarbejdet om retlige og indre anliggender. Artikel 209 A gengiver de store linjer i Domstolens dom i sag 68/88, som blev afsagt den 21. september 1989, og som fastslår, at medlemsstaterne er forpligtet til at sidestille beskyttelsen af Fællesskabets interesser med beskyttelsen af deres egne budgetmæssige interesser, og at de skal indføre sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning.

Endvidere anerkendte Domstolen i en dom, der blev afsat den 27. oktober 1992 (sag 240/90), at Kommissionen er kompetent til at fastsætte administrative sanktioner som led i dens gennemførelsesbeføjelser i henhold til forordningerne om de fælles markedsordninger.

## 2. Retsgrundlaget for Kommissionens initiativ

Europa-Parlamentet vedtog i marts 1994 en beslutning på grundlag af en betænkning fra Budgetkontroludvalget om retlig beskyttelse og Kommissionens ret til autonomt at foretage undersøgelser. I beslutningen anmodede Parlamentet Kommissionen om i 1994 at forelægge forslag på grundlag af artikel 100 A og 209 A i EF-traktaten, både vedrørende de principper, der skal være gældende for de administrative sanktioner på EU-plan og vedrørende de nationale strafferetlige bestemmelser med henblik på beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser mod svig.

Det Forenede Kongerige forelagde i marts 1994 et udkast til en fælles aktion vedrørende beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, baseret på bestemmelserne i afsnit VI.

Kommissionen mener, at der bør træffes foranstaltninger på både EU-plan og nationalt plan, hvis beskyttelsen skal være effektiv.

Beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser forudsætter en definition af, hvilke handlinger der er til skade for EU's budget, i både fællesskabsretten og i den nationale strafferet, og at der indføres en lovramme for anvendelse af sanktioner på EU-plan (administrative sanktioner) og på nationalt plan (strafferetlige sanktioner). De af Kommissionen foreslåede retsgrundlag er følgende:

- artikel 235 i EF-traktaten og artikel 203 i Euratom-traktaten, for så vidt angår fællesskabsretten
- artikel K.3, nr. 2, for så vidt angår den nationale strafferet.

Med artikel 209 A er der indført en særlig bestemmelse om medlemsstaternes pligt til at behandle svig mod EU's budget på samme måde som svig mod de nationale budgetter, men denne artikel giver ikke noget retsgrundlag for yderligere lovgivning.

Med hensyn til fællesskabsretten foreslår Kommissionen en forordning om administrative sanktioner fra EU's side. På det strafferetlige område foreslår Kommissionen en konvention om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser.

På fællesskabsplan mener Kommissionen, at retsgrundlaget udgøres af artikel 235 i EF-traktaten og af artikel 203 i Euratom-traktaten. På grund af målsætningen, som er at etablere en tværgående EU-ordning, som ikke blot omfatter EU-sanktioner, hvilket blot ville have krævet et sektorbestemt retsgrundlag, men som mere skal være en ordning for den generelle forvaltning af Fællesskabets finansielle midler, er det nødvendigt at anvende "standardgrundlaget" i de to traktater.

På det strafferetlige område er målsætningerne af et sådant omfang, at kun mellemstatslige foranstaltninger vil være egnede.

For yderligere at udbygge den juridiske struktur til beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser forslår Kommissionen endvidere, på grundlag af EKSF-traktatens artikel 95, at der vedtages en beslutning, som udvider EF/Euratom-forordningen til også at omfatte beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser på EKSF-området.

### 3. Udkastet til forordning

Artikel 1 fastslår forordningens anvendelsesområde, dvs. svig, misbrug og andre misligholdelser til skade for Fællesskabets finansielle interesser. For at forenkle affattelsen af de følgende artikler, betegnes disse forskellige former under ét som "uregelmæssigheder".

Artiklens stk. 2 udvider forordningens anvendelsesområde til ikke blot at omfatte budgettet som sådant, men også enhver anden indtægt, der forvaltes af eller for en fællesskabsinstitution.

Artikel 2 definerer svig. Definitionen omfatter enhver form forhandling eller undladelse, som er ulovlig, forsætlig eller fremkommer ved klar tilsidesættelse af en forpligtelse.

Artikel 3 definerer begrebet misbrug som transaktioner, der formelt er lovlige, men som ikke har noget relevant økonomisk formål, ud over at være til skade for Fællesskabets budget. Der forudsættes bl.a. ikke at foreligge noget relevant økonomisk formål, når en transaktion kun foretages for at opnå udbetaling af en ydelse eller for at undgå at erlægge betaling i forbindelse med indtægt.

Artikel 4 beskriver følgerne af en krænkelse af fællesskabsretten, som er uforsætlig eller ikke skyldes forsømmelighed. Disse overtrædelser giver blot anledning til en fuldstændig godtgørelse af de tab, Fællesskabet har lidt.

Artikel 4, stk. 2, giver mulighed for, i visse tilfælde, at anvende strengere sanktioner, som normalt kun anvendes i forbindelse med overtrædelser, der er forsætlige eller skyldes forsømmelighed.

Artikel 5 pålægger medlemsstaterne og Kommissionen forpligtelse til anvende administrative sanktioner over for svig, som defineret i artikel 2, misbrug og anden misligholdelse, der skyldes forsømmelighed. Forsætlig undladelse hører også under begrebet svig.

Artikel 6 pålægger medlemsstaterne forpligtelse til at sørge for, at de pågældende handlinger straffes på samme måde som overtrædelser af den nationale lovgivning.

Denne artikel gentager princippet fra EF-traktatens artikel 209 A og tilføjer princippet om, at sanktionen skal være effektiv, stå i et rimeligt forhold til overtrædelserne og have en afskrækkende virkning, som det blev fastslået i Domstolens dom i sag 68/88.

Artikel 7 omhandler de typer af administrative sanktioner, som kan anvendes af de kompetente instanser i forbindelse med overtrædelse af fællesskabsretten.

Artikel 8 omhandler de personer og mv., over for hvem de administrative sanktioner kan anvendes.

Artikel 9 fastsætter reglerne med hensyn til forældelse, både hvad angår forfølgelse og håndhævelse. Det skal bemærkes, at forordningsudkastet på dette område tager sigte på en vis grad af harmonisering af de nationale lovgivninger vedrørende forældelse, idet de nationale regler undertiden afviger ret meget fra hinanden.

Artikel 10 indfører et meget vigtigt princip, nemlig at ingen sanktion kan anvendes, uden at der er hjemmel for den i fællesskabsretten. Artiklen omhandler desuden spørgsmålet om tilbagevirkende kraft.

Artikel 11 omhandler den ramme, inden for hvilken budgetkontrollen finder sted. Det skal bemærkes, at det er den sektorspecifikke forordning, som fastslår, under hvilke betingelser kontrollen skal finde sted. Forordningsudkastet giver dog mulighed for, at kontrollen kan foretages af hertil bemyndigede eksperter.

Endvidere fastslår artiklen, at Kommissionen generelt har ret til at foretage kontrol på stedet, om nødvendigt med den pågældende medlemsstats bistand.

#### 4. Udkastet til konvention

I artikel 1 fastslås det, at svig mod Fællesskabets finansielle interesser er en strafbar handling og begrebet defineres nærmere.

Som følge heraf er svig mod Fællesskabets finansielle interesser i henhold til hver enkelt medlemsstats lovgivning en strafbar handling, og det er de samme handlinger, der i lovgivningen betragtes som strafbare.

I artikel 2 fastslås det, at også forsøg på svig hører ind under konventionens anvendelsesområde.

I artikel 3 fastslås det, at både fysiske og juridiske personer kan tillægges et ansvar. Ansvar kan bl.a. tillægges personer, som ikke personligt har begået overtrædelsen, men som er tildelt en vis myndighed i en virksomhed.

Artikel 4 omhandler de sanktioner, der kan anvendes i tilfælde af svig til skade for Fællesskabets budget. Artiklen definerer, hvad der skal anses som skærpende omstændigheder. Begrebet sammensvorenhed er ikke medtaget for at gøre opmærksom på et særligt strafferetligt aspekt, men for at gøre opmærksom på svig, der begås som organiseret kriminalitet.

Artikel 5 fastslår, hvilken medlemsstat der er kompetent, såfremt det pågældende tilfælde af svig har fundet sted i flere medlemsstater. Den grundlæggende regel, at kompetencen ligger hos den medlemsstat, i hvilken de vigtigste handlinger er begået, bør præciseres nærmere i senere gennemførelsesbestemmelser.

Artikel 6 sidestiller svig, der er begået i tredjelande, med svig begået i EU's medlemsstater, såfremt fordelen er opnået eller kunne have været opnået på den pågældende medlemsstats territorium eller er overført til dette, såfremt ophavsmanden er statsborger i denne medlemsstat, eller såfremt en handling, der var medvirkende til det pågældende tilfælde af svig, fandt sted på medlemsstatens territorium.

Artikel 7 og 8 omhandler udvisning, retsforfølgelse, forældelse og gensidig juridisk bistand, hvilket er områder, hvor Kommissionen ikke har nogen initiativret. En række bestemmelser vedrørende disse områder er dog anført som fodnoter og skal betragtes som diskussionsoplæg fra Kommissionens side.

Artikel 9 indfører en mekanisme for samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen til evaluering af anvendelsen af konventionen med henblik på eventuelle forbedringer.

Artikel 10 fastsætter en mekanisme til vedtagelse af de gennemførelsesforanstaltninger, der er omhandlet i artikel 5.

I henhold til artikel 11 er Domstolen kompetent til at:

- træffe præjudicielle afgørelser om fortolkning af konventionen
- træffe afgørelser om enhver uenighed vedrørende konventionens anvendelse.

RÅDETS FORORDNING (EF, Euratom)  
om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser

---

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 235,

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab, særlig artikel 203,

under henvisning til forslag fra Kommissionen,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet, og

ud fra følgende betragtninger:

Det almindelige budget, som finansieres ved hjælp af Fællesskabets egne indtægter, gennemføres af Kommissionen inden for rammerne af de fastsatte bevillinger og i overensstemmelse med principperne for god finansiell forvaltning; med henblik herpå arbejder Kommissionen tæt sammen med medlemsstaterne;

mere end halvdelen af Fællesskabets udgifter betales til modtagerne gennem medlemsstaterne;

reglerne for denne decentraliserede forvaltning og for kontrolordningerne er fastlagt særskilt for de forskellige områder af fællesskabspolitikken; det er imidlertid nødvendigt at bekæmpe handlinger, der er til skade for Fællesskabets finansielle interesser, på alle områder, herunder områder, der ikke finansieres over selve budgettet;

for at gøre bekæmpelsen af svig mod Fællesskabets finansielle interesser mere effektiv er det nødvendigt at indføre et fælles regelsæt for alle områder af fællesskabspolitikken; i denne forbindelse er det nødvendigt at definere de forskellige former for handlinger til skade for Fællesskabets finansielle interesser og at fastslå, hvilke foranstaltninger der skal anvendes for at bekæmpe dem;

fællesskabsretten omfatter allerede administrative sanktioner i forbindelse med den fælles landbrugspolitik; sådanne sanktioner bør også indføres på andre områder;

for at sikre en effektiv beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser bør de administrative sanktioner, der anvendes af medlemsstaterne, anvendes på ensartede betingelser;

det er nødvendigt at fastsætte generelle regler for anvendelsen af administrative sanktioner fra Fællesskabets side, såsom regler vedrørende forældelse og tilbagevirkende gyldighed for de bestemmelser, der foreskriver sanktionerne, uden at dette berører de undtagelser, der udtrykkeligt er fastsat i den retsakt, der foreskriver sanktionen;

fællesskabsretten pålægger Kommissionen og medlemsstaterne en forpligtelse til at kontrollere, at Fællesskabets budgetmidler anvendes til de fastsatte formål; det er nødvendigt at fastsætte fælles regler, der kan supplere de nuværende bestemmelser;

selv om traktaterne giver beføjelser til vedtagelse af administrative sanktioner og kontrolforanstaltninger vedrørende indtægter og udgifter inden for specifikke områder, giver de ikke beføjelser til vedtagelse af tværgående bestemmelser vedrørende indtægter og udgifter i almindelighed; følgelig bør EF-traktatens artikel 235 og Euratom-traktatens artikel 203 anvendes -

UDSTEDT FØLGENDE FORORDNING:

## AFSNIT I

### PRINCIPPER

#### Artikel 1

1. Med henblik på beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser træffes der passende foranstaltninger mod:
  - svig til skade for Fællesskabernes finansielle interesser
  - misbrug af fællesskabslovgivningen
  - enhver anden tilsidesættelse af en forpligtelse, der er fastsat i bestemmelserne vedrørende Fællesskabernes indtægter eller vedrørende ydelse af støtte, subvention eller anden fordel.

De i første afsnit omhandlede former for svig, misbrug og anden misligholdelse betegnes i det følgende som "uregelmæssigheder".

2. Beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser omfatter de indtægter og udgifter, der er opført på det almindelige budget, samt enhver anden indtægt eller udgift, der forvaltes af eller for fællesskabsinstitutionerne.

#### Artikel 2

1. Som svig til skade for Fællesskabernes finansielle interesser betragtes enhver handling eller undladelse, der strider mod gældende bestemmelser og begås forsætligt eller ved grov tilsidesættelse af en forpligtelse til påpasselighed, og som har til formål eller følge:
  - en formindskelse af Fællesskabernes egne indtægter eller enhver anden indtægt
  - ulovlig tilegnelse, tilbageholdelse eller anvendelse af midler til skade for Fællesskaberne.



2. Svig til skade for Fællesskabernes finansielle interesser omfatter bl.a.:

- udfærdigelse, levering, anvendelse eller forelæggelse af falske, unøjagtige eller ufuldstændige dokumenter eller erklæringer, som er nødvendige for tildeling af en støtte eller modtagelse af en indtægt
- undladelse af at give den kompetente instans meddelelse om ændringer i de omstændigheder, der berettiger til tildeling af en støtte eller modtagelse af en indtægt
- ulovlig tilegnelse eller anvendelse af midler
- forsætlig anvendelse af støtte eller subsidier, der er opnået ved hjælp af urigtige eller ufuldstændige angivelser eller ved andre vildledende handlinger.

### Artikel 3

1. Som misbrug af fællesskabslovgivningen betragtes handlinger, 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 modstrid med fællesskabslovgivningens sigte.
2. De i stk. 1 omhandlede transaktioner giver ikke anledning til nogen rettighed eller fordel.

### Artikel 4

1. En uregelmæssighed, der hverken er forsætlig eller skyldes forsømmelighed, vil som regel medføre:
  - tilbagetrækning af den uberettiget opnåede fordel
  - forpligtelse til at betale eller tilbagebetale det skyldige eller uberettiget modtagne beløb, eventuelt med tillæg af rente, som kan beregnes med en fast sats
  - fuldstændig eller delvis fortabelse af den sikkerhed, der er stillet til støtte for anmodningen om den indrømmede fordel eller ved modtagelse af forskud.

Disse foranstaltninger betragtes ikke som sanktioner.

2. En uregelmæssighed, der ikke er forsætlig eller ikke skyldes forsømmelse, kan give anledning til administrative sanktioner fra Fællesskabets side, hvis det for at sikre korrekt anvendelse af den pågældende lovgivning er fastsat, at der skal anvendes administrative sanktioner uafhængigt af, om et subjektivt element gør sig gældende.

## Artikel 5

Foruden de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, medfører svig, misbrug og enhver anden uregelmæssighed, der skyldes forsømmelighed, anvendelse af administrative sanktioner fra medlemsstaternes eller Kommissionens side, hvis dette er fastsat i fællesskabslovgivningen.

## Artikel 6

De i artikel 4 og 5 omhandlede foranstaltninger anvendes, uden at dette berører medlemsstaternes forpligtelse til at sikre, at overtrædelser af fællesskabsretten straffes med passende foranstaltninger, der med hensyn til indhold og procedure svarer til dem, der finder anvendelse ved overtrædelser af lignende art og omfang af national lovgivning, og som sikrer, at Fællesskabets finansielle interesser beskyttes på en måde, der er effektiv, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har en afskrækkende virkning.

## AFSNIT II

### REGLER VEDRØRENDE FÆLLESSKABETS ADMINISTRATIVE SANKTIONER

## Artikel 7

1. Ved "Fællesskabets administrative sanktioner" forstås de i fællesskabslovgivningen omhandlede foranstaltninger, der har til formål at bekæmpe de i artikel 5 omhandlede handlinger, og som har ugunstige finansielle eller økonomiske følger for de fysiske eller juridiske personer, der er omhandlet i artikel 8.

Sanktionerne kan være af følgende art:

- en administrativ finansiell sanktion, herunder betaling af et beløb, der overstiger det beløb, der er uberettiget udbetalt eller unddraget, eventuelt med pålæggelse af rente
- fuldstændig eller delvis tilbagetrækning af en fordel, der er indrømmet i henhold til fællesskabslovgivningen, også selv om den pågældende uberettiget har nydt godt af kun en del af denne fordel
- udelukkelse fra eller tilbagetrækning af en fordel i en periode, hvis varighed overstiger varigheden af den periode, der berøres af misligholdelsen
- midlertidig eller endelig tilbagetrækning af en godkendelse eller anerkendelse, som er nødvendig for at deltage i en ordning vedrørende fællesskabsstøtte.

2. I det omfang, det er nødvendigt for at sikre en korrekt gennemførelse af den pågældende lovgivning, skal bestemmelserne vedrørende de administrative sanktioner fastslå sanktionernes art og omfang på grundlag af risikoen for uregelmæssigheder, omfanget af den ydede fordel og uregelmæssighedens art og alvor, bl.a. med hensyntagen til det subjektive element.

#### Artikel 8

Fællesskabets administrative sanktioner kan anvendes over for:

- fysiske personer, der har begået eller medvirket til, at der er begået en uregelmæssighed
- fysiske personer, som på grund af deres stilling eller funktion er forpligtet til med passende midler at hindre, at der begås en uregelmæssighed
- juridiske personer, når uregelmæssigheden er begået af en fysisk person, der handler på deres vegne, og som har en lovbestemt, delegeret eller faktisk kompetence.
- grupper eller sammenslutninger af fysiske eller juridiske personer, såfremt uregelmæssigheden er begået af en fysisk person, der handler på deres vegne, og som har en lovbestemt, delegeret eller faktisk beslutningskompetence.

#### Artikel 9

1. En uregelmæssighed kan kun give anledning til en procedure med henblik på administrative sanktioner indtil fem år efter, at uregelmæssigheden er begået. Hvad angår vedvarende eller fortsatte uregelmæssigheder gælder forældelsesfristen fra den dag, hvor uregelmæssigheden er ophørt. For de flerårige programmets vedkommende løber fristen fra datoen for programmets afslutning.

Forældelsesfristen for indledning af forfølgelse forlænges af enhver handling fra en national myndigheds eller fællesskabsmyndigheds side med henblik på undersøgelse eller forfølgelse af uregelmæssigheden.

2. Fristen for gennemførelse af afgørelsen vedrørende den administrative sanktion er på fem år. Denne frist gælder fra den dag, hvor afgørelsen er endelig.

Forældelsesfristen for gennemførelse afbrydes, hvis der gives meddelelse om en afgørelse om ændring af sanktionens oprindelige beløb.

Forældelsesfristen for gennemførelse af sanktioner suspenderes, så længe der er indrømmet lempelse af betalingsvilkårene.

## Artikel 10

En sanktion kan kun anvendes, hvis den er omhandlet i en fællesskabsretsakt, der eksisterer inden uregelmæssigheden blev begået. I tilfælde af senere ændring af de administrative sanktioner, der er fastsat i en fællesskabsretsakt, finder de mindst strenge bestemmelser anvendelse med tilbagevirkende gyldighed, med mindre det i de nye bestemmelser udtrykkelig er fastsat, at de ikke har tilbagevirkende gyldighed.

## AFSNIT III

### KONTROL OG INSPEKTION PÅ STEDET

## Artikel 11

1. Kontrolforanstaltningerne tilpasses de særlige mekanismer, der skal iværksættes, og afpasses efter målsætningerne.
2. Kontrollens og inspektionens form og hyppighed samt proceduren for deres gennemførelse fastsættes således, at de sikrer ensartet og effektiv anvendelse af den pågældende lovgivning og specielt gør det muligt at forebygge og afsløre uregelmæssigheder. Disse foranstaltninger skal i videst mulige udstrækning tage hensyn til de administrative fremgangsmåder og strukturer i medlemsstaterne og fastlægges således, at de ikke medfører uforholdsmæssigt store økonomiske byrder eller administrative omkostninger.
3. Kommissionens kontrol og inspektion på stedet udføres i overensstemmelse med den kompetence, der er fastlagt i den sektorspecifikke lovgivning, af Kommissionens egne ansatte eller af eksperter, der er bemyndiget til at handle på dens vegne. Disse får adgang til alle oplysninger vedrørende de pågældende transaktioner, herunder oplysninger, der er indhentet af nationale inspektører, og har ret til at tage kopier af de pågældende dokumenter, med forbehold af nationale bestemmelser vedrørende fortrolighed i forbindelse med retslige procedurer.

Alle oplysninger, der indhentes i forbindelse med den i første afsnit omhandlede kontrol og inspektion, er fortrolige. De må ikke meddeles andre end dem, som i kraft af deres hverv skal have kendskab til dem, og de må ikke anvendes til andre formål end de i stk. 2 omhandlede.

4. Fysiske og juridiske personer
  - som direkte eller indirekte nyder godt af en finansiel fordel
  - som i kraft af fællesskabslovgivningen er pålagt forpligtelser, eller

- som direkte eller indirekte deltager i de transaktioner, der er omfattet af den pågældende lovgivning, specielt som leverandører, konsignatarer, fragtførere, forarbejdere, forvaltningsorganer eller koordinatore

skal tillade, at der foretages kontrol og inspektion på stedet, og bl.a. lette adgangen til lokaler, udendørs arealer, transportmidler og andre steder, der skal bese med dette formål for øje.

5. Hvis de i stk. 4 omhandlede personer modsætter sig en kontrol eller inspektion på stedet, skal den pågældende medlemsstat i overensstemmelse med nationale procedureregler yde de af Kommissionen bemyndigede tjenestemænd og eksperter den bistand, der er nødvendig for, at de kan træffe egnede foranstaltninger til at udføre den kontrol og inspektion, de er blevet pålagt.

#### Artikel 12

Denne forordning træder i kraft tyvendedagen efter offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne

Formand

Forslag til  
RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNIONS RETSAKT  
om oprettelse af en konvention om beskyttelse  
af Fællesskabets finansielle interesser

---

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel K.3, andet led, stk. 2, litra c),

som henviser til forslag fra Kommissionen,<sup>(1)</sup>

som henviser til udtalelse fra Europa-Parlamentet, og

som tager følgende i betragtning:

med henblik på gennemførelse af Unionens mål og under henvisning til artikel K1, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Union er bekæmpelse af svig på internationalt plan et spørgsmål af fælles interesse, der omfattes af det samarbejde, der er indført i henhold til afsnit VI i nævnte traktat, uden at Det Europæiske Fællesskabs beføjelser herved indskrænkes;

i henhold til artikel 209 A i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, artikel 78, stk. 10, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab og artikel 183 A i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab påhviler der medlemsstaterne en særlig forpligtelse til på passende vis at bekæmpe svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, og dette til trods for de mere generelle forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til især bestemmelserne i artikel 5 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab;

i sin resolution af 30. november 1993 understregede Rådet, at en række af de udestående spørgsmål om bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, omfattes af de spørgsmål af fælles interesse, som dækkes af afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, og at der skulle lægges særlig vægt på bl.a. spørgsmålene om overtrædelser, ansvar, sanktioner, betingelserne for straffelovgivningens extraterritoriale retsvirkning, gensidig retslig bistand og forældelse;

for at nå de særlige mål vedrørende beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser er det nødvendigt at sikre, at der er overensstemmelse mellem medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser, og at der er sammenhæng i gennemførelsen af denne lovgivning, som ifølge en sammenlignende undersøgelse foretaget af Kommissionen på foranledning af Rådets resolution af 13. november 1991<sup>(2)</sup> stadig er mangelfuld;

---

<sup>(1)</sup> EFT nr. C

<sup>(2)</sup> EFT nr. C 328 af 17.12.1991, s. 1.

det er desuden nødvendigt<sup>(3)</sup>

- 1) vedtager, at der oprettes en konvention, hvis tekst er vedlagt, og som dags dato undertegnes af repræsentanterne for regeringerne i Unionens medlemsstater
- 2) henstiller til medlemsstaterne at vedtage konventionen i overensstemmelse med de gældende forfatningsmæssige bestemmelser
- 3) opfordrer medlemsstaterne til at meddele og forelægge Rådets generalsekretariat de instrumenter, der afslutter de procedurer, der i henhold til gældende forfatningsmæssige bestemmelser kræves i forbindelse med vedtagelse af konventionen
- 4) anmoder Rådets generalsekretær om at give medlemsstaterne meddelelse om konventionens ikrafttrædelsesdato.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne

Formand

---

<sup>(3)</sup> Jf. fodnote afsnit III: retligt samarbejde mellem medlemsstaterne.

Det er desuden nødvendigt at vedtage nogle bestemmelser om kompetence, retsforfølgning, udvisning og gensidig retslig bistand, eftersom de konventioner, der er indgået vedrørende juridisk samarbejde på straffeområdet, ikke gælder i alle medlemsstater, og de under alle omstændigheder ikke opfylder de særlige behov i forbindelse med bekæmpelse af svig, som er til skade for Fællesskabets finansielle interesser, og det er medlemsstaterne, der har det grundlæggende ansvar for at påvise, retsforfølge og straffe svig, der er til skade for Fællesskabets finansielle interesser.

KONVENTION OM BESKYTTELSE  
AF FÆLLESSKABETS FINANSIELLE INTERESSER

DEN EUROPÆISKE UNIONS MEDLEMSSTATER, SOM ER DE HØJE KONTRAHERENDE PARTER I DENNE KONVENTION,

som henviser til Rådet for Den Europæiske Unions retsakt nr. .... af ....., og

som tager følgende i betragtning:

økonomisk og finansiell svig i forbindelse med Fællesskabernes indtægter og udgifter vedrører ofte mere end blot en medlemsstat, og den begås stadig hyppigere af kriminelle organisationer;

der er stor risiko for, at sådanne organisationer ustraffet kan udnytte ordningerne for opkrævning og tildeling af fællesskabsmidler, da de nationale lovgivningers sanktionsmuligheder ikke er tilstrækkeligt tilpasset til denne form for kriminalitet, og da der er så stor forskel fra medlemsstat til medlemsstat, at det hindrer en effektiv beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser;

beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser forudsætter, at enhver form for svig, der skader Fællesskabernes finansielle interesser, gøres strafbar, og at alle medlemsstater i denne forbindelse henholder sig til samme definition;

princippet om det personlige ansvar bør fortsat være grundlaget for det strafferetlige ansvar i Unionens medlemsstater; for at kunne forfølge de forskellige deltagere i et svigagtigt forhold og på grund af virksomhedernes komplicerede beslutningsmekanismer er det nødvendigt at foretage visse tilpasninger af medlemsstaternes lovgivning;

virksomhederne spiller en vigtig rolle på de områder, der vedrører fællesskabsbudgettet, og de bør derfor drages til ansvar i de tilfælde af svig til skade for Fællesskabernes finansielle interesser, hvor de har deltaget i kraft af et organ, en lovlig repræsentant eller en person med juridisk eller faktisk kompetence;

kompetencen bør først og fremmest tillægges den medlemsstat, på hvis område de væsentlige dele af den svigagtige handling har fundet sted;

bestemmelserne om den nationale lovgivnings territoriale anvendelsesområde forhindrer en effektiv bekæmpelse af grænseoverskridende svig til skade for Fællesskabernes finansielle interesser, samtidig med at svig stadig hyppigere organiseres og ofte hører ind under flere nationale domstoles kompetence;

bestemmelserne<sup>(4)</sup> -

---

<sup>(4)</sup> Jf. fodnote afsnit III: retligt samarbejde mellem medlemsstater. Bestemmelserne om forpligtelsen til retsforfølgelse, udvisning og gensidig retshjælp bør finde anvendelse på alle former for svig til skade for Fællesskabernes finansielle interesser, herunder skattesvig, bl.a. i forbindelse med moms og toldafgift.



UDKAST TIL KONVENTION

\*\*\*\*\*

AFSNIT I: ALMINDELIGE BESTEMMELSER

Artikel 1: Svig

1. Svig til skade for Fællesskabernes finansielle interesser er i sig selv en strafbar handling.
2. Som svig til skade for Fællesskabernes finansielle interesser betragtes enhver handling eller undladelse, der er i modstrid med de gældende bestemmelser og begås forsætligt eller ved en klar tilsidesættelse af en forpligtelse, og som har til formål eller følge:
  - en formindskelse af Fællesskabernes egne indtægter eller enhver anden indtægt
  - ulovlig tilegnelse, tilbageholdelse eller anvendelse af midler til skade for Fællesskaberne.
3. Svig til skade for Fællesskabernes finansielle interesser vedrører såvel de i det almindelige budget opførte indtægter og udgifter som alle andre indtægter og udgifter, der forvaltes af eller for fællesskabsinstitutionerne.
4. Svig til skade for Fællesskabernes interesser omfatter bl.a.:
  - udfærdigelse, levering, anvendelse eller forelæggelse af falske, unøjagtige eller ufuldstændige dokumenter eller erklæringer, som er nødvendige for tildeling af en støtte eller modtagelse af en indtægt
  - undladelse af at give den kompetente instans meddelelse om ændringer i de omstændigheder, der berettiger til tildeling af en støtte eller modtagelse af en indtægt
  - ulovlig tilegnelse eller anvendelse af midler
  - forsætlig anvendelse af støtte eller subsidier, der er opnået ved hjælp af urigtige eller ufuldstændige angivelser eller på anden måde.

## Artikel 2: Forsøg på svig

Forsøg på svig til skade for Fællesskabernes finansielle interesser forfølges på samme måde som fuldbyrdet svig.

## Artikel 3: Ansvar

1. Personer, der deltager i en svigagtig handling til skade for Fællesskabernes finansielle interesser, drages til ansvar herfor enten som gerningsmænd, bagmænd, meddelagtige eller hælere.
2. Personer, der har en juridisk, delegeret eller faktisk beføjelse i virksomheden, er ansvarlige for svig til skade for Fællesskabernes finansielle interesser begået af et medlem af virksomheden på dennes vegne.
3. Juridiske personer drages i det mindste med hensyn til bøder til ansvar for enhver form for svig til skade for Fællesskabernes finansielle interesser, uanset hvilket organ eller hvilken juridisk repræsentant eller person med en juridisk eller faktisk beslutningskompetence i virksomheden der har begået handlingen.
4. De i stk. 1, 2 og 3 omhandlede former for ansvar gøres gældende uden forskel.

## Artikel 4: Sanktioner

1. Svig til skade for Fællesskabernes finansielle interesser straffes med frihedsstraf, med bøde eller med begge dele. Midler i forbindelse med den svigagtige handling og transportmidler, der er anvendt i forbindelse med den svigagtige handling, samt udbytte kan konfiskeres.
2. Ved alvorligere former for svig idømmes strengere straffe. Som eksempel på skærpende omstændigheder kan nævnes:
  - \* gentagelse
  - \* forud planlagt handling
  - \* den pågældende person tilhører en forbryderorganisation
  - \* den pågældende person er tjenestemand eller offentligt ansat
  - \* korrupsion begået af tjenestemand
  - \* skade på over 50 000 ECU.

## AFSNIT II: ANVENDELSE AF NATIONAL LOVGIVNING

### Artikel 5: Medlemsstatskompetence og forpligtelse til at retsforfølge

1. Det er først og fremmest den medlemsstat, på hvis område de væsentlige dele af den svigagtige handling til skade for Fællesskabernes finansielle interesser har fundet sted, der har beføjelse til at retsforfølge den svigagtige handling på grundlag af sin egen lovgivning.
2. Reglerne for, hvordan begrebet væsentlige dele skal defineres, fastsættes i henhold til de i artikel 10 omhandlede bestemmelser.

### Artikel 6: Den nationale lovgivnings anvendelsesområde

1. Når de væsentlige dele af en svigagtig handling til skade for Fællesskabernes finansielle interesser er begået på et tredjelands område, anser medlemsstaterne denne handling for at have fundet sted på deres område i alle enkeltheder, når:
  - den tilsigtede fordel kunne være opnået, er opnået eller er overført til deres område
  - den involverede person i den svigagtige handling efter artikel 3 er en af deres statsborgere, eller
  - der på deres område er udført en handling, som indgår i det svigagtige forhold, eller som udgør et forsøg herpå.
2. I det i stk. 1 omhandlede tilfælde indledes retsforfølgelsen først og fremmest af den medlemsstat, på hvis område gerningsmanden er arresteret eller har bopæl.

### AFSNIT III: RETLIGT SAMARBEJDE MELLEM MEDLEMSSTATER<sup>(5)</sup>

#### Artikel 7: Udvisning, retsforfølgelse, forældelse<sup>(6)</sup>

---

<sup>(5)</sup> Afsnit III i udkastet til konvention indgår ikke i den dispositive del af det initiativ, som Kommissionen har taget på grundlag af artikel K.3, stk. 2. Afsnit III forelægges Rådet til overvejelse med henblik på senere at blive indarbejdet i dokumentet.

<sup>(6)</sup> Artikel 7

1. I overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i de traktater og aftaler om udvisning, som de deltager i, udviser medlemsstaterne personer, som er blevet retsfulgt af deres domstole, og nedlægger således påstand om, at de påståede forhold udgør eller risikerer at udgøre en svigagtig handling til skade for Fællesskabernes finansielle interesser.

Udvisningen afvises ikke med henvisning til, at der er tale om en overtrædelse af skattelovgivningen, eller at handlingen skal være strafbar i begge de involverede lande.

Medlemsstaterne udviser personer, som er eftersøgt med henblik på fuldbyrdelse af en straf eller en sikkerhedsforanstaltning, som er idømt for svig til skade for Fællesskabernes finansielle interesser.

2. Hvis den medlemsstat, på hvis område den formodede gerningsmand til en svigagtig handling til skade for Fællesskabernes finansielle interesser har sin bopæl eller arresteres, nægter at udvise den formodede gerningsmand, fordi han er statsborger i dette land, skal medlemsstaten forelægge sagen for de kompetente myndigheder med henblik på en eventuel retsforfølgelse. I så tilfælde overdrages sagsakterne fra den oprindeligt kompetente medlemsstat.

Herefter anser den pågældende medlemsstat den svigagtige handling for at have fundet sted inden for dens eget område.

3. Enhver handling, der afbryder forældelsen, og som er begået i den begærende medlemsstat, har samme virkning i den begærede medlemsstat og omvendt.

## Artikel 8: Gensidig retslig bistand<sup>(7)</sup>

---

### <sup>(7)</sup> Artikel 8

1. Medlemsstaterne bistår hinanden i forbindelse med retssager om svig til skade for Fællesskabernes finansielle interesser.
2. Gennemførelsen af nærværende konvention forudsætter især følgende former for gensidig retslig bistand:
  - gennemførelse af forundersøgelser, herunder afhøring af vidner, eksperter og personer, over for hvem der er indledt en undersøgelse, transport og ekspertise
  - levering af bevismateriale, sagsakter og dokumenter
  - udlevering af processkrifter og retsafgørelser
  - levering af straffeattester og oplysninger, der har tilknytning hertil
  - ransagning og beslaglæggelse af genstande
  - meddelelse af afgørelser om fuldbyrdelse af en straf eller lignende foranstaltninger, f.eks. opkrævning af bøde eller betaling af udgifter
  - foranstaltninger til fuldbyrdelse af en straf, herunder foranstaltninger til den i artikel 4, stk. 1, omhandlede konfiskation.
3. Der ydes gensidig retshjælp i forbindelse med enhver form for svig, der er begået til skade for Fællesskabernes finansielle interesser.

Det er ikke et krav, at handlingen skal være strafbar i alle de involverede lande.

4. En anmodning om gensidig retslig bistand kan fremsættes direkte mellem domsmyndighederne og henvises ad samme kanaler. Anmodningen og de medfølgende bilag skal være oversat til det eller et af de sprog, der tales i det land, som anmodningen er stilet til. En kopi af anmodningen og henvisningen tilsendes de kompetente justitsministerier og Kommissionen.
5. Anmodningen om gensidig retslig bistand behandles principielt efter de gældende bestemmelser i det land, som anmodningen er stilet til. Behandlingen kan imidlertid finde sted på grundlag af bestemmelserne i det land, som har afsendt anmodningen, når bestemmelserne er udtrykkeligt angivet i anmodningen, og de ikke strider mod retspraksis i det land, der modtager anmodningen.

## AFSNIT IV: BESTEMMELSER OM GENNEMFØRELSE AF KONVENTIONEN

### Artikel 9: Samarbejde

Rådet etablerer et regelmæssigt samarbejde med Kommissionen med det formål at føre tilsyn med, hvordan bestemmelserne i nærværende konvention anvendes.

I denne forbindelse udarbejdes der hvert år en rapport om gennemførelsen af nærværende konvention.

### Artikel 10: Gennemførelsesbestemmelser

1. På initiativ af en medlemsstat eller efter forslag fra Kommissionen vedtager Rådet de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af nærværende konvention.
2. Gennemførelsesbestemmelserne kan omfatte retningslinjer for, hvordan et samarbejde mellem enkelte medlemsstater og Kommissionen skal tilrettelægges med henblik på løsning af særlige problemer.

### Artikel 11: Domstolens kompetence

De Europæiske Fællesskabers Domstol har kompetence til:

- at træffe præjudiciel afgørelse om fortolkningen af bestemmelserne i nærværende konvention; betingelserne for høring af Domstolen er indeholdt i stk. 2 og 3 i artikel 177 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab
- efter anmodning fra en medlemsstat eller Kommissionen at træffe afgørelse om uoverensstemmelser om gennemførelsen af nærværende konvention.

## AFSNIT V: AFSLUTTENDE BESTEMMELSER

### Artikel 12: Offentliggørelse

Nærværende konvention offentliggøres i De Europæiske Fællesskabers Tidende samtidig med, at den træder i kraft.

### Artikel 13: Ikrafttrædelse

Konventionen træder i kraft den første dag i den anden måned efter, at den sidste medlemsstat har fremlagt sit ratifikationsinstrument for Rådets Generalsekretariat.

Udfærdiget i Bruxelles, den

[Underskrifter]

ISSN 0254-1459

KOM(94) 214 endelig udg.

# DOKUMENTER

**DA**

**09 01**

---

Katalognummer : CB-CO-94-265-DA-C

ISBN 92-77-70357-1

---

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer  
L-2985 Luxembourg