



Bruxelles, den 27.11.2013
COM(2013) 851 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET
OG DE NATIONALE PARLAMENTER**

**om gennemgang af forslaget til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk
anklagemyndighed med hensyn til nærhedsprincippet i henhold til protokol nr. 2**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DE NATIONALE PARLAMENTER

om gennemgang af forslaget til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed med hensyn til nærhedsprincippet i henhold til protokol nr. 2

1. BAGGRUND

1.1. Kommissionens forslag til Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed

Den 17. juli 2013 vedtog Kommissionen et forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed.¹ Kommissionens forslag bygger på artikel 86 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), som giver Rådet bemyndigelse til at oprette myndigheden med henblik på at bekæmpe lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser.

Artikel 86, stk. 1, i TEUF fastsætter en særlig lovgivningsprocedure, ifølge hvilken Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse.² Traktaten fastsætter også en særlig procedure, hvor forslaget, såfremt der ikke kan opnås enstemmighed i Rådet, kan vedtages ved hjælp af et forstærket samarbejde. Ifølge traktaten kræver denne procedure, at mindst ni medlemsstater deltager, og at der ikke er enighed i Rådet. I så fald anses bemyndigelsen til at indlede et forstærket samarbejde for at være givet, uden at det kræver en formel retsakt fra Rådet.

Kommissionens vilje til at bekæmpe svig og øge beskyttelsen af skatteydernes penge har været konstant gennem årene, men resultaterne på området strafferetlig forfølgning er stadig skuffende. I betragtning af at Unionens budget primært administreres på nationalt plan er der behov for fælles europæiske løsninger, hvis bekæmpelsen af svig skal blive mere effektiv i hele Unionen. I den forbindelse annoncerede Kommissionens formand José Manuel Barroso i september 2012 en "intention om at oprette en europæisk anklagemyndighed som omhandlet i traktaterne".³

Forslaget indgår i en pakke af foranstaltninger, som har til formål at beskytte Unionens finansielle interesser bedre.⁴ Dette mål er yderst vigtigt i lyset af den aktuelle økonomiske og fiskale situation. De skader, som svig og andre lovovertrædelser forvolder, har stor betydning for Unionens budget, hvilket også bekræftes af Unionens årlige statistikker gennem de senere år.⁵ Disse lovovertrædelser har meget negative konsekvenser for den offentlige og den private sektor og har store økonomiske og sociale omkostninger.

¹ COM(2013) 534.

² Danmark deltager ifølge protokol nr. 22 i TEUF ikke i vedtagelsen af den foreslåede forordning. Det Forenede Kongerige og Irland har ikke meddelt, at de ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af denne forordning, jf. protokol nr. 21 i TEUF.

³ Tale om situationen i Unionen 2012, Strasbourg, 12. september 2012.

⁴ COM(2013) 535.

⁵ Se Kommissionens årsrapport fra 2011 og 2012 om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser – Bekæmpelse af svig, KOM(2012) 408 og COM(2013) 548.

1.2. Hovedtræk i Kommissionens forslag

Kommissionen har i henhold til artikel 86 i TEUF foreslået, at der oprettes en europæisk anklagemyndighed, som skal efterforske og retsforfølge lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, og sørge for, at gerningsmændene stilles for en domstol. Den Europæiske Anklagemyndighed vil blive oprettet som et EU-organ med en decentral struktur, som for de fleste aktiviteter vil skulle sætte sin lid til de nationale efterforsknings- og anklagemyndigheder og national ret. Principperne om effektivitet, uafhængighed og ansvarlighed er centrale for den model, Kommissionen har foreslået. Forslaget bygger på respekt for medlemsstaternes nationale retstraditioner og retssystemer og har til formål at sikre ensartethed og hurtig indgriben.

Den decentrale struktur består af én organisation med to lag: en central enhed, som primært skal føre tilsyn, koordinere og om nødvendigt lede efterforskninger og retsforfølgninger, som foretages i medlemsstaterne, og de europæiske delegerede anklagere, som generelt udfører sådanne efterforskninger og retsforfølgninger selvstændigt. Disse europæiske delegerede anklagere vil indgå i både Den Europæiske Anklagemyndighed og den nationale anklagemyndighed. Den Europæiske Anklagemyndighed vil således være solidt forankret i de nationale retssystemer og kan benytte sig af de nationale processuelle regler, nationale domstole og nationale håndhævelsesressourcer, når den effektivt skal forfølge det fælles europæiske mål om bekæmpelse af svig til skade for Unionens budget.

1.3. Mekanismen for kontrol med overholdelse af nærhedsprincippet

Ifølge protokol nr. 2, der er knyttet til traktaterne, om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet har de nationale parlamenter fra datoen for fremsendelse af et udkast til lovgivningsmæssig retsakt otte uger til at tage stilling til, hvorvidt det er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Med hensyn til lovgivningsforslag, som forelægges på grundlag af artikel 76 i TEUF (afsnit V, kapitel 4 og 5), er tærsklen i henhold til artikel 7, stk. 2, i protokol nr. 2 en fjerdedel af de stemmer, der er tildelt de nationale parlamenter (i modsætning til den normale tærskel på en tredjedel af stemmerne). Hvis de begrundede udtalelser fra de nationale parlamenteter om, at nærhedsprincippet ikke er overholdt, når denne tærskel, skal Kommissionen tage forslaget op til fornyet overvejelse. På grundlag af de fornyede overvejelser beslutter Kommissionen, om forslaget skal opretholdes, ændres eller trækkes tilbage, og den skal begrunde sin beslutning.

Fjorten kamre i nationale parlamenter⁶ sendte inden for fristen i artikel 6 i protokol nr. 2 en begrundet udtalelse til Kommissionen, hvilket medførte, at nærhedskontrolmekanismen i artikel 7, stk. 2, i protokol nr. 2 blev taget i brug. Tærsklen i artikel 7, stk. 3, i protokol nr. 2 er ikke nået. Det skal derudover bemærkes, at på datoen for vedtagelse af denne meddelelse sendte fire nationale parlamenter (Rumæniens *Senat*, Tysklands *Bundesrat*, Polens *Senat* og Portugals *Assembleia da República*) udtalelser i forbindelse med den politiske dialog, hvori man fandt, at forslaget ikke var i strid med nærhedsprincippet.

Kommissionen bekræftede den 6. november 2013, at nærhedskontrolmekanismen skal sættes i værk som følge af artikel 7, stk. 2, i protokol nr. 2.

⁶ Se bilag 1. De fremsatte begrundede udtalelser udgør 18 stemmer ud af 56. I henhold til artikel 7, stk. 2, i protokol nr. 2, er tærsklen for, at forslaget tages op til fornyet overvejelse, 14.

2. DE NATIONALE PARLAMENTERS TVIVL OM OVERHOLDELSEN AF NÆRHEDSPRINCIPPET

2.1. Indledende bemærkninger

Kommissionen har omhyggeligt gennemgået de nationale parlamenters begrundede udtalelser set i lyset af nærhedsprincippet.

Princippet er nedfældet i artikel 5, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU): "*I medfør af nærhedsprincippet handler Unionen på de områder, der ikke hører ind under dens enekompetence, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan.*"

Proceduren i artikel 7, stk. 2, i protokol nr. 2 fokuserer udelukkende på nærhedsprincippet, og i begrundede udtalelser efter artikel 6 i protokol nr. 2 skal de nationale parlamenter anføre, hvorfor de mener, at udkastet til lovgivningsmæssig retsakt ikke overholder princippet. Derfor behandles juridiske eller politiske argumenter, som ikke vedrører nærhedsprincippet, ikke nærmere i denne meddelelse. Kommissionen er dog godt klar over, at det ikke er let at trække grænserne for nærhedsprincippet, og den har derfor indtaget en åben holdning til de begrundede udtalelser og såvidt muligt fortolket argumenterne heri i lyset af nærhedsprincippet.

Testen af, om nærhedsprincippet efterleves, indebærer to indbyrdes forbunde spørgsmål: for det første om målet for den påtænkte handling i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, og for det andet om det på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan. Disse spørgsmål hænger sammen, da det forhold, at en handling på medlemsstatsplan er utilstrækkelig, ofte vil føre til den konklusion, at en handling på EU-plan bedre vil kunne opfylde det politiske mål. Ordlyden af artikel 5, stk. 3, i TEU tydeliggør forbindelsen ("men ... bedre kan"), og EU-Domstolen har ofte foretaget en fælles undersøgelse af de to spørgsmål og har derved indirekte anerkendt, at EU-institutionerne har en vis skønsbeføjelse.⁷

Ifølge artikel 5, stk. 3, i TEU gælder nærhedsprincippet ikke for de områder, der hører under Unionens enekompetence. Beføjelsen til at oprette Den Europæiske Anklagemyndighed (artikel 86 i TEUF) er ikke blandt de områder, hvor Unionen har enekompetence, jf. artikel 3 i TEUF, og det er ikke pr. definition et område, hvor der er enekompetence (dvs. et område, hvor kompetencen, selv om området ikke er opført i artikel 3 i TEUF, kun kan udøves af Unionen, og for hvilket en analyse af nærhedsprincippet er irrelevant). Nærhedsprincippet finder derfor anvendelse på artikel 86 i TEUF.

Traktatens ophavsmænd har dog i artikel 86 i TEUF udtrykkeligt givet mulighed for at oprette Den Europæiske Anklagemyndighed, herunder fastlægge dens kompetence til at foretage efterforskning og retsforfølgning af lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, ved medlemsstaternes domstole. Denne bestemmelse er klart et udtryk for, at oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed ikke i sig selv eller mere overordnet set kan anses for at tilsidesætte nærhedsprincippet (hvilket Maltas *Kamra tad-Deputati* og Sloveniens *Državni Zbor* korrekt påpeger). Det spørgsmål, der skal undersøges, er, om den utilstrækkelige opfyldelse af målet på nationalt plan og merværdien ved en indsats på EU-plan berettiger, at der oprettes en europæisk anklagemyndighed, og dette spørgsmål skal vurderes i

⁷ Se f.eks. sag C-58/08, Vodafone, Sml. 2010 I, s. 4999, præmis 72, eller sag C-377/98, Nederlandene mod Rådet og Europa-Parlamentet, Sml. 2001 I, s. 7079, præmis 32.

lyset af forslaget forskellige aspekter, dvs. måden, hvorpå myndigheden vil blive oprettet samt de regler og processuelle beføjelser, der vil gøre sig gældende.

Kommissionen har i sin gennemgang af de begrundede udtalelser skelnet mellem de argumenter, der vedrører nærhedsprincippet, eller som fortolkes som et spørgsmål, der vedrører nærhedsprincippet, og de øvrige argumenter, som vedrører proportionalitetsprincippet, politiske valg uden tilknytning til nærhedsprincippet eller andre politiske eller juridiske spørgsmål. Argumenterne vedrørende nærhedsprincippet er følgende:

- Begrundelsen vedrørende nærhedsprincippet (punkt 2.2)
- De gældende mekanismer påståede tilstrækkelighed (punkt 2.3)
- Forslagets merværdi (punkt 2.4)
- Spørgsmål vedrørende Den Europæiske Anklagemyndigheds struktur (punkt 2.5)
- Spørgsmål vedrørende karakteren og omfanget af myndighedens beføjelser (punkt 2.6).

Andre argumenter vedrører ikke nærhedskontrolmekanismen. Dem vil der blive taget behørigt hensyn til i forbindelse med forhandlingerne om forslaget, og de vil blive behandlet i den politiske dialog, især i de individuelle besvarelser, der sendes til de relevante nationale parlamenter. Disse argumenter kan opsummeres som følger:

- Forordningen er for vidtrækkende (Sveriges *Riksdag* og Sloveniens *Državni Zbor*)
- Den Europæiske Anklagemyndigheds beføjelser er for vidtrækkende og bør forbeholdes de nationale myndigheder (Nederlandenes *Tweede Kamer* og *Eerste Kamer*)
- Forordningen går videre end hvad der er nødvendigt for at opfylde målet (Sveriges *Riksdag* m.fl.)
- Forordningen kan krænke beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, som sikres i den tjekkiske forfatning og i chartret (Tjekkiets *Senát* og Det Forenede Kongeriges *House of Lords* og *House of Commons*)
- Der er ulemper forbundet med forordningen for medlemsstaterne, fordi de mister muligheden for at prioritere retforfølgningsaktiviteterne i deres egne strafferetlige systemer (Det Forenede Kongeriges *House of Lords* og *House of Commons* og Nederlandenes *Tweede Kamer* og *Eerste Kamer*)
- Artikel 26 i forslaget indeholder efterforskningskridt, som ikke er tilladt i henhold til national ret i alle medlemsstater, og det kan undergrave den effektive beskyttelse af mistænktets rettigheder (Cyperns *Vouli ton Antiprosopon*).

Kommissionen vil også gerne understrege, at der i nogle af de begrundede udtalelser blev givet udtryk for støtte til oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed, selv om der blev sat spørgsmålstegn ved visse elementer af Kommissionens forslag. Det gælder udtalelserne fra Maltas *Kamra tad-Deputati* og Frankrigs *Sénat*. Derudover mente Tjekkiets *Senát*, at samarbejdet mellem de delegerede anklagere som led i én myndighed kunne blive mere effektivt og hurtigere end ved brug af de eksisterende mekanismer i grænseoverskridende sager.

2.2. Begrundelse vedrørende nærhedsprincippet

En række nationale parlamenter (Cyperns *Vouli ton Antiprosopon*, Det Forenede Kongeriges *House of Commons* og Ungarns *Országgyűlés*) mener, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad forklarer, hvorfor dens forslag er forenelig med nærhedsprincippet. Navnlig Det Forenede Kongeriges *House of Commons* finder, at de grunde, Kommissionen anfører, er utilstrækkelige, fordi forklaringerne bør fremgå af begrundelsen og ikke kun af konsekvensanalysen, og fordi de mener, at Kommissionen har sammensmeltet første og andet trin i analysen (nemlig spørgsmålet om de nationale tiltags tilstrækkelighed og merværdien ved en indsats på EU-plan).

Domstolen har fastslået, at i henhold til pligten i artikel 296, andet afsnit, i TEUF til at begrunde retsakter, bør de pågældende foranstaltninger indeholde en angivelse af grundene til, at institutionen vedtog dem, således at Domstolen kan udøve sine kontrolbeføjelser, og således at medlemsstaterne og de berørte borgere kan få kendskab til, hvordan EU-institutionerne har anvendt traktaten.⁸ I samme dom godkendte Domstolen en indirekte og temmelig begrænset begrundelse som tilstrækkelig til at begrunde tiltagets overensstemmelse med nærhedsprincippet.

I den aktuelle situation redegøres der i begrundelsen og i den ledsagende finansieringsoversigt til Kommissionens forslag i tilstrækkelig grad for, hvorfor medlemsstaternes handling er utilstrækkelig med hensyn til det politiske mål, og hvorfor en EU-handling i højere grad ville kunne opfylde målet (f.eks. mangel på kontinuitet i håndhævelsesindsatsen og mangel på en underliggende fælles europæisk politik for retsforfølgning). Som nævnt ovenfor er det indlysende, at begge konklusioner hænger sammen. Alligevel og i modsætning til påstandene fra Det Forenede Kongeriges *House of Commons* har Kommissionen ikke "sammensmeltet" begge spørgsmål, men i detaljer redegjort for, hvorfor den mener, at medlemsstaternes foranstaltninger er utilstrækkelige, og hvorfor det politiske mål bedre vil kunne opfyldes på EU-plan. Disse grunde suppleres af konsekvensanalysen, som omtales i en række begrundede udtalelser, og som i sagens natur er langt mere detaljeret. Kommissionen gør opmærksom på, at Domstolen for at berettige, at proportionalitetsprincippet er efterlevet, i *Vodanfon*-sagen henviser til en konsekvensanalyse fra Kommissionen.⁹ Kommissionen er af den opfattelse, at konsekvensanalysen også er relevant i forbindelse med overholdelse af nærhedsprincippet, idet den supplerer de grunde, der er anført i begrundelsen og finansieringsoversigten til forslaget.

Kommissionen finder derfor, at dens forslag er tilstrækkeligt begrundet med hensyn til nærhedsprincippet.

2.3. Medlemsstaternes foranstaltninger, eksisterende mekanismer eller foreslået lovgivning

En række nationale parlamenter (Cyperns *Vouli ton Antiprosopon*, Tjekkiets *Senát*, Irlands *Houses of the Oireachtas*, Nederlandenes *Eerste Kamer* og *Tweede Kamer*, Rumæniens *Camera Deputaţilor*, Sloveniens *Državni Zbor*, Sveriges *Riksdag* og Det Forenede Kongeriges *House of Commons*) har givet udtryk for, at efterforskningen og retsforfølgningen på medlemsstatsplan er tilstrækkelig, og at de eksisterende koordinerings- og efterforskningsmekanismer på EU-plan (Eurojust, Europol og OLAF) også er tilstrækkelige. Sveriges *Riksdag*, Det Forenede Kongeriges *House of Commons* og Cyperns *Vouli ton Antiprosopon* anfører, at Kommissionen burde have afventet vedtagelsen af det foreslåede

⁸ Sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. 1997 I, s. 2405, præmis 25.

⁹ Jf. fodnote 6, præmis 55-60.

direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser¹⁰, inden den vedtog ny lovgivning på området. Det Forenede Kongeriges *House of Commons* mener ligeledes, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad har undersøgt foranstaltningerne til bekæmpelse af svig.

Hvad angår argumentet om, at medlemsstaternes efterforsknings- og rettfølgingsforanstaltninger er tilstrækkelige, i hvert fald i visse medlemsstater, og at Unionen hellere skulle koncentrere sig om de medlemsstater, hvor der kan være visse svagheder (Sveriges *Riksdag* og Sloveniens *Državni Zbor*), vil Kommissionen gerne understrege, at nærhedsprincippet kræver en sammenligning af, hvor effektive foranstaltningerne på EU-plan er i forhold til medlemsstaternes foranstaltninger. Forholdene i bestemte medlemsstater er således i sig selv ikke afgørende, sålænge det kan påvises, at foranstaltningerne i medlemsstaterne generelt set er utilstrækkelige, og at foranstaltninger på EU-plan generelt set vil opfylde det politiske mål bedre.

Ud fra den synsvinkel bemærker Kommissionen, at objektive og tydelige statistiske oplysninger viser, at målet i traktaten om et effektivt og ensartet beskyttelsesniveau, der har en afskrækkende virkning, generelt ikke opfyldes.¹¹ Analysen af OLAF's årlige statistikker viser, at nationale straffesager ikke er effektive, fordi de varer for længe. I perioden på fem år mellem 2006-2011 tegnede andelen af retssager¹², i hvilke der endnu ikke var truffet en retsafgørelse i medlemsstaterne, sig for 54,3 %.¹³ OLAF's statistikker viser endvidere, at den afskrækkende virkning mangler. I samme periode blev mere end halvdelen af de retssager, som OLAF videregav til retsmyndighederne i medlemsstaterne, afvist inden retssagen¹⁴, og den gennemsnitlige domsafsigelsessats var lav (42,3 %). Disse data vedrører sager, hvor OLAF allerede havde besluttet, at de indhentede oplysninger berettigede efterforskning, og også havde udført den foreløbige undersøgelse. Endelig fremgår det af de statistiske oplysninger, som OLAF råder over, at det er meget forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat, hvor effektiv retsfølgningen er, hvilket betyder, at Unionens finansielle interesser ikke beskyttes på en ensartet måde i de forskellige medlemsstater. I perioden 2006-2011 var domsfældelsesgraden i sager, som OLAF videregav til medlemsstaternes retsmyndigheder, på mellem 19,2 % og 91,7 % (eksklusive medlemsstater med en sats på 0 % og 100 %).¹⁵ I modsætning til udtalelserne fra visse nationale parlamenter (Tjekkiet *Senát*, Nederlandenes *Eerste Kamer* og *Tweede Kamer* og Det Forenede Kongeriges *House of Commons*), hvori der sættes spørgsmålstegn ved de oplysninger, Kommissionen har givet, er der et solidt statistisk grundlag, som viser, at de foranstaltninger, medlemsstaterne træffer inden for det specifikke område, der vedrører svig til skade for Unionen, overordnet set er utilstrækkelige.

Det Forenede Kongeriges *House of Commons* hævder endvidere, at Kommissionen ikke i tilstrækkelig grad har taget hensyn til "foranstaltninger på regionalt eller lokalt plan, hvilket er særlig vigtigt, hvor decentrale myndigheder har særskilte strafferetlige systemer".

¹⁰ COM(2012) 363 af 11. juli 2012.

¹¹ OLAF's rapport for 2011, s. 18-20.

¹² Ved en sag forstås her en straffesag, der føres mod en bestemt fysisk eller juridisk person i et lands jurisdiktion. En sag kan omfatte flere sager i forskellige lande.

¹³ Procentdel af sager, som OLAF overførte til medlemsstaterne i perioden 2006-2011, og for hvilke der ikke er meddelt en retsafgørelse, OLAF's rapport fra 2011, tabel 6, s. 20.

¹⁴ 51,2 % af de sager, som OLAF overførte til medlemsstaterne fra 2006-2011, og for hvilke der er meddelt en retsafgørelse, blev afvist før afholdelsen af en retssag, OLAF's rapport fra 2011, tabel 6, s. 20.

¹⁵ OLAF's rapport for 2011, tabel 6, s. 20.

Kommissionen mener ikke, at dette argument er overbevisende. Magtdivisionen mellem statslige, regionale og kommunale myndigheder er udelukkende et nationalt anliggende. Når Kommissionen henviser til, at medlemsstaternes foranstaltninger er utilstrækkelige, omfatter det nødvendigvis alle de niveauer, på hvilke medlemsstaterne gør en indsats, herunder det regionale og lokale niveau.

Med hensyn til eksisterende mekanismer på EU-plan er Kommissionen overbevist om, at selv om det altid er muligt at forbedre indsatsen både på nationalt plan og EU-plan, vil disse forbedringer i dette tilfælde i bedste fald have en marginal virkning på grund af deres iboende begrænsninger. Ingen af de eksisterende mekanismer eller organer på EU-plan kan afhjælpe de konstaterede mangler i lyset af deres begrænsede beføjelser.

OLAF har i årevis støttet medlemsstaternes myndigheder i udførelsen af deres opgaver på dette område. OLAF's beføjelser er imidlertid begrænset til administrative undersøgelser. OLAF kan derfor ikke foretage strafferetlige efterforskninger i egentlig forstand og har heller ikke adgang til oplysninger herom. Derudover fører OLAF's konklusioner i de endelige rapporter heller ikke automatisk til, at medlemsstaternes kompetente myndigheder indleder straffesager. De er blot henstillinger, og nationale myndigheder, hvadenten der er tale om administrative myndigheder eller retsmyndigheder kan frit vælge, hvilke foranstaltninger de eventuelt vil træffe.¹⁶ For nylig trådte en reform af OLAF i kraft.¹⁷ Selv om reformen sigter på at gøre de nuværende administrative undersøgelser mere effektive og gennemsigtige, kan den ikke forventes at få væsentlig indflydelse på graden af strafferetlige efterforskninger og retsforfølgninger på området svig til skade for Unionen.

Der er ligeledes iboende begrænsninger i den rolle, som Europol og Eurojust spiller. Disse organer har samarbejds- og koordineringsopgaver, men de har ingen beføjelser til selv at foretage eller lede efterforskning eller retsforfølgning, og de kan heller ikke tildeles sådanne beføjelser i henhold til traktatens bestemmelser. Selv om Eurojust kan anmode om, at der indledes en undersøgelse, kan den ikke sikre opfølgning heraf på medlemsstatsplan eller lede nationale efterforskninger eller retsforfølgninger. I den forbindelse har Kommissionen i år foreslået yderligere forbedringer af den måde, både Europol og Eurojust fungerer på.¹⁸ Selv den mest vidtrækkende reform af Eurojust, som ville give agenturet beføjelse til indlede strafferetlige efterforskninger, ville ikke kunne afhjælpe de aktuelle mangler i retsforfølgningen af svig til skade for Unionen. De foreslåede ændringer af de gældende strukturer forventes at føre til visse forbedringer, men på grund af selve strukturerne kan ændringerne ikke afhjælpe den utilstrækkelige grad af efterforskning og retsforfølgning i medlemsstaterne.

Harmonisering af materiel strafferet er et vigtigt led i den overordnede beskyttelse af Unionens finansielle interesser. Kommissionen har som anført fremsat forslag til et direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser.¹⁹ Harmoniserede definitioner af lovovertrædelser og sanktionsniveauer vil dog ikke i sig selv medføre tilfredsstillende resultater, hvis ikke de ledsages og underbygges af

¹⁶ Se f.eks. sag T-29/03, Comunidad Autónoma de Andalucía mod Kommissionen, Sml. 2004 II, s. 2923, præmis 37; og sag T-309/03, Camós Grau mod Kommissionen, Sml. 2006 II, s. 1173, præmis 51.

¹⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11. september 2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), (EUT L 248 af 18. september 2013, s. 1-22), som trådte i kraft den 1. oktober 2013.

¹⁸ Se COM 2013(173) om Europol og COM 2013(535) om Eurojust. Gennemførelsesfristen for den tidligere reform af Eurojust (Rådets afgørelse 2009/426/RIA af 16. december 2008) udløb den 4. juni 2011.

¹⁹ COM(2012) 363.

effektive efterforsknings- og retsforfølgingsforanstaltninger. Selv om målene med henholdsvis direktivforslaget og forslaget om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed supplerer hinanden, kan de alligevel ikke erstatte hinanden. Det foreslåede direktiv sigter på at harmonisere definitionerne af relevante lovovertrædelser, indføre fælles sanktioner samt at harmonisere forældelsesfristerne. Kommission mener ikke, at den bør afvente resultaterne af det foreslåede direktiv, før der fremsættes forslag om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed. Resultaterne af det foreslåede direktiv har ingen direkte indflydelse på testen af, om nærhedsprincippet efterleves i det aktuelle forslag.

Med hensyn til foranstaltninger til forebyggelse af svig indeholder strategien til bekæmpelse af svig desuden integrerede foranstaltninger til at forebygge, afsløre og efterforske svig. Eftersom ikke al svig kan forhindres, er det nødvendigt at forebyggelsesarbejdet suppleres med en effektiv håndhævelsesmekanisme, der har en afskrækkende virkning, idet regler fungerer bedre, når der findes solide mekanismer for manglende overholdelse.

Endelig kan ingen af de eksisterende mekanismer eller organer afhjælpe de problemer, der er konstateret med hensyn til anerkendelse af bevismidler på tværs af grænser, identifikation af tværnationale forbindelser eller bistand fra myndigheder i andre medlemsstater, og disse problemer kan heller ikke afhjælpes ved hjælp af foranstaltninger, som alene træffes på nationalt plan. Kommissionen fastholder derfor, at hvad angår efterforskning og retsforfølgning kan en reel forbedring af beskyttelsen af Unionens finansielle interesser kun opnås gennem oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed.

Kommissionen mener derfor, at målene med den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne ved hjælp af eksisterende mekanismer i den foreslåede lovgivning, jf. artikel 5, stk. 3, i TEU.

2.4. Merværdi

En række nationale parlamenter (Tjekkiet *Senát*, Ungarns *Országgyűlés*, Rumæniens *Camera Deputaţilor* samt Nederlandenes *Eerste Kamer* og *Tweede Kamer*) sætter spørgsmålstegn ved forslagets merværdi, mens andre anerkender fordelene ved at oprette Den Europæiske Anklagemyndighed. F.eks. finder Maltas *Kamra tad-Deputati*, at Den Europæiske Anklagemyndighed vil tilføre merværdi. Det Forenede Kongeriges *House of Commons* er af den opfattelse, at Kommissionen ikke har påvist, at der vil kunne opnås bedre resultater ved en indsats på EU-plan. Det Forenede Kongeriges *House of Lords* anfører, at Kommissionens antagelser er overdrevent optimistiske.

Kommissionen mener i modsætning til disse udtalelser, at det foreslåede system vil tilføre bekæmpelsen af svig til skade for Unionen væsentlig merværdi. Der er mange forhold, der underbygger dette synspunkt.

En af de vigtigste forbedringer forventes at komme fra en fælles EU-politik for retsforfølgning. Den vil tage fat på de meget store forskelle, der er mellem medlemsstaterne i den måde, hvorpå de efterforsker og retsforfølger svig til skade for Unionen. Dette vil også forhindre lovovertrædere i forumshopping og have en større afskrækkende virkning, da svindlerne vil være klar over, at risikoen for afsløring, efterforskning og retsforfølgning er væsentligt højere i hele Unionen.

Endelig løser forslaget en række vigtige praktiske og juridiske problemer. F.eks. vil det forhold, at Den Europæiske Anklagemyndighed behandler alle sager om svig til skade for Unionens finansielle interesser betyde, at det vil blive muligt at afsløre grænseoverskridende forbindelser, som måske ikke ville være blevet afsløret i forbindelse med rent nationale efterforskninger. Det vil også være muligt at lede og koordinere efterforskningen mere

effektivt, eftersom Den Europæiske Anklagemyndighed vil have overblik over alle foreliggende oplysninger og derfor vil være bedre i stand til at afgøre, hvor det er mest effektivt at foretage efterforskningen.

Den foreslåede struktur med europæiske delegerede anklagere vil også betyde, at det ikke længere vil være nødvendigt at benytte tidskrævende procedurer for gensidig juridisk bistand for at opnå oplysninger eller bevismidler: eftersom alle europæiske delegerede anklagere vil arbejde inden for samme struktur, vil det i de fleste tilfælde være tilstrækkeligt at tage kontakt til en kollega.

Et andet element, som Kommissionen forventer vil tilføre stor merværdi, er den måde, det foreslåes at håndtere grænseoverskridende bevismidler på. I modsætning til den aktuelle praksis skal bevismidler, som er indsamlet i overensstemmelse med loven i en medlemsstat, anerkendes i retssagen, medmindre anerkendelsen heraf vil så tvivl om en retfærdig rettergang eller krænke forsvarets rettigheder, selv om den nationale lovgivning i den medlemsstat, hvor retssagen afholdes, fastsætter andre regler for indsamling eller fremlæggelse af sådanne bevismidler.

I den forbindelse har Tjekkiets *Senát* givet udtryk for, at forslaget sænker de processuelle standarder, og Cyperns *Vouli ton Antiprosopon* anfører, at listen over efterforskningsforanstaltninger ikke vil sikre den fornødne beskyttelse, eftersom den omfatter foranstaltninger, som ikke er tilladt i henhold national ret. For såvidt som disse argumenter har relevans for testen af, om nærhedsprincippet efterleves, styrker forslaget de processuelle standarder, idet der ud over de obligatoriske bestemmelser i henhold til national ret fastsættes en EU-liste over processuelle garantier og over efterforskningsforanstaltninger, som i henhold til EU-ret kræver forudgående retstilladelse fra de nationale domstole.

Endelig vil oprettelsen af en decentraliseret europæisk anklagemyndighed samle ekspertise og viden inden for efterforskning og retsforfølgning af sager om svig til skade for EU på europæisk plan og samtidig sikre, at der gribes ind tæt på det sted, hvor lovovertrædelsen er sket.

Kommissionen mener derfor, at målene med den påtænkte handling på grund af omfang og virkninger bedre kan opfyldes på EU-plan.

2.5. Den Europæiske Anklagemyndigheds struktur

En række nationale parlamenter er også betænkelige ved den foreslåede struktur for Den Europæiske Anklagemyndighed. Frankrigs *Sénat* har oplyst Kommissionen, at selv om der er opbakning til oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed, er der ikke tilslutning til oprettelsen af en central myndighed med hierakiske beføjelser. Frankrigs *Sénat* ser hellere en kollegial struktur, hvor alle medlemsstater er repræsenterede, og hvor formanden vælges blandt medlemmerne, eller hvor formandsposten eventuelt går på omgang blandt de deltagende medlemsstater. Ifølge Rumæniens *Camera Deputatilor* burde Kommissionen have begrundet tilstrækkeligt, hvorfor der ikke er valgt en kollegial struktur. Maltas *Kamra tad-Deputati* erklærer også, at det i princippet er fortaler for oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed. Efter dets opfattelse, er den foreslåede struktur og de beføjelser, myndigheden tildeles, ikke den eneste mulige og bedste løsning, og en kollegial struktur ville også være bedre i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Endelig mener Ungarns *Országgyűlés*, at den eksklusive ret til ledelse (forslagets artikel 6, stk. 5) vil sætte spørgsmålstegn ved, at Den Europæiske Anklagemyndigheds virksomhed er en integreret del af medlemsstaternes retsforfølgningssystem.

Ifølge Kommissionen vedrører de argumenter i de begrundede udtalelser, som taler for en kollegial struktur og imod den organisationsstruktur, der er beskrevet i forslaget, snarere proportionalitetsprincippet end nærhedsprincippet. Frankrigs *Sénat* hævder udtrykkeligt, at ved at foreslå en "centraliseret" struktur går forslaget videre, end hvad der er nødvendigt for nå målene i traktaterne, hvilket svarer til formuleringen i artikel 5, stk. 4, i TEU (proportionalitetsprincippet).

Derudover er en kollegial struktur ifølge Kommissionen ikke nødvendigvis mindre centraliseret end den struktur, der foreslås; det er blot en anden måde at organisere Den Europæiske Anklagemyndighed på, som under alle omstændigheder er en EU-myndighed. Sammenligningen mellem den decentraliserede model i forslaget og den kollegiale struktur, som en række nationale parlamenter foretrækker, er derfor ikke en sammenligning mellem handling på EU-niveau og handling på medlemsstatsniveau, men en sammenligning mellem to mulige modeller for handling på EU-niveau. Efter Kommissionens mening er det ikke et spørgsmål, der vedrører nærhedsprincippet.

Den Europæiske Anklagemyndigheds struktur kan dog være relevant for nærhedsprincippet på en anden måde. Myndighedens struktur, organisation og beføjelser kan bestemt have indflydelse på, hvorvidt målene for den påtænkte handling bedre kan opfyldes på EU-plan, og det er et spørgsmål, som utvivlsomt vedrører nærhedsprincippet. Ud fra det synspunkt mener Kommissionen, at det kunne få negativ indflydelse på Den Europæiske Anklagemyndigheds effektivitet, hvis myndigheden blev oprettet med en fuld kollegial struktur, idet en sådan struktur kunne gøre beslutningstagningen mindre effektiv. Af samme grund benyttes modellen med kollegial struktur heller ikke generelt til anklagemyndigheder i medlemsstaterne eller i internationale organisationer, såsom Den Internationale Straffedomstol, især hvor der er behov for at træffe hurtige driftsmæssige beslutninger i konkrete sager. Nogle er de forventede fordele ved Den Europæiske Anklagemyndighed kunne lide skade ved en sådan struktur.

Forslaget fastsætter dog en semi-kollegial godkendelsesmodel for en række interne anliggender. Artikel 7 giver således en gruppe på ti medlemmer (den europæiske anklager, dennes fire stedfortrædere og fem europæiske delegerede anklagere) beføjelse til at vedtage forretningsordenen. Forretningsordenen har stor betydning, eftersom den bl.a. fastlægger tilrettelæggelsen af Den Europæiske Anklagemyndigheds arbejde samt de generelle regler for sagsfordelingen. Denne fremgangsmåde skader ikke effektiviteten.

Endelig er de europæiske anklagere rent funktionelt en integreret del af Den Europæiske Anklagemyndighed. De udøver Den Europæiske Anklagemyndigheds beføjelser. Hvis myndighedens beslutningstagning og drift skal være effektiv, er det derfor essentielt at have en klar kommandolinje, herunder de nye muligheder for at give instrukser.

Kommissionen finder derfor, at den struktur, der foreslås til Den Europæiske Anklagemyndighed, er forenelig med nærhedsprincippet.

2.6. Karakteren og omfanget af Den Europæiske Anklagemyndigheds kompetencer

Der er flere nationale parlamenter, som rejser spørgsmålet om Den Europæiske Anklagemyndigheds kompetence. Nederlandenes *Eerste Kamer* og *Tweede Kamer*, Ungarns *Országgyűlés*, Rumæniens *Camera Deputaţilor* og Sloveniens *Državni Zbor* støtter ikke forslaget om, at Den Europæiske Anklagemyndighed skal have enekompetence. Nederlandenes *Eerste Kamer* og *Tweede Kamer* samt Det Forenede Kongeriges *House of Lords* ser også en risiko for, at europæiske efterforskninger vil tilsidesætte medlemsstaternes egen prioritering af, hvordan de strafferetlige efterforskningsinstrumenter og -ressourcer

anvendes bedst. Cyperns *Vouli ton Antiprosopon* anfører, at bestemmelserne om accessorisk kompetence indirekte udvider den foreslåede lovgivnings anvendelsesområde. Tjekkiets *Senát* er af den opfattelse, at Kommissionen ikke har påvist nødvendigheden af, at Den Europæiske Anklagemyndighed også er kompetent i lovovertrædelser, som ikke er grænseoverskridende.

2.6.1. Kompetencens omfang og karakter af enekompetence

Selv om Kommissionen forstår de nationale parlamenters betænkeligheder, gør den opmærksom på, at artikel 86 i TEUF omfatter alle former for svig til skade for Unionen uden skelnen mellem nationale og grænseoverskridende sager. Hovedargumentet for at lade alle sager være omfattet af Den Europæiske Anklagemyndigheds kompetence er, at det er den mest effektive måde, hvorpå man sikrer en sammenhængende efterforsknings- og retsforfølgningspolitik i hele EU og undgår, at der gribes ind samtidigt både på EU-plan og nationalt plan, hvilket vil føre til dobbeltarbejde og et spild af dyrebare ressourcer. Det ville desuden være vanskeligt for Den Europæiske Anklagemyndighed at afsløre forbindelser mellem mistænkte og sager i forskellige medlemsstater, hvis den ikke som minimum har kendskab til alle sager. Hvis myndighedens kompetence begrænses til visse sager, f.eks. sager om alvorlige eller grænseoverskridende sager, ville det ikke alene mindske dens merværdi, men også så tvivl ved Unionens kompetence på området.

Det er selve karakteren af de pågældende lovovertrædelser, som har en egentlig EU-dimension, der gør det nødvendigt at give Den Europæiske Anklagemyndighed enekompetence i alle sager om lovovertrædelser til skade for Unionens finansielle interesser, herunder sager, som ikke er af grænseoverskridende karakter. Det indebærer styring og koordinering af efterforskning og retsforfølgning, fordi disse lovovertrædelser påvirker selve Unionens finansielle interesser.

Den Europæiske Anklagemyndigheds enekompetence betyder dog ikke, at de nationale myndigheder er udelukkede fra at behandle de sager, den varetager. I betragtning af Den Europæiske Anklagemyndigheds decentrale struktur vil den efterforske lovovertrædelser med bistand fra de nationale retshåndhævelsesmyndigheder og foretage retsforfølgninger ved de nationale domstole gennem de europæiske delegerede anklagere, der findes i medlemsstaterne.

Endelig gør Ungarns *Országgyűlés* indvending mod den enekompetence, der ved forslagets artikel 11, stk. 4, gives til Den Europæiske Anklagemyndighed, fordi artikel 86 i TEUF ifølge dets mening ikke giver enekompetence til Den Europæiske Anklagemyndighed. Kommissionen mener derimod, at det forhold, at enekompetence som anført ovenfor ikke er nedfældet i traktatens artikel 86, ikke er til hinder for, at myndigheden ved forordningen om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed i form af afledt ret lovligt kan indrømmes enekompetence til at efterforske og retsforfølge lovovertrædelser til skade for Unionens interesser.

2.6.2. Accessorisk kompetence

Den Europæiske Anklagemyndigheds accessoriske kompetence, som er fastsat i forslagets artikel 13, sikrer en effektiv retsforfølgning, som giver myndigheden mulighed for at efterforske og retsforfølge lovovertrædelser, som uadskilleligt er forbundet med en lovovertrædelse til skade for Unionens finansielle interesser, såfremt sidstnævnte er mest tungsvejende. I praksis kan ulovlig adfærd til skade for Unionens finansielle interesser være tæt forbundet med andre lovovertrædelser i henhold til national ret (f.eks. forfalskning af dokumenter). I sådanne sager er en fælles retsforfølgning i god retsplejes interesse, idet den sparer tid for både anklagemyndighederne og domstolene, og mistænkte kun skal stilles for en

domstol én gang. Kriterierne er strenge: de forskellige lovovertrædelser skal være uadskilleligt forbundet, de skal hvile på samme faktiske omstændigheder, og de lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, skal, for at Den Europæiske Anklagemyndighed kan være kompetent, veje tungest. Er dette ikke tilfældet, er det de nationale myndigheder, der har kompetence til at efterforske og retsforfølge lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, sammen med de øvrige dertil knyttede og primært nationale lovovertrædelser. Den Europæiske Anklagemyndighed og de nationale anklagemyndigheder bør konsultere hinanden for at afgøre, hvem der har kompetence i lyset af ovennævnte kriterier, jf. forslaget artikel 13, stk. 3.

Kommissionen understreger derfor, at reglen om accessorisk kompetence i forslaget artikel 13 ikke udelukkende er til fordel for Den Europæiske Anklagemyndighed på bekostning af den nationale kompetence, men virker begge veje, afhængigt af hvilket forhold der vejer tungest. Den vigtigste grund til at fastsætte bestemmelser om accessorisk kompetence er, at lovovertrædelser til skade for Unionens finansielle interesser ret ofte er knyttet til andre lovovertrædelser, som ikke skader disse interesser. Uden denne regel om accessorisk kompetence i sådanne blandede sager kunne der regelmæssigt blive foretaget parallelle efterforskninger og retsforfølgninger af uadskilleligt forbundne lovovertrædelser, hvilket kunne betyde, at foranstaltningerne til bekæmpelse af svig bliver langt mindre effektive. Med hensyn til parallelle sager om samme lovovertrædelse ville man, såsnart der er truffet afgørelse i den ene sag, straks skulle lukke den anden sag ud fra princippet om, at ingen kan retsforfølges to gange for samme lovovertrædelse (*ne bis in idem*). Bestemmelserne om accessorisk kompetence sikrer, at ineffektivitet af denne art ikke sker.

Kommissionen finder derfor, at karakteren og omfanget af den foreslåede europæiske anklagemyndigheds kompetence er forenelige med nærhedsprincippet.

3. KONKLUSION

I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at forslaget efterlever nærhedsprincippet i artikel 5, stk. 3, i TEU, og at det ikke er nødvendigt at trække forslaget tilbage eller ændre det. Kommissionen fastholder derfor forslaget. I løbet af lovgivningsprocessen vil Kommissionen dog tage behørigt hensyn til de nationale parlamenters begrundede udtalelser.