# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 3. juni 1992 *

*Hr. præsident,*
*De herrer dommere,*

1. Denne sag drejer sig om et væsentligt praktisk spørgsmål nemlig, om rækkevidden af den bemyndigelse, der er tillagt Kommissionen til at kræve anvendelse af sanktioner over for personer, der har begået uregelmæssigheder ved indgivelsen af en ansøgning om økonomisk støtte i henhold til fællesskabslovgivningen.

## De anfægtede bestemmelser

2. Under en sag anlagt i henhold til EØF-traktatens artikel 173 har Forbundsrepublikken Tyskland anfægtet gyldigheden af tre bestemmelser i forordninger, som Kommissionen har udstedt i forbindelse med den fælles landbrugspolitik. Forbundsrepublikken Tyskland har krævet annullation af:

1) Artikel 6, stk. 6, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3007/84 af 26. oktober 1984 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende præmien til fårekødsproducenter (EFT L 283, s. 28), som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 1260/90 af 11. maj 1990 (EFT L 124, s. 15).

2) Artikel 13, stk. 3, litra b), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3813/89 af 19. december 1989 om gennemførelsesbestemmelser for ordningen med overgangsstøtte til landbrugsindkomster (EFT L 371, s. 17), som ændret ved forordning (EØF) nr. 1279/90 af 15. maj 1990 (EFT L 126, s. 20), og

3) artikel 13, stk. 3, litra c), i samme forordning.

3. Kommissionen har vedtaget de omtvistede foranstaltninger i medfør af bestemmelser, hvorved Rådet tillagde den visse beføjelser. Den første foranstaltning vedrører den økonomiske støtte i fårekødssektoren. Ved artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 3013/89 af 25. september 1989 om den fælles markedsordning for fåre- og gedekød (EFT L 289, s. 1) indføres der en præmie, som under visse omstændigheder ydes til fårekødsproducenter i Fællesskabet. I artikel 5, stk. 9, hedder det:

»Kommissionen fastsætter efter fremgangsmåden i artikel 30:

...

* Originalsprog: engelsk.

— gennemførelsesbestemmelserne til nærværende artikel, blandt andet om indgivelse af ansøgningerne om præmie og om udbetaling heraf.«

Med hjemmel i denne bestemmelse blev artikel 6 i Kommissionens forordning nr. 3007/84 ved Kommissionens forordning nr. 1260/90 erstattet af en ny version, som bestrides i denne sag. De øvrige omtvistede foranstaltninger vedrører støtten til landbrugsindkomsterne. I medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 768/89 af 21. marts 1989 om indførelse af en ordning med overgangsstøtte til landbrugsindkomster (EFT L 84, s. 8) kan der ydes støtte til landbrugere, som opfylder visse betingelser. I artikel 12 hedder det:

»Gennemførelsesbestemmelserne til denne forordning ... fastsættes efter fremgangsmåden i artikel 13.«

Med hjemmel i denne bestemmelse blev artikel 13, stk. 3, i Kommissionens forordning nr. 3813/89 ved Kommissionens forordning nr. 1279/90 erstattet af en ny version, der anfægtes i denne sag. I begge tilfælde skal gennemførelsesforanstaltningerne vedtages efter »forvaltningskomitéproceduren«, hvorefter de foreslåede foranstaltninger i form af udkast skal forelægges en komité bestående af repræsentanter for medlemsstaterne. Er de foreslåede foranstaltninger ikke i overensstemmelse med komitéens udtalelse, forelægges de Rådet, som inden for en måned kan træffe anden afgørelse med kvalificeret flertal.

4. Ved den første af de tre anfægtede bestemmelser, nemlig artikel 6, stk. 6, i Kommissionens forordning nr. 3007/84 med senere ændringer, fastsættes der sanktioner over for producenter, der har afgivet falsk erklæring ved indgivelsen af en ansøgning om præmie i henhold til artikel 5 i Rådets forordning nr. 3013/89, ifølge hvilken der ydes en præmie til udligning af indkomsttab for fårekødsproducenter. For at beregne præmiebeløbet må man kende antallet af præmieberettigede dyr i den pågældende producents besætning. Derfor bestemmer artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 3007/84 følgende:

»Hvis det faktiske antal præmieberettigede dyr, der konstateres ved den i artikel 5 omhandlede kontrol, er mindre end det antal, der er indgivet ansøgning om præmie for, ydes der ingen præmie ...«

I artikel 6, stk. 5, hedder det:

»De uberettiget udbetalte præmier skal tilbagebetales, forhøjet med en af medlemsstaten fastlagt rente regnet fra præmiens udbetaling til dens tilbagebetaling.«

I artikel 6, stk. 6, hedder det:

»Anvendes stk. 1, og konstaterer den ansvarlige myndighed, at det drejer sig om en falsk erklæring afgivet forsætligt eller groft uagtsomt, udelukkes producenten også fra præmieordningen for det produktionsår, der følger efter det produktionsår, for hvilket den falske erklæring konstateres.«

5. De øvrige anfægtede bestemmelser er indeholdt i Kommissionens forordning nr. 3813/89 med senere ændringer, hvori er fastlagt gennemførelsesbestemmelserne for den ordning med overgangsstøtte til landbrugsindkomster (herefter benævnt »LIS«), der blev indført ved Rådets forordning nr. 768/89. Artikel 13, stk. 3, i forordning nr. 3813/89 er affattet således:

»Konstateres det, at LIS er blevet ydet på basis af ukorrekte oplysninger fra den landbruger, der har attesteret dem, træffer den pågældende medlemsstat følgende foranstaltninger:

a) Såfremt en støtte er uretmæssigt udbetalt, geninddrives den fra landbrugeren forhøjet med en rente for perioden fra datoen fra støttens udbetaling til dens geninddrivelse. Den rentesats, der gælder for tilsvarende geninddrivelser i national ret, anvendes.

b) Fastslår den ansvarlige myndighed, at den uretmæssige udbetaling af beløbet skyldes alvorlige uregelmæssigheder fra landbrugerens side, skal medlemsstaten desuden enten:

— i alle sådanne tilfælde afkræve landbrugeren et beløb svarende til 30% af den uretmæssigt udbetalte støtte eller

— som hovedregel afkræve landbrugeren et beløb svarende til 30% af den uretmæssigt udbetalte støtte, men have mulighed for, afhængigt af hvor alvorligt det enkelte tilfælde er, at afkræve et beløb svarende til mindst 20% og højst 40% af den uretmæssigt udbetalte støtte.

c) Desuden udelukkes en landbruger, der har afgivet ukorrekte oplysninger, der giver anledning til en sanktion som fastsat i litra b), fra alle udbetalinger i henhold til et PSLI ('program for støtte til landbrugsindkomster') i en periode på tolv måneder fra den dato, hvor sanktionen blev fastlagt. I tilfælde, hvor støtten er kapitaliseret, tager den pågældende medlemsstat de nødvendige skridt til at sikre en behandling svarende til den behandling, der ville være blevet anvendt, hvis udbetalingerne ikke var kapitaliseret.

...«

Litra b) og c) i artikel 13, stk. 3, er de to øvrige bestemmelser, der anfægtes i den foreliggende sag.

6. Det kan fastslås, at de sanktioner, der skal pålægges i medfør af de omtvistede bestemmelser, falder i to kategorier. Den i artikel 6, stk. 6, i forordning nr. 3007/84 og artikel 13, stk. 3, litra c), i forordning nr. 3813/89 fastsatte sanktion går ud på udelukkelse i et år fra den pågældende ordning. Den i artikel 13, stk. 3, litra b), i forordning nr. 3813/89 fastsatte sanktion går ud på betaling af et beløb, der lægges til tilbagebetalingen (med renter) af den allerede udbetalte præmie. Disse to kategorier af sanktioner vil herefter blive benævnt henholdsvis »udelukkelse« og »tillæg«.

7. Den tyske regering har gjort gældende, at hverken Rådet eller Kommissionen har kompetence til at kræve, at medlemsstaterne benytter udelukkelsessanktioner, og at Rådet

ikke kan tillægge Kommissionen beføjelse til at kræve af medlemsstaterne, at disse benytter nogen af de to ovennævnte former for sanktioner. Den tyske regering finder endvidere, at selv om det antages, at en sådan delegation af beføjelser i princippet er mulig, står det fast, at der hverken udtrykkeligt eller forudsætningsvis findes hjemmel herfor i artikel 5, stk. 9, i forordning nr. 3013/89 eller i artikel 12 i forordning nr. 768/89,

»a) ved indførelse af bøder og tvangsbøder at sikre overholdelsen af de i artikel 85, stk. 1, og artikel 86 nævnte forbud

...

d) at fastlægge opgavefordelingen mellem Kommissionen og Domstolen i forbindelse med anvendelsen af de i dette stykke nævnte bestemmelser

...«

## Sanktioner efter EØF-traktaten

8. Inden jeg behandler de argumenter, den tyske regering har påberåbt sig til støtte for sit standpunkt, finder jeg det hensigtsmæssigt generelt at undersøge, hvilken ordning der i EØF-traktaten gælder for straf og sanktioner. I det følgende vil jeg i flæng benytte begreberne »straf« og »sanktion«, mens »strafferetlig sanktion« udelukkende vil blive brugt om sanktioner, der henhører under strafferetten.

9. Traktaten indeholder forholdsvis få udtrykkelige bestemmelser om anvendelse af sanktioner. For det første må der sondres mellem de sanktioner, som Fællesskabet selv direkte pålægger, og dem, der ifølge fællesskabsretten kan kræves iværksat af medlemsstaterne.

10. Hvad angår den første type sanktion hedder det i traktatens artikel 87, stk. 2, at de forordninger og direktiver, som Rådet skal udstede i medfør af artikel 87, stk. 1, især har til formål:

Som følge heraf gives der ved Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, den første gennemførelsesforordning til EØF-traktatens artikel 85 og 86, Kommissionen beføjelse til at pålægge virksomhederne bøder og tvangsbøder: jf. artikel 15 (bøder) og artikel 16 (tvangsbøder). Jeg skal bemærke, at disse sanktioner pålægges ved en kommissionsbeslutning og ikke af medlemsstaternes myndigheder, selv om sanktionerne om fornødent kan tvangsfuldbyrdes ved medlemsstaternes domstole (jf. traktatens artikel 192). Bøderne kan pålægges i tilfælde af fremsættelse af urigtige eller forvanskede oplysninger (artikel 15, stk. 1) og i tilfælde af overtrædelse af væsentlige konkurrenceregler eller afgørelser (artikel 15, stk. 2), dersom den pågældende virksomhed har handlet forsætligt eller uagtsomt. Men i artikel 15, stk. 4, hedder det:

»Beslutninger, der træffes i henhold til stk. 1 og 2, er ikke sanktioner i strafferetlig forstand.«

Således kan Fællesskabets udøvelse af sine beføjelser i henhold til traktatens artikel 87, stk. 2, litra a), ikke sidestilles med udøvelse af strafferetlige beføjelser. Dog må man ud fra artikel 15, stk. 4, også formode, at anvendelsen af sanktioner udmålt i penge som f.eks. bøder og tvangsbøder kan henhøre under Fællesskabets kompetence, også selv om strafferetlige spørgsmål fortsat henhører under medlemsstaternes enekompetence.

11. Det følger heraf, at selv om Fællesskabet har bemyndigelse til at ikende straf ved overtrædelse af konkurrenceregler, kan disse straffeforanstaltninger ikke betragtes som strafferetlige sanktioner. I øvrigt har Rådet udtrykkeligt anerkendt sondringen mellem strafferetlige og andre sanktioner. Denne sondring fortjener en mere dybtgående analyse, da den er af grundlæggende betydning for løsningen af de i denne sag rejste spørgsmål. Der hersker ingen tvivl om, at anvendelsen af bøder, der undertiden beløber sig til millioner af ecu, har til formål at virke afskrækkende på virksomheder, som ellers kunne være fristet til at handle i strid med Fællesskabets konkurrenceregler. Strafferetlige sanktioner har ligeledes til formål at virke afskrækkende, men heraf følger ikke, at enhver afskrækkende sanktion har strafferetlig karakter. I almindelighed har strafferetlige sanktioner ikke som eneste formål at forebygge overtrædelser, men indebærer tillige en »brændemærkning« som følge af samfundets misbilligelse eller moralske fordømmelse. Således vil en strafferetlig sanktions omfang ofte afhænge af, i hvor høj grad samfundet fordømmer den pågældende adfærd, og ikke af andre mere pragmatiske forhold. Ved en ikke-strafferetlig sanktion, også selv om den pålægges for uagtsomhed eller svig, kan fordømmelsen af fejlen ganske vist være en nødvendig forudsætning, men det er sædvanligvis ikke det endelige formål med straffen. Er der f.eks. tale om en civilretlig skadeserstatning som følge af uagtsomhed eller svig, er straffens formål at holde den skadelidte skadesløs, og undertiden at afholde skadevolderen fra gentagelser, men ikke at stigmatisere kriminel adfærd, heller ikke selv om det kan være nødvendigt at fordele ansvaret, inden der kan blive tale om straf.

12. 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. Hvorom alting er, kan pekuniære sanktioner under visse omstændigheder pålægges for at tilskynde virksomheder til nøje at overholde fællesskabsreglerne, uden at de derfor kan ligestilles med strafferetlige sanktioner.

13. I traktatens artikel 172 hedder det:

»Forordninger, som Rådet udsteder i henhold til denne traktats bestemmelser, kan tillægge Domstolen fuld prøvelsesret vedrørende de i forordningerne omhandlede sanktioner.«

Denne bestemmelse synes at forudsætte, at Rådet kan fastsætte sanktioner i de forordninger, det udsteder, helt uafhængigt af de beføjelser, der tillægges det ved traktatens artikel 87, stk. 2, litra a). For som anført giver artikel 87, stk. 2, litra d), allerede mulighed for at tillægge Domstolen den nødvendige kompetence vedrørende sanktioner, der pålægges i medfør af forordninger med hjemmel i artikel 87, stk. 2, litra a). Havde Rådet ikke beføjelse til at fastlægge andre sanktioner, ville artikel 172 være overflødig. Faktisk er artikel 172 anvendt ved i hvert fald én anden lejlighed. Ifølge traktaten kan Rådet, når det i medfør af artikel 79, stk. 1, fastsætter bestemmelser om afskaffelse af visse former for forskelsbehandling i transportsektoren,

»især fastsætte de bestemmelser, der er nødvendige for at gøre det muligt for Fællesskabets institutioner at påse overholdelsen af den i stk. 1 nævnte regel, og for at sikre brugerne den fulde fordel af denne«.

Artikel 79, stk. 3, kan fortolkes som indebærende beføjelse til at fastlægge sanktioner. Følgelig hedder det i artikel 18 i Rådets forordning nr. 11 af 27. juni 1960 (EFT 1959-1962, s. 56) vedrørende afskaffelse af forskelsbehandling med hensyn til transportpriser og transportvilkår, udfærdiget i henhold til artikel 79, stk. 3, i traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, at Kommissionen kan pålægge transportvirksomheder, der er ansvarlige for en forskelsbehandling i den i artikel 79, stk. 1, i traktaten anførte betydning, sanktioner, mens Kommissionen ifølge artikel 17 kan pålægge virksomheder, der ikke meddeler korrekte oplysninger, sanktioner. I samme forordnings artikel 25, stk. 2, hedder det:

»I henhold til traktatens artikel 172 tillægges der Domstolen fuld prøvelsesret med hensyn til sanktionerne i medfør af artikel 17 og 18 ...«

Jeg skal ligeledes bemærke, at ifølge artikel 19 i forordning nr. 11 og artikel 15, stk. 4, i forordning nr. 17 »[har] beslutningerne i medfør af artikel 17 og 18 ikke strafferetlig karakter«.

14. Som anført af Kommissionen i sin duplik er det klart, at artikel 172 alene vedrører sanktioner vedtaget af fællesskabsinstitutionerne og ikke dem, der pålægges af de nationale myndigheder. Faktisk synes traktaten ikke at indeholde nogen udtrykkelig bestemmelse vedrørende sidstnævnte form for sanktion. Pålægges en sanktion af en national myndighed i medfør af fællesskabsretten, er det klart, at enhver tvist vedrørende den beslutning, der ligger til grund for sanktionen, henhører under de nationale retters kompetence. De sanktioner, der anfægtes i den foreliggende sag, skal pålægges af de nationale myndigheder i medfør af bestemmelser i Kommissionens forordninger og ikke direkte af Kommissionen selv. Da traktatens artikel 172 ikke vedrører denne type tilfælde, er det irrelevant for spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen kan vedtage lignende bestemmelser, om artikel 172 alene vedrører rådsforordninger, og altså ikke kommissionsforordninger.

15. Selv om traktaten ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse om sanktioner pålagt af de nationale myndigheder, har Domstolen fortolket artikel 5 som et krav om, at medlemsstaterne under visse omstændigheder skal pålægge sanktioner for overtrædelse af fællesskabsreglerne. I sagen Amsterdam Bulb mod Produktschap voor Siergewassen (sag 50/76, Sml. 1977, s. 137), der drejede sig om, hvorvidt Kongeriget Nederlandene kunne træffe visse foranstaltninger vedrørende fastsættelsen af eksportpriserne for blomsterløg, der ikke var omfattet af forordningerne om indførelse af en fælles markedsordming for denne sektor, udtalte Domstolen i præmis 33, at

»medlemsstaterne er beføjede til at vælge de sanktioner, de finder egnede, når en fællesskabsordning ikke fastsætter særlige strafsanktioner for privates overtrædelse af nævnte ordning«.

Men i sag 68/88 (Kommissionen mod Grækenland, Sml. 1989, s. 2965) gik Domstolen endnu længere, idet den i dommens præmis 23, 24 og 25 udtalte:

»Hertil bemærkes, 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 administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, i medfør af EØF-traktatens artikel 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 overtrædelsen og have en afskrækkende virkning.

Endvidere skal de nationale myndigheder være lige så agtpågivende ved overtrædelser af fællesskabsretten, som de er ved gennemførelsen af tilsvarende national lovgivning.«

Det vil sige, at selv når der ikke i fællesskabsretten er fastsat sanktioner i tilfælde af overtrædelse af bestemmelserne i denne — og det skal bemærkes, at i de to ovenfor citerede domme har Domstolen ladet den mulighed stå åben, at der i fællesskabsretten fastsættes sådanne sanktioner — begrænses medlemsstaternes frihed af den pligt, de i medfør af traktatens artikel 5 har til at samarbejde ved gennemførelsen af Fællesskabets mål. Når målet for fællesskabsreglerne ikke helt kan nås uden anvendelse af sanktioner, skal medlemsstaterne sørge for, at der kan pålægges adækvat straf.

16. I betragtning af disse begrænsninger i medlemsstaternes handlefrihed forekommer det naturligt at antage, at Fællesskabet er kompetent til i enhver bestemmelse, det vedtager, at fastlægge, hvilke sanktioner der finder anvendelse i tilfælde af overtrædelse eller misbrug og kan betragtes som sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til

overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Navnlig må man således i forbindelse med de fælles markedsordninger for landbruget antage, at Fællesskabet i medfør af traktatens artikel 40, stk. 3, og artikel 43, stk. 2, kan fastlægge de sanktioner, det betragter som nødvendige for at sikre en effektiv og ensartet anvendelse af reglerne på dette område. Faktisk bestrider den tyske regering heller ikke, at Fællesskabet kan indføre sanktioner i forbindelse med de retsforskrifter, det vedtager. Men ifølge den tyske regering har Kommissionen overskredet grænserne for denne kompetence, for så vidt angår de anfægtede bestemmelser i den foreliggende sag. Jeg vil derfor nu gennemgå de argumenter, den tyske regering har påberåbt sig til støtte for sin påstand.

17. Som anført anfægter den tyske regering gyldigheden af de anfægtede bestemmelser af tre særskilte grunde. Den første grund vedrører rækkevidden af Fællesskabets kompetence til at fastsætte sanktioner. Den anden vedrører Rådets bemyndigelse til at delegere denne kompetence til Kommissionen. Og den tredje angår spørgsmålet om, hvorvidt den relevante kompetence i den foreliggende sag virkelig er blevet delegeret. Jeg skal behandle grundene hver for sig.

**Rækkevidden af kompetencen til at fastsætte sanktioner**

18. Ifølge den tyske regering kan Fællesskabet fastsætte en sanktion som f.eks. et tillæg, men ikke en sanktion som udelukkelse. Den har anført, at når traktaten udtrykkeligt hjemler sanktioner, nemlig i artikel 87, stk. 2, litra a), tales der alene om »indførelse af bøder og tvangsbøder«. Den tyske regering hævder, at der ikke sondres på samme måde i medlemsstaterne mellem »strafferetlige« og »administrative« sanktioner, hvorfor alene sanktioner, der udtrykkelig nævnes i traktaten, med sikkerhed kan betragtes som hørende under Fællesskabets kompetence. Ellers ville det nemlig være vanskeligt i hvert enkelt tilfælde at fastslå, om en sanktion er strafferetlig og således falder uden for Fællesskabets kompetence, eller om den er administrativ og hører under Fællesskabet. Endvidere må man ifølge den tyske regering ligeledes fortolke begrebet fællesskabssanktion indskrænkende, da sanktionerne i særlig grad påvirker borgernes grundlæggende rettigheder.

19. Den tyske regering er ligeledes af den opfattelse, at kompetencen til at indføre sanktioner ikke kan udledes af traktatens artikel 40, stk. 3, eller af gennemførelsesbestemmelserne hertil. Det findes dog vanskeligt at forlige denne påstand med den tyske regerings opfattelse, hvorefter Fællesskabet i denne sag kan fastsætte et tillæg (men ikke en udelukkelse). Har Fællesskabet denne kompetence, kan det kun være, fordi indførelsen af en sådan sanktion under disse omstændigheder er nødvendig for udarbejdelsen og iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik, jf. traktatens artikel 40, stk. 3, og artikel 43, stk. 2.

20. Den tyske regering har i hvert fald hævdet, at Fællesskabet ikke kan indføre en sanktion som udelukkelse. Udelukkelse fra fremtidig deltagelse i en økonomisk støtte-

ordning kan ikke sidestilles med sanktioner som tillæg, bøder eller tvangsbøder, som er sanktioner, der har bestemte økonomiske konsekvenser for den pågældende producent. Ifølge den tyske regering indeholder udelukkelse et element af moralsk fordømmelse, fordi producenten, når han udelukkes fra i fremtiden at profitere af en økonomisk støtteordning, er genstand for en fordømmelse, idet han erklæres moralsk uegnet til at deltage i ordningen. Han tvinges ikke bare til at betale en bøde. Udelukkelse har således i modsætning til tillæg strafferetlig karakter og udgør desuden en sanktion, der ikke udtrykkeligt er nævnt i traktaten.

21. Kommissionen har for sit vedkommende anført, at en sanktion som udelukkelse ubestrideligt hører til den kategori af foranstaltninger, som Fællesskabet kan træffe i henhold til traktatens artikel 40, stk. 3, og artikel 43, stk. 2. Kommissionen har anført, at artikel 40, stk. 3, bestemmer, at den fælles ordning for landbrugsmarkederne »kan omfatte alle foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de i artikel 39 fastsatte mål«. Kommissionen finder, at forbuddet mod fremtidig deltagelse i en tilskuds- eller præmieordning er en administrativ snarere end en strafferetlig foranstaltning, og at det er mere korrekt at betragte det som en betingelse for ydelse af støtten, som producenten frit har accepteret, end som en sanktion, der pålægges som følge af tilsidesættelse af en forpligtelse, der ensidigt er påbudt af Fællesskabet. Endvidere er udelukkelse ifølge Kommissionen et væsentligt middel til kontrol med brugen af de midler, der finansierer de pågældende ordninger, og til beskyttelse af disse midler, mens beføjelsen til at kræve pålæggelse af egnede sanktioner er absolut nødvendig til sikring af en ensartet anvendelse af fællesskabsretten.

22. Jeg finder ikke, at den tyske regering har fremført noget overbevisende anbringende, som skulle udelukke Fællesskabet fra at indføre en sanktion som udelukkelse. Som anført er den tyske regerings argumenter stort set opdelt i fire dele. De bygger på 1) traktatens ordlyd, 2) vanskeligheden ved at sondre mellem strafferetlige og andre sanktioner, 3) nødvendigheden af at fortolke Fællesskabets beføjelser indskrænkende og 4) sondringen mellem tillæg og udelukkelse. Jeg vil behandle hvert argument for sig. Som jeg har nævnt, har den tyske regering ligeledes fremført et argument vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 40, stk. 3. Dette er alene relevant, såfremt det er muligt at sondre mellem en sanktion som udelukkelse og en sanktion som tillæg. Dette spørgsmål vil blive behandlet under punkt 4).

1) *Traktatens ordlyd*

23. Efter min mening kan man ikke af det forhold, at bøder og tvangsbøder er de eneste sanktioner, der udtrykkeligt nævnes i traktaten, udlede, at de derfor er de eneste sanktioner, Fællesskabet kan kræve anvendt. For det første skal jeg nemlig bemærke, at der i artikel 172 tales meget generelt om »sanktioner« (»sanctions« i den franske udgave, »penalties« i den engelske udgave og »Zwangsmassnahmen« i den tyske udgave), og at der i artikel 79, stk. 3, om transportsektoren er tale om endnu mere generelle

udtryk: »regler, der sikrer gennemførelsen ...«, en formulering, der, som vi har set, kan fortolkes som omfattende sanktioner. Endvidere udgør de i den foreliggende sag anfægtede sanktioner ikke sanktioner, der direkte er pålagt af Fællesskabet, men snarere foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe i henhold til fællesskabsretten. Dvs. at selv om det erkendes, at det kan være berettiget at sondre mellem tillæg og udelukkelse, således at tillægget kan betragtes som en slags bøde og derfor som en sanktion, der hører til de typer, der særlig er nævnt i traktaten — hvilket i sig selv er tvivlsomt — forekommer denne sondring mig ikke at have konsekvenser for bestemmelsen af, hvilke sanktioner der kan kræves iværksat af medlemsstaterne. Det er nemlig under alle omstændigheder en kendsgerning, at traktaten ikke udtrykkeligt nævner sanktioner, der er pålagt af medlemsstaterne.

2) *Strafferetlige og andre sanktioner*

24. I modsætning til hvad den tyske regering mener, mener jeg ikke, det er afgørende, at medlemsstaterne ikke sondrer på samme måde mellem strafferetlige og andre sanktioner. Selv om det antages, at Fællesskabets kompetence for så vidt angår iværksættelsen af den i artikel 43, stk. 2, omhandlede fælles landbrugspolitik, indskrænker sig til indførelse af andre end strafferetlige sanktioner, står det dog klart, at fastlæggelsen af grænserne for Fællesskabets kompetence henhører under fællesskabsretten. Det er således fællesskabsretten og ikke den nationale lovgivning, der med henblik herpå skal fastlægge grænsen mellem strafferetlige og andre sanktioner.

3) *Nødvendigheden af en indskrænkende fortolkning*

25. I betragtning af de alvorlige konsekvenser, sanktioner kan have for de berørte personer, er det utvivlsomt korrekt, at Fællesskabet kun bør kræve anvendelse af sanktioner, såfremt det er strengt nødvendigt for at nå Fællesskabets mål, i dette tilfælde den fælles landbrugspolitiks mål. Men det er vanskeligt at se, hvorledes dette princip, som i det væsentlige er en anvendelse af proportionalitetsprincippet, kan unddrage Fællesskabet muligheden for at indføre en særlig form for sanktion.

26. Efter min opfattelse ville det være overraskende, om forbuddet mod fremtidig deltagelse i en fællesskabsordning for økonomisk støtte kan udgøre en sanktion, som ligger uden for Fællesskabets kompetenceområde. Fællesskabet må utvivlsomt under visse klart definerede omstændigheder og for et begrænset tidsrum kunne kræve, at en producent udelukkes fra en fællesskabsordning, nøjagtig som det kan kræve opfyldelse af visse betingelser, inden der kan ydes økonomisk støtte. Som vi har set, er det forhold, at omstændighederne som i den foreliggende sag kan omfatte svig eller uagtsomhed fra producentens side, ikke tilstrækkeligt til at give sanktionen strafferetlig karakter, da svig og i endnu højere grad uagtsomhed er gængse begreber såvel inden for civilretten som inden for strafferetten. Selv om det er klart, at svig kan være moralsk forkastelig,

indebærer det nemlig ikke, at alle sanktioner for svig skal forfølge et moralsk eller strafferetligt mål: formålet med sanktionen kan slet og ret være at afskrække.

27. Under alle omstændigheder har den tyske regering ikke bestridt, at indførelsen af et tillæg henhører under Fællesskabets kompetence, selv i tilfælde, hvor straffen pålægges på grund af alvorlige uregelmæssigheder som f.eks. uagtsomhed eller svig. Jeg går derfor nu over til spørgsmålet, om der i det foreliggende tilfælde kan sondres mellem de to former for sanktion.

4) *Sondring mellem udelukkelse og tillæg*

28. Som Kommissionen har bemærket, er det vanskeligt at forstå, hvorfor sanktioner i form af udelukkelse ligger uden for Fællesskabets kompetence, mens sanktioner i form af tillæg fortsat ligger inden for. Navnlig forekommer fortabelse af retten til at deltage i en økonomisk støtteordning ikke at have en mere udpræget strafferetlig karakter end forpligtelsen til at betale en bøde. Ganske vist kan producentens økonomiske tab være vanskeligere at sætte tal på ved en udelukkelse end ved et tillæg, men dette forekommer mig ikke at have nogen betydning for, om sanktionen betragtes som strafferetlig eller det modsatte.

29. Efter min opfattelse er forskellene mellem en udelukkelse og et tillæg i nærværende sag mindre væsentlige end lighederne. Disse to former for straf er kendetegnet ved, at sanktionen mod producenten er strengere end et krav om tilbagebetaling, eventuelt med renter, af de uretmæssigt oppebårne ydelser. Således er der slet ingen tvivl om, at der såvel i artikel 6, stk. 6, i forordning nr. 3007/84 som i artikel 13, stk. 3, litra b) og c), i forordning nr. 3813/89 indføres sanktioner, som går videre end tilbagebetaling af uretmæssigt oppebårne ydelser med tillæg af rente i henhold til henholdsvis artikel 6, stk. 5, og artikel 13, stk. 3, litra a). Til gengæld er den nøjagtige karakter af en sanktion, der pålægges en producent, der har handlet svigagtigt eller uagtsomt, efter min mening af mindre betydning. Som jeg allerede har anført, skal enhver sanktion, der indføres, opfylde proportionalitetskriteriet, dvs. at den skal være et adækvat middel til at nå det fastsatte mål uden at gå længere end til det, der kræves for at nå målet. I den foreliggende sag skal sanktionerne således afholde producenterne fra at handle svigagtigt og uagtsomt, men de må ikke overskride grænserne for, hvad der er nødvendigt, hvorved der navnlig skal tages hensyn til, hvilke andre kontrolmidler der foreligger, f.eks. audit og inspektion. Men for så vidt disse kriterier opfyldes, forekommer det mig, at valget mellem et tillæg og en udelukkelse ligger inden for rammerne af den skønsbeføjelse, Fællesskabet har i forbindelse med den fælles landbrugspolitik.

30. Det er rigtigt, at udtrykkene »sanktion« og »straf« undertiden anvendes om bestemmelser, som i virkeligheden alene består i tilbagebetaling af den uretmæssigt modtagne ydelse. Således har Domstolen flere gange fremstillet fortabelsen af den sikkerhed, der er stillet til gengæld for en forudbetaling af eksportrestitutioner, som en »sanktion« (jf. dom af 18.11.1987, sag 137/85, Maizena mod BALM, Sml. s. 4587, præmis 12, af 12.7.1990, sag C-155/89, Philipp Brothers, Sml. I, s. 3265, præmis 40, og senest af 27.11.1991, sag C-199/90, Italrade mod AIMA, Sml. I, s. 5545, præmis 10. Men det er klart, at producentens tab i dette tilfælde i det væsentlige

består i fortabelsen af retten til at beholde den oprindelige ydelse, som er udbetalt, inden han har opfyldt de betingelser, som den pågældende restitution var betinget af. Såfremt producenten senere ikke opfylder disse betingelser, er tilbageholdelsen af hans sikkerhedsstillelse blot et middel til at få tilbagebetalt den uretmæssigt modtagne ydelse (jf. dom i sagen Philipp Brothers, præmis 37, samt forslaget til afgørelse fremsat den 26.9.1991 af generaladvokat Darmon i sagen Italtrade, punkt 18 og 19).

31. Det står imidlertid klart, at tilbagebetalingen af uretmæssigt modtagne ydelser ikke er den eneste sanktion, der kan sikre overholdelse af de i fællesskabsretten fastsatte betingelser. I sag 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft mod Einfuhr-und Vorratsstelle, Sml. 1970, s. 255, org. ref.: Rec. s. 1125) bestod garantien ikke i en sikkerhedsstillelse til sikring af tilbagebetaling af forudbetalte beløb, men snarere i en sikkerhedsstillelse til sikring af opfyldelsen af en eksportforpligtelse, der skulle sikre, at indehaverne af en eksportlicens udnyttede denne. Domstolen udtalte, at tilbageholdelsen af sikkerheden i tilfælde af ikke-overholdelse af denne betingelse udgjorde et nødvendigt og velegnet middel til at opnå opfyldelse af forpligtelsen (jf. dommens præmis 8-12). Selv om Domstolen i dommens præmis 18 understregede, at fortabelsen af sikkerheden ikke kan sidestilles med en strafferetlig sanktion, er det tydeligt, at den pligt til at give afkald på sikkerheden, der pålægges under disse omstændigheder, svarer til en sanktion, der går videre end tilbagebetaling af uretmæssigt modtagne ydelser (jf. ligeledes sag 122/78, Buitoni mod FORMA, Sml. 1979, s. 677, og sag 181/84, Man (Sugar) mod IBAP, Sml. 1985, s. 2889), hvor Kommissionens kompetence til at indføre sådanne sanktioner i princippet ikke blev bestridt. Men som jeg allerede har anført, bestrider den tyske regering under alle omstændigheder ikke, at Fællesskabet i den foreliggende sag har kompetence til at indføre en sanktion i form af et tillæg, som utvivlsomt er andet og mere end en tilbagebetaling af modtagne ydelser.

32. Min konklusion er derfor, at når Fællesskabet træffer bestemmelser om forvaltningen af ordninger, der giver landbrugere, som opfylder visse betingelser, mulighed for at opnå økonomisk støtte, kan det principielt kræve af medlemsstaterne, at disse pålægger producenter, der har gjort sig skyldige i alvorlige uregelmæssigheder, som f.eks. svigagtige eller uagtsomme handlinger, en sanktion som udelukkelse. Jeg finder derfor, at den tyske regerings første ugyldighedsanbringende bør forkastes.

33. De to øvrige ugyldighedsanbringender, der er påberåbt af den tyske regering, vedrører Kommissionens kompetence og ikke Fællesskabets. Den tyske regering har anført, at selv om Rådet har beføjelse til at indføre sanktioner, kan det ikke delegere denne kompetence til Kommissionen. Endvidere hævder den tyske regering, at selv om man antager, at denne delegationsbeføjelse eksisterer, er den ikke blevet udøvet i forbindelse med de anfægtede bestemmelser. Jeg vil nu gennemgå disse to påstande.

**Rækkevidden af Rådets delegationsbeføjelse**

34. I traktatens artikel 145 hedder det:

»For at sikre virkeliggørelsen af de i denne traktat opstillede mål og på de deri fastsatte vilkår skal Rådet:

...

— i de retsakter, det vedtager, 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. Ovennævnte vilkår skal være i overensstemmelse med de principper og regler, som Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter udtalelse fra Europa-Parlamentet, har fastsat i forvejen.«

I overensstemmelse med denne bestemmelse har Rådet truffet afgørelse 87/373/EØF af 13. juli 1987 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 197, s. 33), den såkaldte »komité-afgørelse«. Afgørelsens artikel 1 er affattet således:

»Med undtagelse af de særlige tilfælde, hvor Rådet forbeholder sig ret til selv direkte at udøve gennemførelsesbeføjelser, tillægger det i de retsakter, det vedtager, Kommissionen beføjelser til at gennemføre de forskrifter, det udfærdiger. Rådet angiver hovedindholdet af disse beføjelser.

Rådet kan for udøvelsen af disse beføjelser opstille nærmere vilkår, som skal være i overensstemmelse med de i artikel 2 og 3 anførte procedurer.«

Blandt disse procedurer er procedure II, dvs. den forvaltningskomitéprocedure, der anvendtes ved vedtagelsen af de anfægtede bestemmelser.

35. Endelig modsvares Rådets beføjelse til at tillægge Kommissionen de nødvendige gennemførelsesbeføjelser af Kommissionens pligt til at udøve disse beføjelser, jf. traktatens artikel 155:

»For at sikre fællesmarkedets funktion og udvikling skal Kommissionen:

...

— udøve de beføjelser, som Rådet tildeler den med henblik på gennemførelse af de af dette udfærdigede forskrifter.«

36. De her citerede traktatbestemmelser og bestemmelser i »komité-afgørelsen« giver ikke grund til at antage, at Rådets beføjelse til at delegere gennemførelsesbeføjelser til Kommissionen skal fortolkes indskrænkende, snarere tværtimod. Der synes nemlig at bestå en formodning om, at Rådet tillæg-

ger Kommissionen beføjelse til at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for gennemførelsen af de forskrifter, det udfærdiger, bortset fra i de særlige tilfælde, hvor det beslutter, at det hellere selv må udøve disse gennemførelsesbeføjelser. Denne formodning synes navnlig at bestå med hensyn til den fælles landbrugspolitik (jf. dom af 29.6.1989, sag 22/88, Vreugdenhil mod Minister van Landbouw en Visserij, Sml. s. 2049, præmis 16, og af 2.5.1990, sag C-357/88, Hopermann, Sml I, s. 1669, præmis 7). Det ses, at Rådet i alle tilfælde til en vis grad kan bevare muligheden for at kontrollere Kommissionens vedtagelse af de pågældende gennemførelsesforanstaltninger ved at vælge en af de i »komité-afgørelsen« fastlagte procedurer, hvilket Rådet faktisk har gjort i forbindelse med de i den foreliggende sag anfægtede bestemmelser.

37. Til støtte for sin påstand om, at Rådet ikke er bemyndiget til at tillægge Kommissionen beføjelsen til at indføre sanktioner, har den tyske regering fremført tre hovedargumenter. For det første har den anført, at når der i traktaten udtrykkeligt henvises til indførelse af sanktioner, er det Rådet og ikke Kommissionen, der nævnes. Således indeholder traktatens artikel 87, stk. 2, litra a), som vi har set, en opfordring til Rådet, og ikke til Kommissionen, til at fastsætte bøder og tvangsbøder i de retsakter, det udsteder i medfør af artikel 87, stk. 1, og også i artikel 172 tales der om »forordninger, som Rådet udsteder«. For det andet har den tyske regering anført, at det i højere grad stemmer overens med princippet om institutionel ligevægt mellem Fællesskabets organer at forbeholde Rådet beføjelsen til at indføre sanktioner og at fortolke de gennemførelsesbeføjelser, der er tillagt Kommissionen, indskrænkende. Herved har den tyske regering henvist til analogien mellem på den ene side forholdet mellem Rådet og Kommissionen og på den anden side det forhold, der består i en stat mellem den lovgivende og den udøvende magt, og hævdet, at beføjelsen til at indføre sanktioner skal forbeholdes det eneste fællesskabsorgan, der svarer til den lovgivende magt, nemlig Rådet. Endelig har den tyske regering anført, at det under alle omstændigheder er forkert at betragte indførelsen af sanktioner som en integrerende del af gennemførelsen af de af Rådet udfærdigede forskrifter. Der er her snarere tale om foranstaltninger, der forbedrer eller supplerer disse forskrifter.

38. Kommissionen fastholder for sit vedkommende, at beslutningen om at indføre sanktioner utvivlsomt omfattes af gennemførelsen af de af Rådet udfærdigede forskrifter. Kommissionen har anført, at arten af de sanktioner, der kan vise sig nødvendige, bl.a. afhænger af, hvilke andre kontrolmuligheder der foreligger. Jo strengere tilsyn der f.eks. udøves med den praktiske gennemførelse af en økonomisk støtteordning, jo mindre behov er der for at indføre sanktioner til forebyggelse af overtrædelser eller misbrug. Alene Kommissionen kan, når den iværksætter ordningen, bedømme, hvilken sanktionstype der er fornøden, og hvor streng sanktionen skal være. Kommissionen finder ligeledes, at det klart fremgår af retspraksis, at Kommissionen er beføjet til at fastsætte sanktioner.

39. Som jeg allerede har nævnt, er der ingen direkte forbindelse mellem på den ene side affattelsen af traktatens artikel 87, stk. 2, litra a), og artikel 172, og endog artikel 79, stk. 3, som ligeledes indskrænker sig til at nævne Rådets beføjelser uden at nævne Kommissionen, og på den anden side de anfægtede

bestemmelser, da der i de anfægtede bestemmelser er tale om de nationale myndigheders anvendelse af sanktioner i henhold til fællesskabsreglerne og ikke om Kommissionens direkte anvendelse af sanktionerne. Navnlig er bestemmelserne i artikel 172 uden nogen forbindelse med nærværende sag, da Domstolen under ingen omstændigheder vil være kompetent til at tage stilling til de pågældende sanktioner. Derfor finder jeg ikke, at Fællesskabets beføjelse til at harmonisere de i de nationale lovgivninger fastsatte sanktioner kan anfægtes af traktatens bestemmelser om sanktioner, der pålægges direkte af Fællesskabet.

40. Efter min opfattelse bør den tyske regerings andet argument ligeledes forkastes. Selv om den af den tyske regering opstillede analogi med magtadskillelsen i en stat antages, skal jeg bemærke, at beføjelsen til at indføre ikke-strafferetlige sanktioner som regel kan delegeres af den lovgivende til den udøvende myndighed. Under alle omstændigheder pålægger traktaten som bekendt udtrykkeligt Kommissionen at gennemføre de af Rådet udfærdigede forskrifter. Såfremt indførelsen af sanktioner kan betragtes som led i denne gennemførelse, må udøvelsen af denne beføjelse anses for fuldstændigt at stemme overens med de respektive roller, der er tillagt de to institutioner. Derfor er der kun et spørgsmål, der skal undersøges, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt vedtagelsen af egnede sanktioner udgør en integrerende del af gennemførelsen af Rådets forskrifter, en opgave der er tillagt Kommissionen, eller om sådanne sanktioner, som den tyske regering har anført, snarere skal ses som et middel til at forbedre eller supplere disse forskrifter.

41. Jeg finder, at svaret på dette spørgsmål klart kan udledes af Domstolens praksis. I sag 25/70 (Einfuhr-und Vorratsstelle mod Köster, Sml. 1970, s. 259, org. ref.: Rec. s. 1161) prøvede Domstolen gyldigheden af de foranstaltninger, Kommissionen havde vedtaget i medfør af Rådets forordning nr. 19 af 4. april 1962 om den gradvise indførelse af en fælles markedsordning for korn (JO 1962, s. 933). I denne forordning og gennemførelsesbestemmelserne dertil blev der fastsat et system med sikkerhedsstillelse, der ligner det, der er tale om i sagen Internationale Handelsgesellschaft, der er omtalt i punkt 31 ovenfor. Således hedder det i artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 19, at enhver indførsel eller udførsel af visse varer er betinget af forelæggelse af en import- eller eksportlicens, mens udstedelse af en importlicens ved artikel 16, stk. 2, gøres betinget af en sikkerhedsstillelse. Endelig hedder det i artikel 16, stk. 3, at »de detaljerede regler for anvendelsen af denne artikel udstedes af Kommissionen efter forvaltningskomitéproceduren«. I medfør af denne bestemmelse har Kommissionen vedtaget regler, hvorved udstedelsen af ikke alene en importlicens, men også en eksportlicens, gøres betinget af en sikkerhedsstillelse, og hvori det bestemmes, at manglende overholdelse af eksportforpligtelsen medfører fortabelse af den stillede sikkerhed.

42. I Köster-sagen udtalte Domstolen, at de af Kommissionen vedtagne bestemmelser var omfattet af den gennemførelsesbeføjelse, den havde fået tillagt ved artikel 16, stk. 3, i Rådets forordning (jf. dommens præmis 17 og 18, som er citeret nedenfor i punkt 43). Generaladvokat Dutheillet de Lamothe anførte i sit forslag til afgørelse, s. 249:

»... idet Rådet ... frit kan betro eller undlade at betro Kommissionen udstedelsen af gennemførelsesforanstaltninger for grundforordningerne.

Det eneste problem består i, hvorvidt indførelsen af en ordning med sikkerhedsstillelse udgør en 'gennemførelsesforanstaltning' for en forordning, som fastsætter pligt til at erhverve en import- eller eksportlicens.

Jeg er af denne opfattelse, for når Rådet foreskrev en pligt til at være i besiddelse af en import- eller eksportlicens, så var betingelserne for udstedelsen af denne licens kun ... simple midler til gennemførelse af den nævnte pligt, for så vidt som disse midler ... ikke pålægger importørerne og eksportørerne overdrevne byrder i forhold til formålene med indførelsen af importlicenser.«

Det var således irrelevant, at artikel 16, stk. 2, i Rådets forordning alene bestemte, at udstedelsen af *import*licenser var betinget af en sikkerhedsstillelse. Som Domstolen bemærkede, kunne den pågældende bestemmelse selv betragtes som en delvis iværksættelse af den i artikel 16, stk. 1, fastsatte regel, som gjorde såvel udførsel som indførsel betinget af en licens. De af Kommissionen vedtagne foranstaltninger, hvorved pligten til at stille sikkerhed udstraktes til at omfatte *eksport*licenser, skulle betragtes som supplerende gennemførelsesforanstaltninger til den i artikel 16, stk. 1, fastsatte regel og derved som værende omfattende af den almindelige gennemførelseskompetence, som var tillagt Kommissionen ved artikel 16, stk. 3.

43. Den tyske regering har i sin replik udtalt, at den ikke mener, at det af Kommissionen forfægtede standpunkt kan finde støtte i Köster-sagen, og at Domstolen i denne sag alene anerkendte Kommissionens beføjelse til at udvide ordningen med sikkerhedsstillelse til at omfatte udførsler, fordi der ved Rådets forordning allerede var indført en sådan ordning for indførsler. Jeg mener dog, at det, der har betydning i denne forbindelse, er, at Domstolen har betragtet såvel de af Rådet som de af Kommissionen trufne bestemmelser som foranstaltninger til gennemførelse af den i artikel 16, stk. 1, fastsatte regel. Således udtaler Domstolen i dommens præmis 17 og 18:

»... stk. 2, som er placeret mellem disse to generelle bestemmelser, er en særlig gennemførelsesforanstaltning, som tjener til iværksættelsen af en del af de i stk. 1 nævnte bestemelser.

...

Artikel 16 må altså fortolkes således, at dens henvisning til de i stk. 3 fastsatte gennemførelsesforanstaltninger omfatter alle bestemmelser, der er beregnet til at supplere de pragmentariske foranstaltninger i henhold til stk. 2 efter mønsteret i denne bestemmelse«.

Havde de af Kommissionen trufne gennemførelsesforanstaltninger overlappet de delvise gennemførelsesforanstaltninger, Rådet allerede havde truffet, i stedet for at supplere dem, kunne man naturligvis sige, at Kommissionen havde misbrugt sine gennemførelsesbeføjelser. Dette ville imidlertid ikke være, fordi indførelsen af en ordning med sikker-

hedsstillelse ikke hører med til gennemførelsen af en eksportlicensordning, men snarere fordi de af Kommissionen vedtagne gennemførelsesforanstaltninger altid skal harmonere med de regler, der gennemføres ved disse foranstaltninger, og med alle andre forskrifter, der udfærdiges af Rådet.

44. Som følge heraf fandt Domstolen i sag 22/88, Vreugdenhil mod Minister van Landbouw en Visserij, som jeg har citeret i punkt 36 ovenfor, og som den tyske regering ligeledes har henvist til, at Kommissionen havde overskredet sin kompetence, da den gennemførte Rådets forordning (EØF) nr. 754/76 af 25. marts 1976 om den toldbehandling, som skal anvendes for returvarer ved genindførsel til Fællesskabets toldområde (EFT L 89, s. 1). For at bekæmpe svig havde Kommissionen fastsat, at produkter fra intervention var udelukket fra returvareordningen. Men Domstolen fandt Kommissionens foranstaltninger uforenelige med artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning, hvis anvendelsesområde ikke kunne udvides af Kommissionen (jf. dommens præmis 20). Kommissionen kunne heller ikke påberåbe sig sine gennemførelsesbeføjelser i henhold til grundforordningerne om de fælles markedsordninger for landbrugsvarer, da de trufne foranstaltninger i dette tilfælde var uforenelige med de regler, som Rådet havde fastsat på et andet område, og som Kommissionen ikke kunne ændre (jf. dommens præmis 21-25). I modsætning til det synspunkt, der forfægtes af den tyske regering, viser Vreugdenhil-sagen således ikke, at vedtagelsen af foranstaltninger til bekæmpelse af svig er en overskridelse af de beføjelser til at gennemføre de af Rådet udfærdigede forskrifter, der er tillagt Kommissionen, men alene at disse beføjelser ikke kan udøves på en måde, der er uforenelig med andre af Rådet udfærdigede forskrifter. Domstolen har nemlig klart tilkendegivet, at indførelsen af sanktioner til sikring af overholdelsen af en fællesskabsforordning ikke i sig selv indebærer en udvidelse af forordningens anvendelsesområde (jf. dom af 10.7.1990, sag C-326/88, Hansen, Sml. I, s. 2911, præmis 11).

45. Efter min opfattelse fremgår det således af Domstolens praksis, at overladelsen til Kommissionen af gennemførelsesbeføjelser kan omfatte beføjelsen til at indføre sanktioner, som finder anvendelse i tilfælde af manglende overholdelse af fællesskabsforpligtelser, og endog at Kommissionen principielt er bemyndiget til at udøve disse gennemførelsesbeføjelser ved at indføre sådanne sanktioner. Som man kan se af eksemplet med fortabelse af en sikkerhed på grund af tilsidesættelse af en eksportforpligtelse, kan de indførte sanktioner gå videre end til tilbagebetalingen af uretmæssigt modtagne ydelser. I denne forbindelse er der ingen grund til at skelne mellem tilfældet med fortabelse af en sikkerhed, der er stillet, førend fristen for opfyldelsen af forpligtelsen er opfyldt, og tilfældet, hvor en sanktion anvendes efter misligholdelsen af en forpligtelse. En ordning med sikkerhedsstillelse kan betragtes som et middel, der gør det muligt for myndighederne på en let måde at opkræve de bøder o.lign., der eventuelt forfalder, og som i andre forbindelser kan sidestilles med en ordning med efterfølgende bøder (jf. Köstersagen, der er nævnt under punkt 41, dommens præmis 26 og 27). Naturligvis vil en sådan ordning som regel ikke være tilpasset de tilfælde, hvor bøden først forfalder, når der er ført bevis for uagtsomhed eller svig. Men, som vi har set, skal sanktionen, selv når de sanktionerede overtrædelser indebærer alvorlige uregelmæssigheder, ikke betragtes som havende strafferetlig karakter.

46. Følgelig er der efter min mening ingen tvivl om, at Rådet kan overlade Kommissionen beføjelsen til at indføre de ikke-strafferetlige sanktioner, som eventuelt er nødvendige for at få gennemført en rådsforordning på hensigtsmæssig måde. Tilbage står så spørgsmålet, om der virkelig er sket en sådan overladelse af beføjelser i forbindelse med de i denne sag anfægtede bestemmelser.

Delegering af beføjelse til at indføre sanktioner

47. Jeg skal erindre om, at Rådets delegation af kompetence til Kommissionen til at vedtage gennemførelsesbestemmelser var holdt i meget generelle vendinger. Således hedder det i artikel 5, stk. 9, i forordning nr. 3013/89, at Kommissionen »fastsætter gennemførelsesbestemmelserne til nærværende artikel, blandt andet om indgivelse af ansøgningerne om præmie og om udbetaling heraf«, mens det i artikel 12 i forordning nr. 768/89 hedder, at »gennemførelsesbestemmelserne til denne forordning ... fastsættes efter fremgangsmåden i artikel 13« (jf. punkt 3). Men ifølge den tyske regering giver denne bestemmelse ikke Kommissionen beføjelse til at indføre sanktioner, da de gennemførelsesbeføjelser, der tillagt den, skal fortolkes indskrænkende, i det mindste for så vidt angår sanktioner. Derudover er den tyske regering af den opfattelse, at kravet i artikel 1 i den under punkt 34 omhandlede »komité-afgørelse« om, at »Rådet angiver hovedindholdet« af de beføjelser, det tillægger Kommissionen, indebærer, at overdragelse af beføjelsen til at indføre sanktioner skal være udtrykkeligt angivet, og ikke kan betragtes som et element, der implicit er omfattet af en generel gennemførelsesbeføjelse. Da indførelsen af sanktioner berører borgernes grundlæggende rettigheder, er det ifølge den tyske regering ligeledes nødvendigt nøje at angive, hvilke sanktioner der kan indføres, og hvor strenge de må være.

48. Kommissionen har på den anden side hævdet, at dens gennemførelsesbeføjelser skal fortolkes bredt. Selv om Rådet i medfør af artikel 1 i »komité-afgørelsen« kan begrænse rækkevidden af de beføjelser, det tillægger Kommissionen, har det ikke i det foreliggende tilfælde udnyttet denne mulighed. Derfor er Kommissionen af den opfattelse, at de omtvistede bestemmelser henhører under de beføjelser, Rådet har tillagt den.

49. Som vi har set, viser Domstolens praksis, navnlig Köster-dommen, at en generel beføjelse til at vedtage gennemførelsesbestemmelser for en rådsforordning omfatter beføjelsen til at indføre de sanktioner, der eventuelt er nødvendige for at sikre effektiviteten af de deri indeholdte normer (jf. punkt 41-45 ovenfor). Den tyske regering har ikke hævdet, at de anfægtede sanktioner er overflødige eller uegnede til at sikre en effektiv gennemførelse af den pågældende økonomiske støtteordning. Den tyske regering har heller ikke påstået, at indførelsen af sådanne sanktioner var uforenelige med andre forskrifter, der var udfærdiget af Rådet. Derfor finder jeg, at de omtvistede bestemmelser på grundlag af de eksisterende principper omfattes af de vide gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen ved Rådets forordninger nr. 768/89 og nr. 3013/89.

50. Jeg mener ikke, at artikel 1 i »komité-afgørelsen« er til hinder for denne konklusion. Som det fremgår af afgørelsens anden betragtning, er det formålet med afgørelsen at fastsætte begrænsninger med hensyn til de typer af vilkår, Rådet kan fastsætte for Kommissionens udøvelse af de gennemførelsesbeføjelser, det tillægger den. Men intet i afgørelsens betragtninger støtter den antagelse, at Rådets mulighed for at delegere sine gennemførelsesbeføjelser skal underkastes andre begrænsninger. Derfor skal afgørelsens artikel 1 ikke fortolkes som en begrænsning af Rådets mulighed for at overdrage Kommissionen almindelige gennemførelsesbeføjelser. Rådets mulighed for at delegere sådanne beføjelser har særlig betydning i forbindelse med den fælles landbrugspolitik, hvor det er absolut nødvendigt, at Kommissionen råder over vide gennemførelsesbeføjelser.

51. Som bekendt er Rådet under ingen omstændigheder frataget muligheden for at bevare sine egne beføjelser, enten ved at forbeholde sig ret til selv at udøve sine gennemførelsesbeføjelser, eller ved at vælge en af de procedurer, hvorunder Kommissionen bistås af en komité. Hertil kommer, at Rådet kan undergive Kommissionens beføjelser de begrænsninger, det finder hensigtsmæssige, ved at angive hovedindholdet af beføjelserne. Det forekommer mig således, at det udvalg af muligheder, Rådet råder over, giver det tilstrækkelige midler til at bevare ligevægten mellem de to institutioner.

52. Endelig mener jeg ikke, at den tyske regerings argument, som er baseret på de grundlæggende rettigheder, er holdbart. At misbrug af en beføjelse kan føre til tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder er ikke til hinder for beføjelsens eksistens. Når Kommissionen udøver sine beføjelser i særlige tilfælde, er de pågældende personers grundlæggende rettigheder under alle omstændigheder retsligt beskyttet i henhold til fællesskabsrettens almindelige principper, ligesom når fællesskabsreglerne gennemføres af de nationale myndigheder.

## Forslag til afgørelse

53. På grundlag af disse betragtninger foreslår jeg derfor Domstolen at afsige følgende dom:

1) Sagsøgte frifindes.

2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.