FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 3 oktober 2002 [1]

Innehåll

Inledning I-7291

Bakgrund I-7292

Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser I-7293

Bestämmelser i EG-fördraget I-7293

Bestämmelser i Euratomfördraget I-7295

Bestämmelser i stadgan för EIB I-7296

Beslutet att inrätta Europeiska byrån för bedrägeribekämpning I-7300

Förordningarna om utredningar utförda av byrån för bedrägeribekämpning I-7302

Det interinstitutionella avtalet om interna utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning I-7306

Det ifrågasatta beslutet I-7307

Förfarandet och parternas yrkanden I-7310

Definition av frågorna I-7311

Upptagande till sakprövning I-7311

Sammanfattning av parternas argument I-7311

Bedömning I-7314

— Upptagande till prövning i sak enligt artikel 237b EG I-7314

— Upptagande till sakprövning av argumenten rörande förordning nr 1074/1999 ... I-7318

— Är kommissionens talan en passivitetstalan? I-7319

Är förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 tillämpliga på EIB? I-7319

Strider det ifrågasatta beslutet mot förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999? I-7320

1 — Originalspråk: engelska.

Skall förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 förklaras icke tillämpliga? I-7321
Oberoende I-7322
Den rättsliga grunden för förordning nr 1073/99 ..... I-7329
Den rättsliga grunden för förordning nr 1074/1999 ..... I-7331
Proportionalitet I-7334
Motiveringsskyldigheten enligt artiklarna 253 EG och 162 EA I-7339
Förslag till avgörande I-7341

Inledning

1. Kommissionen har genom denna talan yrkat att domstolen skall ogiltigförklara beslutet av ledamöterna av Europeiska investeringsbankens (EIB) direktion av den 10 november 1999 angående samarbetet med Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF).[2] Kommissionen har — med stöd av rådet, Europaparlamentet och den nederländska regeringen — gjort gällande att beslutet strider mot Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999[3] och rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF).[4] EIB har i huvudsak gjort gällande att målet inte kan tas upp till prövning eftersom domstolen enligt artiklarna 230 EG och 237 EG inte är behörig att på kommissionens begäran pröva om rättsakter som har antagits av ledamöterna av EIB:s direktion är lagenliga. Den har i andra hand yrkat att domstolen skall förklara förordningarna nr 1073/1999 och nr 1074/1999 icke tillämpliga enligt artikel 241 EG och artikel 156 EA på grund av i) avsaknad av rättslig grund, ii) åsidosättande av det oberoende som tillerkänns EIB genom EG-fördraget, iii) åsidosättande av proportionalitetsprincipen och iv) åsidosättande av motiveringsskyldigheten enligt artikel 253 EG och artikel 162 EA.

2. I målet aktualiseras ett antal viktiga frågor, särskilt angående domstolens behörighet att pröva rättsakter antagna av EIB:s organ, räckvidden av gemenskapens behörighet att anta rättsakter enligt artikel 280 EG och artikel 203 EA om bekämpning av bedrägerier och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen samt förhållandet mellan EIB och Europeiska gemenskaperna.

2 — Beslutet har inte offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, men meddelades kommissionen, rådet och Europaparlamentet genom en skrivelse av den 16 november 1999. En handling med en sammanfattning av huvuddragen i bestämmelserna om och förfarandena för utredning av bedrägerimisstankar inom EIB bifogades till skrivelsen.

3 — EGT L 136, s. 1. Nedan kallad förordning nr 1073/1999.

4 — EGT L 136, s. 8. Nedan kallad förordning nr 1074/1999.

3. Noteras kan att målet har vissa aspekter gemensamma med målet kommissionen mot Europeiska centralbanken.[5] För att undvika onödiga upprepningar kommer jag att hänvisa till mitt förslag till avgörande i det målet när detta är lämpligt.[6]

Bakgrund

4. En utförlig beskrivning av den faktiska och rättsliga bakgrunden till förordningarnas antagande finns i mitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Europeiska centralbanken.[7] Det kan här vara tillräckligt att erinra om att en betydande del av gemenskapens medel varje år går förlorade till följd av bedrägerier och andra oegentligheter som begås av fysiska och juridiska personer, och att gemenskapsinstitutionerna och medlemsstaterna har i) tillerkänt gemenskapen en särskild rättslig grund för att vidta åtgärder inom området för bedrägeribekämpning,[8] ii) fastställt administrativa ordningar[9] och iii) antagit rättsakter om bekämpning av bedrägerier begångna av enskilda mottagare av gemenskapsmedel i medlemsstaterna[10] eller av anställda vid gemenskapens institutioner och organ.

5. I detta sammanhang är de initiativ som tagits av kommissionen och EIB av särskild betydelse. Kommissionen skapade först en särskild enhet för bedrägeribekämpning (Unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF)) år 1987. År 1995 fick enheten ansvar för hela kommissionens bedrägeribekämpningsverksamhet, inklusive undersökning av bedrägerier och andra oegentligheter som begås av kommissionens personal. För att stärka skyddet för gemenskapens ekonomiska intressen och, eventuellt, till svar på kritik riktad mot UCLAF,[11] föreslog kommissionen år 1998 inrättandet av en ny och oavhängig bedrägeribekämpningstjänst som skulle gå under beteckningen byrån för bedrägeribekämpning eller Office de Lutte Anti-Fraude (OLAF).[12] Även om kommissionen inledningsvis hade för avsikt att inrätta

5 — Mål C-11/00

6 — Förslag till avgörande av den 3 oktober 2002.

7 — Se ovan fotnot 6, punkterna 3—7.

8 — Artikel 280 EG.

9 — För en översikt över de initiativ som tagits, se Skydd av gemenskapernas ekonomiska intressen — Bedrägeribekämpning — Handlingsplan för 2001—2003, KOM(2001) 254 slutlig.

10 — Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, EGT L 312, s. 1, och de mer detaljerade föreskrifterna i rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 av den 11 november 1996 om de kontroller och inspektioner på plats som kommissionen utför för att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen mot bedrägerier och andra oegentligheter, EGT L 292, s. 2. Dessa rättsakter kompletteras i synnerhet av den konvention som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, EGT C 316, 1995, s. 49.

11 — Se, särskilt, Särskild rapport nr 8/98 om de avdelningar inom kommissionen som har ansvaret för kampen mot bedrägeri, i synnerhet "Enheten för samordning av åtgärderna för bekämpning av bedrägeri" (UCLAF) samt kommissionens svar, EGT C 230, s. 1.

12 — Förslag till rådets förordning (EG, Euratom) om inrättande av en europeisk byrå för bedrägeriundersökningar, KOM(1998) 717 slutlig.

OLAF — och föreskriva detaljerade bestämmelser om dess verksamhet — genom en förordning med stöd av artikel 308 EG, inrättades OLAF slutligen genom ett beslut av kommissionen. [13] Allmänna bestämmelser om dess verksamhet, som omfattar "externa utredningar" i medlemsstaterna och "interna utredningar" inom gemenskapsinstitutionerna och organen, fastställdes genom förordning (EG) nr 1073/1999, den första rättsakt som baserades på nya artikel 280.4 EG. [14] I förordningen föreskrivs att var och en av Europeiska gemenskapens institutioner och organ skall anta beslut som innehåller mer detaljerade bestämmelser för det förfarande som skall följas vid de interna utredningar som utförs av OLAF. Ett interinstituionellt avtal som ingicks år 1999 [15] innehåller en modell för dessa beslut.

6. Ansvaret för bedrägeribekämpning inom EIB ligger främst hos den interna revisionstjänsten. Enligt EIB är dess främsta uppgift att granska och utvärdera om EIB:s interna avdelningar och förfaranden är adekvata och effektiva. [16] Den kan dessutom fullgöra specialuppgifter, inbegripet utredningar av misstänkta fall av bedrägerier, i enlighet med förfaranden som fastställs i EIB:s allmänna arbetsordning. [17]

Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

Bestämmelser i EG-fördraget

7. Artikel 9 EG har följande lydelse:

"En europeisk investeringsbank upprättas härmed; den skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom detta fördrag och den stadga som är fogad till fördraget."

8. Artikel 230 EG lyder i här relevanta delar:

"Domstolen skall granska lagenligheten av de rättsakter som antas av Europaparlamentet och rådet gemensamt, av rådet, av kommissionen eller av ECB och som inte är

13 — Kommissionens beslut 1999/352/EG av den 28 april 1999 om inrättande av en europeisk byrå för bedrägeribekämpning (OLAF), EGT L 136, s. 20.

14 — Förordning nr 1073/99 (ovan fotnot 3). Identiska bestämmelser fastställdes för Europeiska atomenergigemenskapen genom rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF), EGT L 136, s. 8.

15 — Interinstitutionellt avtal av den 25 maj 1999 mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och europeiska gemenskapernas kommission om interna utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF), EGT L 136, s. 15.

16 — EIB har i det avseendet hänvisat till stadgan för internrevisionen (*Charte de l'audit interne*). Dokumentet har inte offentliggjorts.

17 — Dokumentet har inte offentliggjorts.

rekommendationer och yttranden, samt sådana rättsakter som antas av Europaparlamentet och som skall ha rättsverkan i förhållande till tredje man.

För detta ändamål skall domstolen vara behörig att pröva talan som väcks av en medlemsstat, av rådet eller av kommissionen rörande bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av detta fördrag eller av någon rättsregel som gäller dess tillämpning eller rörande maktmissbruk.

..."

9. I artikel 237 EG föreskrivs följande:

"Domstolen skall inom de gränser som anges nedan vara behörig att avgöra tvister om

a) fullgörandet av medlemsstaternas förpliktelser enligt Europeiska investeringsbankens stadga; bankens styrelse skall i detta avseende ha de befogenheter som tilldelats kommissionen i artikel 226,

b) beslut av Europeiska investeringsbankens råd; varje medlemsstat, kommissionen och bankens styrelse får väcka talan i dessa frågor på de villkor som anges i artikel 230,

c) beslut av Europeiska investeringsbankens styrelse; talan mot dessa beslut får endast föras av medlemsstaterna eller kommissionen på de villkor som anges i artikel 230 och endast på den grund att de formföreskrifter som avses i artikel 21.2, 21.5, 21.6 och 21.7 i bankens stadga har åsidosatts..."

10. Artikel 280 EG har, i här relevanta delar, följande lydelse:

"1. Gemenskapen och medlemsstaterna skall bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen genom åtgärder som skall vidtas i enlighet med denna artikel och som skall ha avskräckande effekt och ge ett effektivt skydd i medlemsstaterna.

2. Medlemsstaterna skall vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen, som de vidtar för att bekämpa

bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen.

3. Utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i detta fördrag skall medlemsstaterna samordna sina åtgärder för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier. De skall för detta ändamål tillsammans med kommissionen organisera ett nära och regelbundet samarbete mellan de behöriga myndigheterna.

4. Rådet skall i enlighet med förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört revisionsrätten besluta om nödvändiga åtgärder som rör förebyggande av och kamp mot bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen för att ge effektivt och likvärdigt skydd i medlemsstaterna. Dessa åtgärder skall inte gälla tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättsskipningen.

..."

11. I artikel 253 EG föreskrivs följande:

"Förordningar, direktiv och beslut som antas av Europaparlamentet och rådet gemensamt, av rådet eller av kommissionen skall vara motiverade och hänvisa till de förslag eller yttranden som skall inhämtas enligt detta fördrag."

Bestämmelser i Euratomfördraget

12. I artikel 183a EA föreskrivs:

"Medlemsstaterna skall vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen.

Utan att det påverkar tillämpningen av andra bestämmelser i detta fördrag skall medlemsstaterna samordna sina åtgärder för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier. De skall för detta ändamål med kommissionens hjälp organisera ett nära och regelbundet samarbete mellan de behöriga avdelningarna i sina förvaltningar."

13. Artikel 203 EA har följande lydelse:

"Om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att förverkliga

något av gemenskapens mål och om detta fördrag inte innehåller de nödvändiga befogenheterna skall rådet genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta de åtgärder som behövs."

...

Medlemsstaterna skall vara ansvariga endast intill det belopp av deras andelar av det tecknade kapitalet som inte inbetalats."

14. I artikel 162 EA föreskrivs följande:

"Rådets och kommissionens förordningar, direktiv och beslut skall vara motiverade och hänvisa till de förslag eller yttranden som skall inhämtas enligt detta fördrag."

16. I artikel 5 i stadgan föreskrivs följande:

"1. Det tecknade kapitalet skall inbetalas av medlemsstaterna med 7,50162895 procent i genomsnitt av de belopp som fastställts i artikel 4.1.

Bestämmelser i stadgan för EIB [18]

15. Artikel 4 i stadgan lyder i här relevanta delar:

"1. Banken skall ha ett kapital på 62 013 miljoner ecu som skall tecknas av medlemsstaterna med följande belopp:

2. Om det tecknade kapitalet skall ökas skall bankens råd enhälligt fastställa den procentsats som skall inbetalas och formerna för inbetalningen.

3. Styrelsen kan begära att den återstående delen av det tecknade kapitalet betalas in i den mån detta behövs för att uppfylla bankens förpliktelser gentemot dess långivare."

18 — Protokoll om Europeiska investeringsbankens stadga fogat till Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

17. Enligt artikel 8 i stadgan:

"Banken skall förvaltas och ledas av ett bankens råd, en styrelse och en direktion."

18. Artikel 9 i stadgan lyder i här relevanta delar:

"1. Bankens råd skall vara sammansatt av ministrar utsedda av medlemsstaterna.

2. Bankens råd skall fastställa allmänna riktlinjer för bankens kreditpolitik, särskilt med avseende på de syften som skall vara vägledande efter hand som den gemensamma marknaden förverkligas.

Bankens råd skall se till att dessa riktlinjer följs.

3. Bankens råd skall vidare

...

h) godkänna bankens arbetsordning."

19. Artikel 11 i stadgan lyder i här relevanta delar:

"1. Styrelsen skall ensam vara behörig att besluta om att bevilja lån och garantier samt om att ta upp lån; den skall fastställa räntesatserna för beviljade lån och garantiprovisioner; den skall se till att banken förvaltas enligt sunda principer; den skall se till att banken leds i överensstämmelse med bestämmelserna i detta fördrag och denna stadga samt de allmänna riktlinjer som fastställts av bankens råd.

Styrelsen skall vara skyldig att vid räkenskapsårets utgång förelägga bankens råd en rapport och efter godkännande offentliggöra denna.

2. Styrelsen skall bestå av 25 ledamöter och 13 suppleanter.

Ledamöterna skall utses av bankens råd för en tid av fem år enligt följande:

...

...

3. Direktionen skall, under ordförandens ledning och under styrelsens kontroll, ansvara för bankens löpande verksamhet.

— en ledamot skall nomineras av kommissionen.

Den skall förbereda styrelsens beslut, särskilt i fråga om upptagande av lån och beviljande av lån och garantier; den skall se till att dessa beslut verkställs.

Suppleanterna skall utses av bankens råd för en tid av fem år enligt följande:

...

...

8. Direktionen och bankens personal skall ansvara endast gentemot banken och utöva sina uppdrag i full oavhängighet."

— en suppleant skall nomineras av kommissionen."

21. I artikel 14 föreskrivs:

20. Artikel 13 lyder i här relevanta delar:

"1. En kommitté bestående av tre medlemmar, som utsetts av bankens råd på grund av deras duglighet, skall varje år pröva om bankens verksamhet bedrivits enligt gällande regler och om räkenskaperna förts i föreskriven ordning.

"1. Direktionen skall bestå av en ordförande och sex vice ordförande, vilka på förslag av styrelsen skall utses av bankens råd för en tid av sex år.

2. Kommittén skall intyga att balansräkningen och resultaträkningen överensstämmer med bokföringen och korrekt visar bankens ställning beträffande tillgångar och skulder."

Den får endast bevilja lån eller ställa garantier för upptagande av lån

...

22. I artikel 17 föreskrivs:

b) när projektets genomförande bidrar till en höjning av den allmänna ekonomiska produktiviteten och främjar förverkligandet av den gemensamma marknaden."

"På begäran av en medlemsstat eller kommissionen eller på eget initiativ skall bankens råd på samma villkor som gällde för utfärdandet av riktlinjerna tolka eller komplettera de riktlinjer som rådet fastställt enligt artikel 9 i denna stadga."

24. Artikel 21 lyder i här relevanta delar:

23. Artikel 20 lyder i här relevanta delar:

"1. Ansökningar om lån eller garantier får ges in till banken antingen genom kommissionen eller genom den medlemsstat på vars territorium projektet skall genomföras. Ett företag får även vända sig direkt till banken med ansökan om lån eller garanti.

"Banken skall i sin låne- och garantiverksamhet beakta följande principer:

2. När ansökningar ges in genom kommissionen, skall de föreläggas den medlemsstat på vars territorium projektet skall genomföras för yttrande. När de ges in genom en stat, skall de föreläggas kommissionen för

1. Den skall säkerställa att dess medel utnyttjas på mest effektiva sätt i gemenskapens intresse.

yttrande. Ansökningar som kommer direkt från företag skall föreläggas den berörda medlemsstaten och kommissionen.

...

3. Styrelsen skall besluta om låne- eller garantiansökningar som förelagts den av direktionen.

4. Direktionen skall undersöka om låne- eller garantiansökningar som förelagts den står i överensstämmelse med bestämmelserna i denna stadga, särskilt de i artikel 20. Om direktionen tillstyrker att lånet eller garantin beviljas, skall den förelägga styrelsen ett utkast till avtal; direktionen får göra sin tillstyrkan beroende av sådana villkor som den anser vara väsentliga. Om direktionen avstyrker att lånet eller garantin beviljas, skall den förelägga styrelsen de relevanta handlingarna tillsammans med sitt yttrande.

5. Om direktionen avstyrkt, får styrelsen endast bevilja ifrågavarande lån eller garanti genom enhälligt beslut.

6. Om kommissionen avstyrkt, får styrelsen endast bevilja ifrågavarande lån eller garanti genom enhälligt beslut varvid den ledamot som utsetts efter nominering av kommissionen skall avstå från att delta i omröstningen.

7. Om både direktionen och kommissionen avstyrkt, får styrelsen inte bevilja ifrågavarande lån eller garanti."

25. I artikel 22.1 föreskrivs följande:

"Banken skall på de internationella kapitalmarknaderna låna upp de medel som den behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter."

Beslutet att inrätta Europeiska byrån för bedrägeribekämpning

26. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) inrättades genom kommissionens beslut nr 1999/352 av den 28 april 1999 (nedan kallat beslut nr 1999/352),[19] som antogs med stöd av artikel 162 i EG-fördraget (nu artikel 218 EG), artikel 16 i EKSG-fördraget och artikel 131 i Euratomfördraget.

19 — Se fotnot 13.

27. Beträffande "Byråns uppgifter" föreskrivs i artikel 2 i beslut nr 1999/352 i här relevanta delar:

"1. Byrån skall utöva de befogenheter som tilldelats kommissionen i fråga om externa administrativa undersökningar i syfte att förstärka kampen mot bedrägeri, mot korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapernas ekonomiska intressen samt i fråga om bekämpning av bedrägeri med avseende på varje annan handling eller verksamhet som utförs eller bedrivs av aktörer i strid med gemenskapsbestämmelserna.

Byrån skall också ha till uppgift att utföra interna administrativa utredningar för att

a) bekämpa bedrägeri, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapernas ekonomiska intressen,

b) efterforska vid institutioner och organ, chefer vid byråer eller medlemmar av personalen vid institutioner, organ och byråer som inte omfattas av Tjänsteföreskrifter för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska gemenskaperna.

Byrån skall utöva kommissionens befogenheter på området i enlighet med vad som föreskrivs genom bestämmelser som fastställts med beaktande av den ram, de gränser och de villkor som anges i fördragen.

Kommissionen eller de övriga institutionerna, organen eller byråerna skall kunna anförtro åt byrån att genomföra utredningsuppdrag inom andra områden.

...

7. Byrån skall företräda kommissionens avdelningar i de berörda formerna inom de områden som avses i denna artikel."

28. I artikel 4 i beslut nr 1999/352 föreskrivs:

"Det skall inrättas en övervakningskommitté, vars sammansättning och behörighet

skall fastställas av gemenskapslagstiftaren. Denna kommitté skall regelbundet kontrollera genomförandet av byråns utredningar."

29. I artikel 6.4 i beslut nr 1999/352 föreskrivs följande:

"De interna besluten för kommissionens organisation skall tillämpas även på byrån, i den utsträckning som de är förenliga med de regler för byrån som gemenskapslagstiftaren fastställer samt med det här beslutet och dess tillämpningsföreskrifter."

30. Enligt artikel 7 skulle beslut nr 1999/352 "bli[...] gällande den dag Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning träder i kraft".

Förordningarna om utredningar utförda av byrån för bedrägeribekämpning

31. Förordningarna nr 1073/99[20] och nr 1074/1999[21] antogs med stöd av artikel 280 EG respektive artikel 203 EA. Bestämmelserna i de två förordningarna är i huvudsak identiska.

32. I artikel 1 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999, som har rubriken "Mål och uppgifter", föreskrivs:

"1. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (nedan kallad byrån), som har inrättats av kommissionen genom beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom, skall för att intensifiera kampen mot bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen, utöva den behörighet att utföra utredningar som kommissionen har enligt gemenskapens gällande bestämmelser och avtal på området.

2. Byrån skall förmedla kommissionens hjälp till medlemsstaterna för att organisera ett nära och regelbundet samarbete mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter så att de kan samordna sina åtgärder för att skydda Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier. Byrån skall bidra till att skapa och utveckla metoder för att bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen.

20 — Se fotnot 3.
21 — Se fotnot 4.

3. Byrån skall inom de institutioner, organ och byråer som inrättats genom fördragen eller på grundval av dessa (härefter kallade institutioner, organ och byråer) utföra administrativa utredningar för att

— bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen,

— efterforska sådana omständigheter av allvarlig art som har samband med tjänsteutövningen och som skulle kunna utgöra brister när det gäller att uppfylla de skyldigheter som åligger tjänstemän och anställda i gemenskaperna, brister som skulle kunna leda till disciplinära åtgärder och, i förekommande fall, straffrättsliga åtgärder, eller en bristande uppfyllelse av motsvarande skyldigheter, som åvilar ledamöter, chefer eller medlemmar av personalen, som inte omfattas av tjänsteföreskrifterna."

33. I artikel 4 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999, som har rubriken "Interna utredningar", föreskrivs i här relevanta delar:

"1. Inom de områden som avses i artikel 1 skall byrån utföra administrativa utredningar inom institutioner, organ och byråer.

Dessa interna utredningar (nedan kallade interna utredningar) skall utföras under iakttagande av fördragens bestämmelser, särskilt protokollet om immunitet och privilegier, och av tjänsteföreskrifterna, i enlighet med villkoren och bestämmelserna i denna förordning och de beslut som varje institution, organ och byrå antar. Institutionerna skall samråda om den ordning som skall inrättas genom ett sådant beslut.

2. För att bestämmelserna i första stycket skall kunna följas krävs det att:

— Byrån utan förhandsanmälan och utan dröjsmål får tillgång till alla uppgifter som institutionerna, organen och byråerna innehar samt tillträde till deras lokaler. Byrån skall ha möjlighet att kontrollera institutionernas, organens och byråernas bokföring. Byrån får kopiera och begära utdrag ur alla handlingar och ur innehållet i all datorbaserad information som institutionerna, organen och byråerna innehar och vid behov säkra dessa handlingar eller dessa uppgifter för att undvika att de går förlorade.

— Byrån kan begära muntliga uppgifter från institutionernas och organens

ledamöter, från cheferna för byråerna samt från institutionernas, organens och byråernas personal.

...

4. Varje institution, organ och byrå skall informeras när byråns anställda gör en utredning i deras lokaler och när de tar del av handlingar eller begär annan information som institutionerna, organen och byråerna innehar.

5. Om utredningarna visar att en enskild ledamot, chef, tjänsteman eller annan anställd kan vara personligen involverad, skall den institution, det organ eller den byrå där denne är verksam informeras.

Om det är nödvändigt med absolut sekretess med avseende på utredningen eller om utredningsåtgärder som faller under en nationell rättslig myndighets befogenheter används, kan man avvakta med denna information.

6. Utan att det påverkar tillämpningen av fördragets bestämmelser, särskilt bestämmelserna i protokollet om immunitet och privilegier, eller bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna skall det beslut som varje institution, organ eller byrå fattar enligt punkt 1 särskilt omfatta regler som rör

a) skyldighet för ledamöter, tjänstemän och övriga anställda vid institutioner och organ samt för chefer, tjänstemän och övriga anställda vid kontor och byråer att samarbeta med och informera byråns anställda,

b) det förfarande som byråns anställda skall följa när de utför interna utredningar, samt garantierna för de rättigheter som de personer, som berörs av en intern utredning, har."

34. Enligt artikel 5 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 skall "[i]nterna utredningar... inledas genom ett beslut av byråns direktör, som denne fattar på eget initiativ eller på begäran av den institution, det organ eller den byrå där utredningen skall utföras".

35. I artikel 6 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999, som har rubriken "Mål och uppgifter", föreskrivs:

"1. Byråns direktör skall leda utredningsarbetet

2. De anställda vid byrån skall fullgöra sina uppgifter mot uppvisande av ett skriftligt bemyndigande med uppgifter om deras identitet och befattning.

3. De anställda vid byrån som utses att göra en utredning skall för varje uppdrag kunna uppvisa en skriftlig handling utfärdad av direktören, där syftet med utredningen anges.

4. De anställda vid byrån skall vid de kontroller och inspektioner som de utför på platsen följa de regler och den praxis som gäller för nationella tjänstemän i den berörda medlemsstaten, tjänsteföreskrifterna samt de beslut som avses i artikel 4.1 andra stycket.

5. Utredningarna skall pågå kontinuerligt under en tidsperiod som skall vara avpassad efter omständigheterna och ärendets komplexitet.

6. Medlemsstaterna skall se till att deras behöriga myndigheter i enlighet med nationella bestämmelser ger byråns anställda den hjälp som behövs för att de skall kunna utföra sitt uppdrag. Institutionerna och organen skall se till att deras ledamöter och personal, och byråerna att deras chefer och personal, ger byråns anställda den hjälp som behövs för att de skall kunna utföra sitt uppdrag."

36. I artikel 7 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999, som har rubriken "Skyldighet att informera byrån", föreskrivs följande:

"1. Institutioner, organ och byråer skall utan dröjsmål till byrån överlämna alla uppgifter som kan ha samband med eventuella fall av bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet.

2. Institutioner, organ och byråer och, i den mån den nationella lagstiftningen tillåter detta, medlemsstaterna, skall på begäran av byrån eller på eget initiativ överlämna alla handlingar och uppgifter som de innehar och som rör en pågående intern utredning.

Medlemsstaterna skall överlämna handlingar och uppgifter om externa utredningar i enlighet med tillämpliga bestämmelser.

3. Institutioner, organ och byråer och, i den mån den nationella lagstiftningen tillåter detta, medlemsstaterna skall dessutom till byrån överlämna alla andra relevanta handlingar och uppgifter som de förfogar över som rör bekämpningen av bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapernas ekonomiska intressen."

37. Artikel 8 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 innehåller regler om sekretess och skydd av uppgifter som erhålls i samband med utredningarna.

38. I artikel 9 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 föreskrivs i här relevanta delar:

"1. När byrån har avslutat en utredning, skall den under direktörens överinseende upprätta en rapport som bland annat skall omfatta de omständigheter som konstaterats, uppgifter om eventuell ekonomisk skada samt utredningens slutsatser, inklusive rekommendationer från byråns direktör om lämplig uppföljning.

2. Dessa rapporter skall upprättas med beaktande av de formella kraven i den nationella lagstiftningen i den berörda medlemsstaten.

...

4. En rapport som upprättas efter en intern utredning och alla handlingar som har anknytning till den skall överlämnas till den berörda institutionen, det berörda organet eller den berörda byrån. Institutionerna, organen eller byråerna skall vidta de åtgärder, i synnerhet disciplinära och rättsliga åtgärder, som resultaten av de interna utredningarna påkallar, och inom den tidsfrist som byråns direktör fastställer i slutsatserna till sin rapport, informera denne om uppföljningen av utredningarna."

39. I artiklarna 11, 12 och 14 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 föreskrivs regler om övervakningskommitténs uppgifter, direktörens uppgifter och rätten för tjänstemän och övriga anställda inom gemenskaperna att rikta klagomål mot en åtgärd som går honom emot och som har vidtagits av byrån inom ramen för en intern utredning.

Det interinstitutionella avtalet om interna utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning

40. Den 25 maj 1999 slöt Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och europeiska gemenskapernas kommission ett interinstitutionellt avtal om interna utredningar som utförs av Europeiska byrån för

bedrägeribekämpning[22] (nedan kallat det interinstitutionella avtalet).

41. Parterna överenskom särskilt om att "anta en gemensam ordning för åtgärder som behövs för att underlätta att de utredningar som genomförs av byrån bedrivs på ett korrekt sätt inom institutionerna" och att "inrätta en sådan ordning och att göra den omedelbart tillämplig genom att anta ett internt beslut enligt den modell som bifogas detta avtal och att inte avvika från modellbeslutet annat än om särskilda förhållanden inom den egna institutionen gör detta nödvändigt av tekniska skäl."

42. I avtalet uttalas vidare att "[d]e andra institutioner, organ och enheter som inrättats genom EG-fördraget och Euratomfördraget eller på grundval av dessa, uppmanas att ansluta sig till detta avtal genom att, var för sig, avge en förklaring som skall lämnas till ordförandena för de institutioner som undertecknat avtalet."

Det ifrågasatta beslutet

43. Den 10 november 1999 fattade ledamöterna av EIB:s direktion ett beslut om samarbete med Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) (nedan kallat det ifrågasatta beslutet).[23]

44. Efter en hänvisning till beslut nr 1999/352, förklaras i skälen till det ifrågasatta beslutet att EIB "ser positivt på OLAF:s mål och möjligheten till samarbete med byrån", samtidigt som den "bekräftar sitt engagemang för att bibehålla ett starkt och omfattande internt kontrollsystem, inbegripet åtgärder för bedrägeribekämpning". Enligt skälen fattades dessutom det ifrågasatta beslutet "med beaktande av EIB:s rättsliga ram såsom den fastställts i EG-fördraget och protokollet om Europeiska investeringsbankens stadga".

45. Det ifrågasatta beslutet är uppdelat i två delar. Del I, som har rubriken "Utredningar av bedrägerier i samband med verksamhet som EIB bedriver på uppdrag av gemenskapen och som inbegriper utgifter för gemenskapens budget", tillämpas "beträffande verksamhet som utförs av [EIB] på uppdrag av gemenskapen och som har givit, eller i normala fall kommer att ge, upphov till utgifter för gemenskapens budget"[24] och "beträffande verksamhet som genomförs av [EIB] med medel från Europeiska utvecklingsfonden, efter det att tillfredsställande bekräftelse lämnats till [EIB] om att fonden omfattas av OLAF:s ansvarsområde".[25] (Nedan kallad kategori I-verksamheter.) Del II gäller utredningar av

22 — Se fotnot 15.
23 — Se fotnot 2.
24 — Punkt 1 i del I i det ifrågasatta beslutet.
25 — Punkt 2 i del I i det ifrågasatta beslutet.

bedrägerier "i samband med annan EIB-verksamhet än sådan som omfattas av del I".[26] (Nedan kallad kategori II-verksamheter.)

46. I fråga om kategori I-verksamheter fastställs följande bestämmelser i punkterna 4—11 i del I av det ifrågasatta beslutet.

47. Punkt 4 i del I har följande lydelse:

"Tillämpliga förfaranden. Misstankar om bedrägerier rörande EIB:s anställda eller ledamöter av dess ledningsorgan i samband med [kategori I-verksamheter] skall handläggas enligt de allmänna förfaranden och regler som är tillämpliga i banken. Dessa omfattar rapportering om misstankar, utredning av dessa, rapportering av resultaten till revisionskommittén och, beroende på omständigheterna, till andra organ i banken samt åtgärder som skall vidtas på grund av dessa utredningar."

48. Punkt 5 i del I har följande lydelse:

"OLAF:s inledande av utredningar. Förutom ovanstående skall ordföranden, när OLAF:s direktör underrättar denne om en misstanke mot en av EIB:s anställda eller en ledamot av dess ledningsorgan rörande ett påstått bedrägeri i samband med en relevant verksamhet, och anger de omständigheter som ligger till grund för misstanken, omgående vidarebefordra ärendet till chefen för internrevisionen för utredning."

49. Punkt 6 i del I har följande lydelse:

"Rapportering till OLAF. Rapporten från chefen för internrevisionen om resultaten av utredningen och vidtagna åtgärder skall, förutom de normala kontakterna med revisionskommittén, utan dröjsmål tillställas OLAF:s direktör, med en begäran om eventuella synpunkter från honom

i) i fall som avses i punkt 5, och

ii) i andra fall enligt punkt 4 när bevis för bedrägerier har framkommit."

26 — Avdelning av del II.

50. Punkt 7 i del I har följande lydelse:

"OLAF:s synpunkter. Eventuella synpunkter från OLAF:s direktör på de rapporter som nämns i punkt 6 och överförs till ordföranden skall vidarebefordras till chefen för internrevisionen och till revisionskommittén. Ordföranden skall i god tid informera OLAF:s direktör om senare åtgärder."

51. Punkt 8 i del I har följande lydelse:

"Rapportering till kommissionen. I fall som avses i punkt 4, då bevis för bedrägerier har framkommit, skall rapporten om utredningens resultat och om åtgärder som vidtagits tillställas kommissionen, i dess roll som huvudman för uppdraget i fråga."

52. Punkt 9 i del I har följande lydelse:

"Handläggning av en begäran om samarbete. När OLAF under sin utredning av den relevanta verksamheten begär att få tillgång till information som innehas av banken, och när OLAF:s direktör riktar en begäran till ordföranden med angivande av omständigheterna i utredningen och behovet av upplysningar eller annat samarbete, skall ordföranden sörja för att ett snabbt svar ges. Revisionskommittén skall informeras om begäran och om det svar som, beroende på omständigheterna, lämnats eller skall lämnas."

53. Punkt 10 i del I har följande lydelse:

"Åtgärder. Beroende på begäran och omständigheterna i det enskilda fallet skall ordföranden

— godkänna att bankens avdelningar tillhandahåller specificerade handlingar eller annan information; och/eller

— beordra chefen för internrevisionen att genomföra en utredning och tillställa OLAF en rapport; eller

— godkänna att bankens avdelningar, på nödvändiga villkor och/eller i enlighet med andra säkerhetsåtgärder som skall definieras, ger OLAF tillgång till specificerade handlingar eller annan information.

Ordföranden skall därvid sträva efter att i så hög grad som möjligt samarbeta med OLAF i enlighet med villkoren i detta beslut."

54. Punkt 11 i del I har följande lydelse:

"Om banken i samband med relevanta verksamheter får kännedom om omständigheter som enligt dess uppfattning utgör bevis för, eller grund för misstanke om, bedrägerier utanför banken som påverkar gemenskapens ekonomiska intressen, och när dessa omständigheter omfattas av OLAF:s utredningsbefogenheter, skall ordföranden informera OLAF:s direktör om dessa omständigheter, och erbjuda maximalt stöd från bankens sida under eventuella påföljande utredningar."

55. I fråga om kategori II-verksamheter föreskrivs följande i del II i det ifrågasatta beslutet:

"1. Det system som EIB för närvarande tillämpar för utredning av bedrägerimisstankar som rör EIB:s anställda eller ledamöter av dess ledningsorgan, skall även gälla fortsättningsvis.

2. Inom den ramen, som sörjer för tillgång till externt bistånd eller sakkunskap, kommer banken att vilja utnyttja möjligheten att få stöd från OLAF och kommer att försöka skapa lämpliga samarbetsformer med OLAF[.]"

Förfarandet och parternas yrkanden

56. Kommissionen har yrkat att domstolen, i första hand enligt artikel 237b EG och i andra hand enligt artikel 230 EG, skall ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet och förplikta EIB att ersätta rättegångskostnaderna. Den har i huvudsak gjort gällande att det ifrågasatta beslutet särskilt strider mot artikel 4 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999.

57. EIB har yrkat att domstolen skall avvisa ansökan, eftersom den inte kan tas upp till prövning i sak. I andra hand har EIB gjort gällande att domstolen skall förklara förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 icke tillämpliga enligt artikel 241 EG och artikel 156 EA och ogilla talan. Den har under alla omständigheter yrkat att domstolen skall förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

58. Europaparlamentet, rådet och den nederländska regeringen har intervenerat till stöd för kommissionen. De har framfört argument som väsentligen överensstämmer

med dem som har framförts av kommissionen. Jag kommer i det följande endast att nämna interventionerna när de är relevanta och särskilt i den mån de skiljer sig från kommissionens argument.

Definition av frågorna

59. Mot bakgrund av parternas och intervenienternas argument, skall följande huvudfrågor beaktas:

— Kan ansökan tas upp till prövning i sak enligt artikel 237 EG, eller i andra hand, artikel 230 EG?

— Strider det ifrågasatta beslutet mot förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999?

— Skall i så fall förordningarna nr 1073/99 förklaras icke tillämplig enligt artikel 241 EG och nr 1074/1999 icke tillämplig enligt artikel 156 EA?

60. Innan jag tar mig an den andra av dessa frågor kommer jag kort att undersöka om förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 skall anses tillämpliga på EIB, eftersom kommissionens talan under alla omständigheter endast kan vinna framgång om den frågan skall besvaras jakande.

Upptagande till sakprövning

Sammanfattning av parternas argument

61. Parterna har framfört utförliga argument om upptagandet till prövning i sak, vilka kan sammanfattas som följer.

62. Kommissionens talan grundas i första hand på artikel 237b EG och i andra hand på artikel 230 EG. Även om artikel 237b EG endast är tillämplig på beslut av EIB:s råd, anser kommissionen att förevarande talan kan prövas i sak enligt den bestämmelsen. Den har i det avseendet erinrat om att artikel 9.3 i stadgan innehåller föreskrifter om att EIB:s råd skall godkänna EIB:s arbetsordning. Med tanke på att det ifrågasatta beslutets sakinnehåll omfattas av dessa reglers räckvidd [relève de la sphère], har kommissionen antagit att det ifrågasatta beslutet antogs med stöd av befogenhet som delegerats från rådet till direktionen. Det skall därför anses att det

ifrågasatta beslutet kan tillskrivas rådet. Dessutom skulle ståndpunkten att det ifrågasatta beslutet inte kan prövas göra det möjligt för EIB att undkomma domstolens jurisdiktion enligt artikel 237 EG, genom att manipulera sina interna rutiner för beslutsfattande.

63. I fråga om artikel 230 EG har kommissionen betonat att domstolen — enligt artikel 220 EG — skall säkerställa att lag och rätt följs vid tolkningen och tillämpningen av fördraget, att EIB enligt domstolens rättspraxis utgör en integrerad del av gemenskapsrätten,[27] och att artikel 237 EG inte ger en uttömmande uppräkning av de fall där domstolen är behörig att pröva beslut som fattas av EIB.[28] Med tanke på att förevarande mål aktualiserar frågor av konstitutionell karaktär, och att det således föreligger ett uppenbart behov av rättsligt skydd, skulle det strida mot gemenskapens karaktär av rättsordning styrd av rättsstatsprincipen, som domstolen slog fast i domen i målet Les Verts,[29] om frågan inte kunde prövas av domstolen. Enligt kommissionen skulle det inte vara acceptabelt om EIB kunde undergräva gemenskapslagstiftarens avsikter inom ett så viktigt område som bedrägeribekämpning utan någon rättslig kontroll från domstolen.

64. Till svar på dessa argument har EIB, för det första, anfört att trots att kommissionen stöder sig på förordning nr 1074/1999 i sin talan har den inte förklarat vilka bestämmelser i Euratomfördraget som ger den behörighet att ifrågasätta det ifrågasatta beslutet vid domstolen. Eftersom det nämnda fördraget inte innehåller någon motsvarighet till artikel 237 EG, anser EIB att kommissionen måste stödja sig på artikel 146 EA, som liknar artikel 230 EG. Varken i den bestämmelsen eller i någon annan bestämmelse i Euratomfördraget nämns dock EIB.

65. EIB har för det andra gjort gällande att det ifrågasatta beslutet inte kan ifrågasättas av kommissionen enligt artikel 237 EG. EIB har betonat att domstolen enligt artikel 7.1 EG skall handla inom ramen för de befogenheter som den tilldelats genom fördraget och gjort gällande att artikel 237 EG skall anses innehålla en uttömmande uppräkning av de omständigheter under vilka domstolen är behörig att granska EIB:s åtgärder. Genom att inte nämna beslut av direktionen — ett organ som har inrättats och givits särskilda befogenheter genom stadgan[30] — undantogs dessa beslut avsiktligt i fördraget från räckvidden av domstolens behörighet.

66. Dessutom antogs det ifrågasatta beslutet — till skillnad från vad kommissionen har gjort gällande — av direktionen inom ramen för dess egna befogenheter enligt artikel 13.3 och 13.8 i stadgan, där det

27 — Kommissionen har i det avseendet hänvisat till dom av den 15 juni 1976 i mål 110/75, Mills mot EIB (REG 1976, s. 955), punkt 14, dom av den 3 mars 1988 i mål 85/86, kommissionen mot styrelsen för europeiska investeringsbanken (REG 1988, s. 1281), punkt 24, och dom av den 2 december 1992 i mål C-370/89, SGEEM och Etroy mot EIB (REG 1992, s. 6211; svensk specialutgåva, tillägg, s. 59), punkt 13.

28 — Kommissionen har i det avseendet hänvisat till domen i målet Mills mot EIB, punkterna 15—18, och domen i målet SGEEM och Etroy mot EIB, punkt 17.

29 — Dom av den 23 april 1986 i mål 294/83 (REG 1986, s. 1339; svensk specialutgåva, volym 8, s. 529).

30 — EIB har hänvisat till artiklarna 8 och 13 i stadgan.

föreskrivs att direktionen "under ordförandens ledning och under styrelsens kontroll [skall] ansvara för bankens löpande verksamhet" och att "[d]irektionen och bankens personal skall ansvara endast gentemot banken och utöva sina uppdrag i full oavhängighet". I det sammanhanget har EIB uppgivit att rådet regelbundet informerades av EIB:s ordförande om direktionens arbete för att förbereda antagandet av åtgärder för bedrägeribekämpning. Rådets ledamöter begärde dock inte att rådet skulle sammankallas eller att det ifrågasatta beslutet skulle diskuteras vid dess ordinarie sammanträden. [31] Kommissionen kan således inte — i brist på bevis för, eller ens påståenden om, ett förfarandemissbruk — göra gällande att EIB har försökt kringgå det system för rättsligt skydd som fastställs i fördraget.

67. Enligt EIB kan det ifrågasatta beslutet inte heller prövas enligt artikel 230 EG. Med tanke på att endast gemenskapsinstitutionerna och ECB nämns i artikel 230 EG är bestämmelsen i sin helhet icke tillämplig på EIB. Att godta att rättsakter som inte nämns i artikel 237 EG kan granskas enligt artikel 230 EG skulle också frånta artikel 237 EG, som utgör *lex specialis*, sitt innehåll. Inte heller stöds ståndpunkten att artikel 237 EG inte är uttömmande i fråga om prövningen av beslut som fattas av EIB av den rättspraxis som har åberopats av kommissionen om domstolens behörighet att meddela avgöranden om EIB:s utomobligatoriska ansvar [32] och i tvister mellan EIB och dess anställda. [33] Inte heller är resonemanget i domen i målet Les Verts, [34] som har åberopats av kommissionen, tillämpligt på EIB. I den domen konstaterade domstolen att det var möjligt att pröva rättsakter som antagits av Europaparlamentet för att säkerställa att utvidgningen av befogenheterna för en av gemenskapsinstitutionerna, som inte alls nämndes i artikel 230 EG, inte undergrävde behovet av rättsligt skydd. EIB är dock inte en institution, den har kvar sin ursprungliga uppgift, som är att bevilja lån och garantier, och avsikten med artikel 237 EG har alltid varit att det skall vara möjligt att pröva de beslut som fattas av (vissa) av dess organ. [35]

68. Slutligen anser EIB att förevarande talan inte kan tas upp till prövning till den del kommissionen i sak har gjort gällande att EIB har underlåtit att fatta ett beslut enligt artikel 4.1 och 4.6 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999. Artiklarna 232 EG och 148 EA, som

31 — EIB har påpekat att det skulle ha varit möjligt enligt artiklarna 2 och 3 i EIB:s arbetsordning.

32 — Enligt artiklarna 235 EG och 288 EG.

33 — Enligt artikel 236 EG.

34 — Mål 294/83 (ovan fotnot 29).

35 — EIB har i det avseendet hänvisat till förstainstansrättens beslut av den 26 november 1993 i mål T-460/93, Tête mot EIB (REG 1993, s. II-1257), punkterna 17 och 20.

innehåller föreskrifter om talan mot underlåtenhet att handla, är inte tillämpliga på EIB och föreskriver under alla omständigheter ett förfarande som inte har iakttagits i förevarande mål.

Bedömning

69. För att fastställa om kommissionens talan kan tas upp till prövning i sak är det mot bakgrund av parternas argument nödvändigt att överväga följande frågor:

— Skall det ifrågasatta beslutet betraktas som ett beslut av EIB:s råd som kan prövas enligt artikel 230 EG och/eller 237b EG?

— Om så är fallet skall kommissionens talan avvisas i den mån den avser ett åsidosättande av förordning nr 1074/1999, som är en rättsakt som antagits med stöd av Euratomfördraget?

— Skall kommissionens talan avvisas i den mån den avser fastställelse av EIB:s underlåtenhet att agera?

— Upptagande till prövning i sak enligt artikel 237b EG

70. Artikel 237b och 237c EG innehåller bestämmelser om domstolens granskning av beslut som fattats av EIB:s råd och styrelse, men direktionen nämns inte. Som EIB har påpekat kan man av den lydelsen dra slutsatsen att beslut som fattats av direktionen i princip inte kan prövas enligt artikel 237 EG.

71. Det skulle dock som kommissionen har påpekat vara oacceptabelt om EIB — genom en kreativ organisation av sin interna beslutsprocess — kunde kringgå den rättsliga prövning som avses i artikel 237b och 237c EG. Beslut som formellt fattas av direktionen skall därför vara möjliga att pröva om en bedömning av de omständigheter som ledde till att de fattades och av deras sakinnehåll visar att de kan tillskrivas rådet eller styrelsen.

72. Det kan i det sammanhanget noteras att när domstolen hade att pröva om rättsakter antagna av representanter för medlemsstaterna som inte agerade i egenskap av ledamöter av ministerrådet, utan som företrädare för sina regeringar — kan bli föremål för rättslig prövning av domstolen, slog den fast att även om sådana rättsakter inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 230 EG ”är det inte

tillräckligt att en rättsakt betecknas som ett "beslut antaget av medlemsstaterna" för att den skall vara utesluten från prövning... För att så skall vara fallet måste det alltjämt konstateras att rättsakten, med hänsyn till dess innehåll och de omständigheter under vilka den antagits, inte i själva verket utgör ett beslut av rådet". [36]

73. Enligt EIB kan inte det ifrågasatta beslutet tillskrivas rådet, framför allt på grund av att rådet inte fattade något beslut om att delegera befogenheter till direktionen att fatta beslut om bedrägeribekämpning och underlät att kalla till rådsmöte eller föra upp frågan om samarbetet med OLAF på dagordningen, trots att det kände till det arbete som utfördes av direktionen.

74. Jag delar inte denna uppfattning. Ett beslut av direktionen som har rättsverkan kan enligt min uppfattning tillskrivas rådet när rådet har informerats om arbetet med att förbereda beslutet och om dess slutliga innehåll, utan att ha några invändningar häremot. Avsaknaden av en formell delegering eller ett uttryckligt godkännande vid ett rådsmöte kan inte vara avgörande.

36 — Dom av den 30 juni 1993 i de förenade målen C-181/91 och C-248/91, Europaparlamentet mot Europeiska gemenskapernas råd och kommission (REG 1993, s. I-3685; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-255), punkt 14.

75. Det kan i det avseendet erinras om att direktionen enligt artikel 13.3 i stadgan "under ordförandens ledning och under styrelsens kontroll [skall] ansvara för bankens löpande verksamhet". Begreppet "löpande verksamhet" skall tolkas mot bakgrund av artikel 267 EG, enligt vilken EIB genom att "bevilja lån och garantier [skall] underlätta finansieringen av följande projekt inom alla områden av ekonomin", och mot bakgrund av bestämmelserna i stadgan där rådets och styrelsens uppgifter definieras. Enligt artikel 9 i stadgan skall bankens råd fastställa allmänna riktlinjer för bankens kreditpolitik och bland annat bestämma om EIB:s tecknade kapital skall ökas, godkänna styrelsens årsrapport och den årliga balansräkningen och godkänna resultaträkningen samt godkänna bankens arbetsordning. Styrelsen skall enligt artikel 11 i stadgan besluta om att bevilja lån och garantier samt om att ta upp lån, fastställa räntesatserna för beviljade lån och garantiprovisioner, se till att banken förvaltas enligt sunda principer och i överensstämmelse med bestämmelserna i fördraget samt de allmänna riktlinjer som fastställts av bankens råd.

76. Av dessa bestämmelser framgår att direktionens huvuduppgift enligt fördraget och stadgan är att förbereda och verkställa beslut om lån och garantier som fattas av styrelsen i enlighet med rådets allmänna

direktiv.[37] Medan stadgan inte helt utesluter möjligheten att direktionen, som ett led i EIB:s löpande verksamhet, kan fatta rättsligt bindande beslut som påverkar tredje man,[38] är det uppenbart att dess syfte är att sådana beslut normalt skall fattas antingen av rådet eller av styrelsen.

77. Det faktum att direktionen inte nämns i artikel 237 EG ger uttryck för denna behörighetsuppdelning inom EIB. Då direktionen i allmänhet skall förbereda — snarare än fatta — rättsligt bindande beslut förefaller fördragets upphovsmän ha ansett att det inte var nödvändigt att pröva direktionens handlande rättsligt. En jämförelse kan här göras med artikel 230 EG som innehåller bestämmelser om en granskning av slutliga och rättsligt bindande rättsakter från institutionerna och ECB, inte av åtgärder som endast förbereder antagandet av sådana rättsakter.[39]

78. Om emellertid direktionen fattar ett beslut som har rättsverkningar gäller inte längre den bakomliggande förutsättningen. Ett sådant beslut måste därför kunna prövas.[40] Så är framför allt fallet när direktionen, som i förevarande mål, fattar ett beslut vars innehåll endast med stor svårighet — om det över huvud taget är möjligt — kan hänföras till begreppet "löpande verksamhet" och som tveklöst kan komma att undergräva effektiviteten hos en eller fler gemenskapsbestämmelser.

79. Jag anser av dessa skäl att det ifrågasatta beslutet skall tillskrivas rådet och att det därför utgör en rättsakt som kan prövas enligt artikel 237b EG.

80. Det skulle kunna invändas att direktionen handlar "under styrelsens kontroll"[41] och att rättsligt bindande beslut som fattas av direktionen därför snarare skall tillskrivas styrelsen än rådet. Enligt artikel 237c EG kan beslut av styrelsen endast prövas med avseende på bristande överensstämmelse med de förfaranden som fastställs i artikel 21.2, 21.5, 21.6 och 21.7 i stadgan.

37 — Jämför Käser, J., The European Investment Bank: its role and place within the European Community System, *Yearbook of European Law* 1984, s. 303, på s. 315, Izzo, S., "The juridical nature of the European Investment Bank", *Journal of regional policy* 1992, s. 123, på s. 128, Dunnett, D., "The European Investment Bank: autonomous instrument of common policy?" Common Market Law Review 1994, s. 721, på s. 735, Leneuf-Péraldi, F., "Banque européenne d'investissement", *Juris-Classeur Europe*, Fascicule 2160, nr 56.

38 — Se, i det avseendet, Mosconi, F., *Commentaire Mégret*, vol. 8 (1979), s. 39—40, Marchegiani, G., Commentaire Mégret, vol. 9 (2:a upplagan, 2000), s. 489, angående uppfattningen att direktionen har en restkompetens att vidta åtgärder som inte uttryckligen förbehållits EIB:s råd eller styrelse genom stadgan.

39 — Se, särskilt, dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen (REG 1981, s. 2639; svensk specialutgåva, volym 6, s. 225), dom av den 19 mars 1996 i mål C-25/94, kommissionen mot rådet (REG 1996, s. I-1469), punkt 27.

40 — Se analogt mitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot rådet (ovan fotnot 39), punkterna 46—48 angående beslut av Ständiga representanternas kommitté (Coreper).

41 — Artikel 13.3 i stadgan.

Kommissionens yrkande att det ifrågasatta beslutet strider mot förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 skulle därmed inte kunna tas upp till prövning i sak.

81. Jag finner inte den invändningen övertygande. De förfaranderegler som fastställs i artiklarna 21.2, 21.5, 21.6 och 21.7 i stadgan behandlar endast antagandet av beslut om att bevilja lån och garantier. Det är således uppenbart att ansökan i fördraget inte var att sådana beslut, som i huvudsak är av kommersiell karaktär, skulle kunna bli föremål för fullständig rättslig prövning av domstolen. Det är dock enligt min uppfattning inte möjligt att av artikel 237c EG dra slutsatsen att beslut som antas av EIB:s organ som inte är direkt relaterade till beviljande av lån och garantier, och som har rättsverkan, inte kan prövas rättsligt. Dessutom har rådet, enligt artikel 8 i stadgan jämförd med artikel 9, slutligt ansvar för EIB:s ledning och förvaltning. Det kan därför inte vara avgörande att styrelsen enligt artikel 13 i stadgan ansvarar för den dagliga övervakningen av direktionen.

82. Den uppfattningen stöds av domstolens rättspraxis rörande vilka typer av rättsakter som kan prövas enligt artikel 230 EG. Enligt artikel 173 första stycket i EEG-fördraget var domstolen ursprungligen behörig att pröva "rådets och kommissionens rättsakter andra än rekommendationer och yttranden". I artikel 189 i EEG-fördraget (nu artikel 249 EG) definierades bindande gemenskapsrättsakter som förordningar, direktiv och beslut. Med utgångspunkt från dessa bestämmelser kunde man ha antagit att domstolen endast var behörig att pröva förordningar, direktiv och beslut antagna av rådet eller kommissionen. I domen i målet ERTA [42] granskade dock domstolen lagligheten i rådets förfarande vid medlemsstaternas förhandling och ingåendet av en överenskommelse om arbetsförhållanden för fordonsbesättningar vid internationella vägtransporter, [43] huvudsakligen på grund av att syftet med det förfarande för rättslig prövning som fastställs i artikel 173 i EG-fördraget — nämligen att granska lagenligheten vid tolkningen och tillämpningen av fördraget — inte skulle uppfyllas om det inte vore möjligt att ifrågasätta alla rättsakter, oberoende av deras karaktär eller form, som är avsedda att ha rättsverkningar. [44] I domen i målet Les Verts [45] hade domstolen att granska två rättsakter som antagits av Europaparlamentet om ersättning av kostnader som uppkommit för parter som deltog i 1984 års val. När domstolen förklarade att den talan kunde tas upp till prövning betonade den att "Europeiska ekonomiska gemenskapen är en rättslig gemenskap av sådant slag att varken medlemsstaterna eller gemenskapsinstitutionerna kan undgå kontroll av... deras rättsakter" [46] och att "genom fördraget [har] ett fullständigt system med talemöjligheter och förfaranden upprättats som är avsett att göra det möjligt för domstolen att granska lagenligheten av de rättsakter som

42 — Dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, kommissionen mot rådet (REG 1971, s. 263; svensk specialutgåva, volym 1, s. 551), punkterna 39—42.

43 — Det europeiska vägtransportavtalet.

44 — För en tillämpning av den principen på ett meddelande från kommissionen, se dom av den 20 mars 1997 i mål C-57/95, Frankrike mot kommissionen (REG 1997, s. I-1627). Se även domen i målet kommissionen mot rådet (ovan fotnot 39), punkt 29.

45 — Se fotnot 29.

46 — Punkt 23 i den nämnda domen.

antas av institutionerna" [47] och slog fast att trots att "[artikel 173 i fördraget visserligen endast anger] rådets och kommissionens rättsakter... [skulle e]n tolkning av artikel 173 i fördraget som skulle utesluta Europaparlamentets rättsakter från dem som kan angripas,...leda till ett resultat som står i strid med såväl fördragets anda, såsom denna har kommit till uttryck i artikel 164 [nu artikel 220 EG], som med dess system". [48]

83. Även om inte dessa två domar kan överföras direkt på förevarande mål är kärnan i domstolens resonemang klart tillämplig. Fördragets bestämmelser utgör ett fullständigt system för rättslig prövning inom vilket alla rättsligt bindande rättsakter, om inte motsatsen klart uttrycks i fördraget, är underställda domstolens prövning för att säkerställa att rättsstatsprincipen iakttas. Även om inte direktionen nämns i artikel 237 EG utesluts inte uttryckligen — eller indirekt på ett tillräckligt tydligt sätt — möjligheten att rättsligt bindande beslut som antas av denna kan tillskrivas rådet, eller i tillämpliga fall styrelsen, och granskas på den grunden. Den väsentliga slutsatsen är, som rådet har påpekat, att när EIB handlar i egenskap av gemenskapsorgan snarare än affärsbank måste dess rättsakter kunna bli föremål för rättslig prövning.

84. Mot bakgrund av den slutsatsen är det inte nödvändigt att bedöma kommissionens andrahandsargument att direktionens beslut kan prövas enligt artikel 230 EG.

— Upptagande till sakprövning av argumenten rörande förordning nr 1074/1999

85. EIB har i huvudsak gjort gällande att kommissionen inte i en talan enligt artikel 230 EG kan åberopa ett påstått åsidosättande av en rättsakt som antagits med stöd av Euratomfördraget. Således kan inte kommissionens talan, till den del den avser att det ifrågasatta beslutet strider mot förordning nr 1074/1999, tas upp till prövning i sak.

86. Jag kan inte godta detta påstående.

87. I domen i målet Grekland mot rådet [49] slog domstolen fast att "[b]ehovet av en fullständig och konsekvent granskning av lagenligheten kräver att [artikel 230 EG] skall tolkas så att domstolen vid förfaranden om ogiltigförklaring av en rättsakt på grund av en bestämmelse i EEG-fördraget, inte fråntas behörigheten att pröva ett påstående om ett åsidosättande av en

47 — Ibidem.

48 — Punkterna 24 och 25 i den nämnda domen. Se även beslut av den 13 juli 1990 i mål 2/88, Zwartveld (REG 1990, s. I-3365; svensk specialutgåva, volym 1, s. 489), punkterna 23 och 24.

49 — Dom av den 22 mars 1990 i mål C-62/88, Grekland mot rådet (REG 1990, s. I-1527), punkt 8.

bestämmelse i [Euratomfördraget] eller EKSG-fördraget".[50] Förevarande mål är i huvudsak likartat. Det ifrågasatta beslutet antogs med stöd av EG-fördraget och det var därför lämpligt att kommissionen ifrågasatte det enligt artikel 237 EG. Eftersom EIB inte nämns i Euratomfördragets bestämmelser om domstolens jurisdiktion, kan det verka som om det ifrågasatta beslutet inte kan prövas direkt enligt det fördraget. Behovet av ett komplett system för rättslig prövning kräver därför att artiklarna 230 och 237 EG tolkas så att domstolen tillåts beakta påståenden angående det ifrågasatta beslutets förenlighet med bestämmelser i Euratomfördraget. Detsamma gäller enligt min uppfattning påståenden om åsidosättande av en förordning som antas enligt Euratomfördraget. Behovet av ett fullständigt system för rättslig prövning är detsamma och ett åsidosättande av en förordning utgör per definition också ett fördragsbrott, eftersom EG- och Euratomfördragen innehåller bestämmelser om att en förordning till alla delar skall vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat.[51]

88. Även om det ifrågasatta beslutet antogs av EIB enligt EG-fördraget är förordning nr 1074/1999 dessutom av klar betydelse för att avgöra förevarande mål. EIB tillhandahåller på uppdrag av Euratom avsevärda belopp i form av lån och garantier, och OLAF:s behörighet att utreda EIB:s verksamhet när den agerar i denna egenskap tycks endast kunna grundas på förordning nr 1074/1999.

50 — Punkt 8 i den nämnda domen.
51 — Artikel 249 EG; artikel 161 EA.

— Är kommissionens talan en passivitetstalan?

89. Inte heller EIB:s sista invändning om upptagande till sakprövning — att kommissionens talan i sak är en passivitetstalan — kan enligt min uppfattning godtas. Av kommissionens argument, såsom de förtydligats i dess replik, framgår att huvudargumentet är att det ifrågasatta beslutet strider mot förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 genom att ett parallellt system för bedrägeribekämpning inrättas och OLAF hindras från att utföra interna utredningar i enlighet med i synnerhet artikel 4 i förordningarna. Som jag förstår kommissionens svar har den således inte särskilt påstått att EIB genom att inte fatta ett beslut enligt artikel 4.1 och artikel 4.6 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 handlade i strid med gemenskapsrätten.

Är förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 tillämpliga på EIB?

90. Som jag uppfattar EIB:s argument har den godtagit att gemenskapslagstiftarens avsikt var att förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 skulle vara tillämpliga på dess verksamhet. Detta är utan tvekan riktigt. Som jag har beskrivit i mitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot

Europeiska centralbanken,[52] framgår det helt klart av lydelsen av och historiken bakom förordning nr 1073/99 att avsikten är att den skall vara tillämplig på ECB. Detsamma gäller EIB som skall anses som ett av de "organ som inrättats genom" EG-fördraget på vilka förordningen är tillämplig enligt sjunde skälet, artiklarna 1.3, 4.1, 4.6, 6.6, 7.1, 7.2 och 7.3, 9.4, 10.3, artikel 5 andra stycket och artikel 14 andra stycket.

91. Lydelsen av förordning nr 1074/1999 är i huvudsak identisk med lydelsen av förordning nr 1073/99, och förarbetena ger ingen grund för att definiera den personkrets på vilken den är tillämplig på ett annat sätt.

92. Jag anser således att förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 är tillämpliga på EIB.

Strider det ifrågasatta beslutet mot förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999?

93. Nästa fråga som skall prövas är om det ifrågasatta beslutet strider mot förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999.

94. Enligt kommissionen strider det ifrågasatta beslutet i flera avseenden mot förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999. Den har påpekat att det ifrågasatta beslutet är uppdelat i två delar. Del I gäller verksamhet som utförs av EIB på uppdrag av gemenskapen och som ger upphov till utgifter för gemenskapens budgetmedel eller resurser från Europeiska utvecklingsfonden. Del II gäller EIB:s övriga verksamhet. Enligt kommissionen strider del I mot förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 i tre avseenden.

95. För det första har kommissionen erinrat om att det i artikel 4.1 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 föreskrivs att "[i]nom de områden som avses i artikel 1 skall byrån utföra administrativa utredningar inom institutioner, organ och byråer".[53] Enligt punkt 4 i del I av det ifrågasatta beslutet skall dock "[m]isstankar om bedrägerier avseende EIB:s anställda eller ledamöter av dess ledningsorgan i samband med [kategori I-verksamheter]... handläggas enligt de allmänna förfaranden och regler som är tillämpliga i banken".

52 — Se ovan fotnot 5, punkterna 49—50.

53 — Kommissionen har stött sig på den franska versionen av förordningen som hänvisar till "*les enquêtes*" och inte bara till "utredningar".

96. För det andra följer av punkterna 5—8 i del I att det samarbete mellan EIB och OLAF som föreskrivs i det ifrågasatta beslutet i huvudsak består av att EIB:s internrevision på begäran av OLAF:s direktör genomför en intern utredning vars resultat rapporteras till OLAF. Det råder ingen tvekan om att detta inte motsvarar det system för interna utredningar som föreskrivs i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999. Kommissionen har i det avseendet betonat att interna utredningar i grunden skiljer sig från revisionsverksamhet. Medan syftet med en revision är att identifiera oegentligheter, syftar interna utredningar särskilt till att fastställa förekomsten av bedrägerier och annan olaglig verksamhet och samla in all relevant bevisning som kan leda till disciplinärt eller straffrättsligt ansvar för de inblandade personerna.

97. För det tredje är tillgången till information som innehas av EIB enligt punkterna 9 och 10 i del I villkorad av att EIB:s ordförande ger sitt godkännande i varje enskilt fall. Detta strider mot artikel 4.2 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 enligt vilken OLAF har rätt att utan förhandsanmälan och utan dröjsmål få tillgång till alla uppgifter som institutionerna, organen och byråerna innehar samt tillträde till deras lokaler.

98. Enligt kommissionen strider del II av det ifrågasatta beslutet ännu tydligare mot bestämmelserna i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999. I del II föreskrivs endast att EIB kan anlita OLAF när så önskas, och att den kommer att eftersträva att — i samarbete med OLAF — fastställa lämpliga förfaranden och tillvägagångssätt för detta.

99. Förutom dessa aspekter har kommissionen i sin talan förklarat att EIB har åsidosatt förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 eftersom den, genom att fatta det ifrågasatta beslutet, inte har fullgjort sin skyldighet att fatta ett beslut om förfarandet för interna utredningar enligt artikel 4.1 och 4.6. Av dess genmäle framgår dock att dess huvudargument är att det ifrågasatta beslutet i sak strider mot bestämmelserna i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999.

100. EIB har inte uttryckligen bestridit att det ifrågasatta beslutet strider mot förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999, utan snarare gjort gällande att förordningarna inte är tillämpliga på den. Jag finner därför att det är ostridigt att det ifrågasatta beslutet särskilt strider mot artikel 4 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999.

Skall förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 förklaras icke tillämpliga?

101. Mot bakgrund av den slutsatsen är det nödvändigt att bedöma EIB:s påstående att

förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 skall förklaras icke tillämpliga med stöd av artikel 241 EG och artikel 156 EA.

102. Kommissionen har enligt min uppfattning med rätta avstått från att bestrida att den grunden kan upptas till prövning i sak med hänvisning till att EIB inte kan åberopa dessa artiklar. Talan med stöd av dessa artiklar är åtminstone delvis avsedd att göra det möjligt för en part att indirekt ifrågasätta en förordning som denne anser rättsstridig när parten inte har talerätt att ifrågasätta den direkt. Det är i förevarande mål inte klart om EIB skulle ha rätt att ifrågasätta förordningarna direkt med stöd av artikel 230 EG eller artikel 146 EA, och det förefaller därför som om den bör ha möjlighet att göra gällande rättsstridighet enligt artiklarna 241 EG och 156 EA.

103. Det skulle kunna påstås att EIB inte kan åberopa artikel 156 EA, eftersom dess ställning endast regleras genom EG-fördraget. Om emellertid, vilket jag har hävdat ovan, [54] rättsakter som antas av EIB med stöd av EG-fördraget måste vara förenliga med rättsakter som antas enligt Euratomfördraget, är det uppenbart att EIB måste ha möjlighet att försvara sig genom att åberopa sådana rättsakters rättsstridighet enligt artikel 156 EA eller den "allmänna rättsprincip" som "kommer till uttryck" i artiklarna 241 EG och 156 EA. [55]

104. EIB har gjort gällande att förordningarna skall förklaras icke tillämpliga på följande grunder: i) de föreskriver ett system för interna utredningar som åsidosätter EIB:s självständighet enligt fördraget och stadgan, ii) de saknar rättslig grund i EG- och Euratomfördragen, iii) de strider mot proportionalitetsprincipen, och iv) de uppfyller inte motiveringsskyldigheten enligt artiklarna 253 EG och 162 EA.

Oberoende

105. EIB har gjort gällande att det skulle stå i strid med dess oberoende enligt fördraget, stadgan och domstolens rättspraxis, att tillämpa förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 på dess verksamhet.

106. EIB har i detta avseende först kortfattat redogjort för lagstiftningshistoriken bakom EEG-fördraget och de händelser som ledde fram till att EIB bildades. Enligt EIB:s uttalanden, som i huvudsak överensstämmer med litteraturen inom området, [56] avvisade medlemsstaterna idén — som hade fått ett positivt mottagande vid Mes-

54 — Punkt 87.

55 — Se dom av den 6 mars 1979 i mål 92/78, Simmenthal mot kommissionen (REG 1979, s. 777), punkt 39.

56 — Se, särskilt, Henrion, R., "La Banque européenne d'investissement" i *Droit des Communautées européennes, Les Nouvelles* (1969), kapitel 11, nr 2427—2429, Dunnett, D., (ovan fotnot 37), s. 723—725, Marchegiani, G. (ovan fotnot 38), s. 430—433, se även förslag till avgörande av generaladvokaten Mancini i mål 85/86 (ovan fotnot 27), punkt 11.

sinakonferensen i juni 1955 [57] — att inrätta en europeisk fond (fonds d'investissement) för att stödja och främja privata investeringar. Medlemsstaterna beslutade i stället att skapa en investeringsbank, ägd av medlemsstaterna. [58] Förslaget om en investeringsbank, som hämtade inspiration från Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken (Världsbanken), vann företräde främst av två skäl. Dels kan idén att planera privata investeringar på Europanivå, som låg bakom förslaget om en fond, ha haft ett svagare stöd när EEG-fördraget slutförhandlades i slutet av år 1956. Dels var vissa medlemsstater klart ovilliga att bidra med så omfattande ekonomiska resurser som skulle ha krävts för att inrätta fonden. [59] Av dessa skäl valde medlemsstaterna att inrätta en bank som, även om dess verksamhet var självständig i förhållande till gemenskapsinstitutionerna, skulle främja gemenskapens mål genom att stödja investeringar genom att bevilja lån och garantier av medel som lånats upp på de internationella kapitalmarknaderna.

107. Mot den bakgrunden har EIB gjort gällande att fördragets upphovsmän uppenbarligen avsåg att den skulle vara oberoende av gemenskapsinstitutionerna, och har erinrat om att EIB enligt rättspraxis "i likhet med varje annan bank måste kunna handla helt självständigt på finansmarknaderna". [60] EIB har närmare bestämt betonat

i) att EIB inte är en gemenskapsinstitution i den mening som avses i artikel 7 EG,

ii) att EIB genom EG-fördraget har tillerkänts juridisk personlighet skild från Europeiska gemenskapens, [61]

iii) att EIB har sina egna interna beslutsfattande organ som inrättats genom primär gemenskapsrätt, [62]

iv) att EIB är ekonomiskt oberoende av Europeiska gemenskapen genom att den har sin egen budget, sin egen årliga balansräkning och resultaträkning som godkänns av bankens råd, [63] och sitt eget kapital inbetalat av medlemsstaterna, [64] och

v) att revisionsrätten endast är behörig att granska EIB:s räkenskaper i fråga om dess förvaltning av gemenskapens inkomster och utgifter. [65]

57 — Se Rapport des chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères, Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, av den 21 april 1956 (Spaakrapporten), s. 76—82.

58 — Enligt artikel 3j i EEG-fördraget var tanken att banken skulle skapa "nya resurser". (Bestämmelsen togs bort och ersattes delvis i Fördraget om Europeiska unionen genom artikel 4b i EG-fördraget, nu artikel 9 EG.)

59 — Enligt EIB motiverades medlemsstaterna även av en önskan att förhindra principalansvar till följd av fondens verksamhet. Det framgår dock inte av lagstiftningshistoriken att detta övervägande spelade en väsentlig roll.

60 — Domen i mål 85/86 (ovan fotnot 27), punkt 28.

61 — Artikel 266 EG och artikel 28.1 i stadgan.

62 — Bankens råd, styrelsen och direktionen, se artikel 8 i stadgan.

63 — Artikel 9f i stadgan.

64 — Artiklarna 4 och 5 i stadgan.

65 — Artikel 248.3 EG. De praktiska arrangemang som styr förhållandet mellan revisionsrätten och EIB fastställs i en överenskommelse mellan parterna och kommissionen. Enligt den överenskommelsen, som träffades den 19 mars 1999, kan revisionsrätten även granska EIB:s verksamhet avseende verksamhet som utförs på uppdrag av Europeiska socialfonden.

108. Slutligen har EIB noterat att även om den, vanligen på uppdrag av kommissionen, förvaltar medel som utgör inkomst- och utgiftsposter i gemenskapens budget uppgår dessa medel endast till 10 procent av EIB:s totala låne- och garantiportfölj. De motiverar därför inte att EIB:s verksamhet underställs OLAF:s befogenheter.

109. Till svar på dessa påståenden har kommissionen i huvudsak gjort gällande att EIB:s särskilda ställning inom ramen för fördraget är funktionell (*fonctionnel*) och begränsad till det som krävs för att fullgöra dess särskilda uppgifter. Kommissionen har i det avseendet påpekat

i) att bestämmelsen genom vilken EIB inrättades [66] har placerats i fördragets första del, som innehåller "principerna" för gemenskapen,

ii) att det i artikel 267 i fördragets kapitel om EIB [67] föreskrivs att EIB skall "bidra till en balanserad och störningsfri utveckling av den gemensamma marknaden i gemenskapens intresse",

iii) att EIB enligt stadgan "skall säkerställa att dess medel utnyttjas på mest effektiva sätt i gemenskapens intresse" [68] och att den endast får bevilja lån och garantier "när projektets genomförande... främjar förverkligandet av den gemensamma marknaden", [69] och

vi) att artikel 159 EG stadgar att "gemenskapen" skall stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen genom "åtgärder som den vidtar genom... [EIB]".

Dessa bestämmelser visar att EIB:s verksamhet tjänar samma syften som gemenskapens. Detta gäller vidare all EIB:s verksamhet. Det är inte möjligt att i det avseendet skilja mellan, å ena sidan, lån och garantier som på uppdrag beviljas av gemenskapsbudgeten eller Europeiska socialfonden och, å andra sidan, lån och garantier som beviljas av medel som lånats upp av EIB på kapitalmarknaderna.

110. Förutom dessa synpunkter har kommissionen framhållit

i) att enligt stadgan skall ansökningar om lån eller garantier föreläggas kommissionen för yttrande, [70] och att om kommissionen avstyrkt får styrelsen endast bevilja ifrågavarande lån eller garanti genom enhälligt beslut, [71]

ii) att även om EIB:s direktions verksamhet är underställd interna kontroller av styrelsen [72] och av EIB:s revisionskom-

66 — Artikel 9 EG, som infördes i fördraget genom Fördraget om Europeiska unionen.

67 — Kapitel 5 i avdelning I (Institutionella bestämmelser) i femte delen (Gemenskapens institutioner).

68 — Artikel 20.1 i stadgan.

69 — Artikel 20.1 b i stadgan.

70 — Artikel 21.2 i stadgan.

71 — Artikel 21.6 i stadgan.

72 — Enligt artikel 11.1 i stadgan skall styrelsen "se till att banken leds i överensstämmelse med bestämmelserna i detta fördrag och denna stadga samt de allmänna riktlinjer som fastställts av bankens råd".

mitté,[73] har revisionsrätten enligt artikel 248.3 EG viss behörighet avseende EIB,

iii) att EIB är underställd EG-domstolens jurisdiktion enligt, bland annat, artikel 237 EG, och

iv) att det finns lagstiftningspraxis om hur allmänt tillämpliga bestämmelser som påverkar EIB antas.[74]

111. Med stöd av samtliga dessa omständigheter anser kommissionen att EIB utgör en integrerad del av gemenskapens organisation. Den utgör inte en organisation som är självständig i förhållande till Europeiska gemenskapen, utan ett gemenskapsorgan [organisme de la Communauté] som agerar inom ramen för — och bidrar till att uppnå — gemenskapens mål, och som är underställd bestämmelserna i allmänna rättsakter som antas av gemenskapslagstiftaren.

112. Slutligen har kommissionen förklarat att EIB under alla omständigheter inte har visat hur OLAF:s befogenhet att genomföra interna utredningar konkret kan påverka eller hindra EIB från att utöva sina uppgifter enligt fördraget. OLAF:s uppgift enligt förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 är endast att fastställa omständigheter som kan utgöra bedrägerier, vilket inte har något samband med EIB:s bankverksamhet. Således har inte OLAF större möjlighet att ingripa i EIB:s verksamhet än dess egen interna revisionstjänst,[75] EIB:s revisionskommitté eller revisionsrätten.

113. EIB:s påståenden skall, som kommissionen och intervenienterna har påpekat, bedömas mot bakgrund av domstolens rättspraxis. Domen i målet kommissionen mot styrelsen för Europeiska investeringsbanken[76] är särskilt viktig. Det målet gav domstolen tillfälle att beakta EIB:s konstitutionella ställning inom fördragets system. Målet rörde frågan huruvida skatt som betalas av EIB:s anställda skulle tas ut till förmån för EIB eller till förmån för gemenskapen. Det rådde knappast något tvivel om att de relevanta skattebestämmelserna skulle tolkas så att de innebar att skatten skulle tilldelas gemenskapen, men EIB gjorde gällande att "den varken är en institution eller en avdelning inom gemenskaperna; den är snarare autonom gentemot gemenskaperna på grund av sin rättsliga status, sin sammansättning och sin institutionella struktur, och på grund av arten av och ursprunget till dess medel, som är helt fristående från gemenskapernas budget".[77]

114. I detta avseende slog domstolen fast att "det är riktigt att banken enligt

73 — Artikel 14 i stadgan.

74 — Kommissionen har hänvisat till rådets förordning (EG) nr 1260/1999 av den 21 juni 1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna, EGT L 161, s. 1.

75 — Angående den interna revisionens roll inom EIB, se ovan punkt 6 och nedan punkt 148.

76 — Mål 85/86 (ovan fotnot 27).

77 — Punkt 27 i domen.

[artikel 266 EG] har en juridisk personlighet som är skild från gemenskapens och att den förvaltas och leds av egna organ enligt sin egen stadga. För att utföra de uppgifter den tilldelats genom [artikel 267 EG] måste banken kunna agera helt självständigt på finansmarknaderna, som vilken annan bank som helst. Banken finansieras faktiskt inte ur budgeten utan genom egna medel, som särskilt utgörs av det kapital som tecknats av medlemsstaterna och medel som lånats upp på finansmarknaderna. Slutligen upprättar banken årsbokslut och en resultaträkning som årligen granskas av en kommitté som utses av bankens råd. Det faktum att banken har en viss operativ och institutionell självständighet innebär dock inte att den är helt skild från gemenskaperna och undantagen från alla gemenskapsrättsliga bestämmelser. Av artikel 130 i fördraget framgår särskilt att banken skall bidra till att uppnå gemenskapens mål och, således, enligt fördraget utgör en del av gemenskapsorganisationen. Bankens ställning är således kluven så till vida att den å ena sidan kännetecknas av självständighet i fråga om förvaltningen av dess affärer, särskilt i fråga om den finansiell verksamheten, och å andra sidan av en nära koppling till gemenskapen, avseende dess mål. Det är helt förenligt med bankens tvådelade karaktär att bestämmelser som är allmänt tillämpliga på beskattningen av personal på gemenskapsnivå även skall gälla bankens personal. Detta gäller särskilt regeln att skatten i fråga uppbärs till förmån för gemenskapens budget. Tvärtemot vad som har gjorts gällande av bankens råd kan inte den omständigheten att skatten anslås för det ändamålet inverka menligt på bankens operativa självständighet och anseende som en självständig institution på finansmarknaderna, eftersom detta inte påverkar bankens kapital eller faktiska förvaltning". [78]

115. Även domen i målet SGEEM och Etroy skall nämnas. [79] I det målet var frågan huruvida EIB, med avseende på artiklarna 235 EG och 288 EG, skall anses vara en gemenskapsinstitution för vilken gemenskapen kan ådra sig utomobligatoriskt ansvar. Domstolen slog fast att "banken [utgör] ett gemenskapsorgan som upprättats genom fördraget (dom av den 15 juni 1976 i mål 110/75 Mills mot Europeiska investeringsbanken, REG 1976, s. 955, punkt 14).[80] Den skall bidra till att förverkliga gemenskapens mål och är därmed på grund av fördraget en del av gemenskapens system (dom av den 3 mars 1988 i mål 85/86, kommissionen mot Europeiska investeringsbanken, REG 1988, s. 1281, punkt 29). Härav följer att handlingar eller underlåtelser, som banken kan ha gjort sig skyldig till gentemot sökandena vid genomförandet av det ifrågavarande finansieringskontraktet, skall tillräknas gemenskapen i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaterna och som avses i [artikel 288 andra stycket EG]". [81]

116. Domstolens resonemang i dessa mål visar enligt min uppfattning två saker.

78 — Punkterna 28—30.

79 — Mål C-370/89 (ovan fotnot 27).

80 — I den engelska versionen av domen i målet Mills, översattes det franska uttrycket *organisme* felaktigt till *institution* i stället för *body*. Det misstaget korrigerades dock i det citerade avsnittet.

81 — Punkterna 13 och 14 i domen.

117. För det första skall EIB betraktas som ett gemenskapsorgan som utgör en integrerad del av gemenskapens organisation. Den slutsatsen stöds av de argument som har framförts av kommissionen i förevarande mål och av följande överväganden. Det nära funktionella sambandet mellan EIB:s verksamhet och gemenskapens mål bekräftas av lydelsen av artikel 9 EG, enligt vilken EIB skall "handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom detta fördrag och den stadga som är fogad till fördraget", och av artikel 104.11 EG, enligt vilken rådet kan "anmoda [EIB] att ompröva sin utlåningspolitik gentemot" en medlemsstat som inte uppfyller kraven angående storleken på statsskulden som fastställts i Protokollet om förfarandet vid alltför stora underskott. [82] Detta samband kommer vidare till uttryck i bestämmelser om antingen samarbete mellan EIB och kommissionen, eller kommissionens aktiva deltagande i EIB:s arbete. [83] Således nominerar kommissionen, enligt artikel 11.2 i stadgan, en ledamot och en suppleant till EIB:s styrelse, [84] och enligt artikel 17 i stadgan skall bankens råd på kommissionens begäran tolka eller komplettera de riktlinjer som rådet fastställt enligt artikel 9 i stadgan.

118. För det andra är gemenskapslagstiftaren, på grund av det nära funktionella samarbetet mellan EIB och gemenskapen, behörig att anta rättsakter som är tillämpliga på EIB på samma sätt som på andra institutioner, organ, kontor och byråer. Behörigheten begränsas dock av att tillämpningen av dessa rättsakter på EIB inte får skada EIB:s operativa självständighet eller dess anseende som en självständig institution på finansmarknaderna.

119. Frågan är då om tillämpningen av förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 på EIB skulle inverka menligt på dess operativa självständighet eller dess anseende på finansmarknaderna.

120. Jag delar kommissionens uppfattning att EIB inte har redogjort för hur utövandet av OLAF:s befogenheter enligt förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 i praktiken skulle kunna påverka eller hindra dess rätt att fatta självständiga beslut om ansökningar om lån och garantier. Enligt min uppfattning kunde en sådan förklaring inte heller ha givits. Som jag har hävdat i mitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Europeiska centralbanken, [85] tillerkänns OLAF genom bestämmelserna i dessa förordningar en betydande grad av operativ självständighet trots att den har inrättats inom ramen för kommissionens administrativa och budgetmässiga organisation. Det föreligger därför enligt min uppfattning en mycket liten, eller ingen, risk för att OLAF skulle kunna användas av

82 — Protokoll fogat till EG-fördraget.

83 — Se i det avseendet Dunnett, D. (ovan fotnot 37), s. 758, där kommissionens roll i EIB:s verksamhet beskrivs som "central".

84 — Enligt artikel 11.2 i stadgan skall styrelsen bestå av 25 ledamöter och 13 suppleanter.

85 — Se ovan fotnot 6, punkterna 161—165.

kommissionen, eller av någon annan institution eller organ, för att sätta politisk press på ledamöterna i EIB:s ledningsorgan.

121. Den uppfattningen stöds, som kommissionen har påpekat, av det faktum att OLAF inte skulle utöva en fortlöpande kontroll över EIB:s ekonomiska förvaltning. Den agerar endast när det finns grund för misstankar om bedrägerier och annan olaglig verksamhet i den mening som avses i förordning nr 1073/99, vilket är ovanligt, och inte ens då har OLAF befogenhet att vidta rättsliga åtgärder om en intern utredning visar att det förekommer bedrägerier och annan olaglig verksamhet. OLAF:s huvuduppgifter är, som kommissionen har påpekat, i) att utreda misstankar om bedrägerier och annan olaglig verksamhet genom att bland annat granska information som lämnats till byrån av institutioner, organ och enskilda, [86] utföra kontroller på plats, [87] kontrollera dokument och bokföring, [88] och begära muntliga uppgifter från ledamöter och chefer i gemenskapens institutioner och organ, [89] ii) att upprätta rapporter som bland annat skall omfatta de omständigheter som konstaterats, uppgifter om eventuell ekonomisk skada samt utredningens slutsatser, inklusive rekommendationer från byråns direktör om lämplig uppföljning, och iii) att överlämna dessa rapporter till den berörda institutionen, organet eller byrån [90] och — när det är fråga om omständigheter som kan leda till straffrättsliga åtgärder — till de rättsliga myndigheterna i den berörda medlemsstaten. [91] Således ankommer det på EIB att "vidta de åtgärder, i synnerhet disciplinära och rättsliga åtgärder, som resultaten av de interna utredningarna påkallar", och "inom den tidsfrist som byråns direktör fastställer i... sin rapport, informera denne om uppföljningen av utredningarna". [92]

122. Dessutom kan EIB, som kommissionen och den nederländska regeringen har påpekat, i det beslut som skall fattas enligt artikel 4.1 och 4.6 i förordning nr 1073/99 neka tillträde till information som är särskilt viktig för dess förmåga att självständigt utföra sina uppgifter. [93] I det sammanhanget kan noteras att medan kommissionen, rådet, och Europaparlamentet har fattat beslut enligt artikel 4 utan att föreskriva något sådant undantag, [94] har dom-

86 — Enligt artikel 7 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 skall gemenskapens institutioner, organ och byråer överlämna alla uppgifter som kan ha samband med eventuella fall av bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet till OLAF.

87 — Artikel 4.2 och 4.6 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999.

88 — Artikel 4.2 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999.

89 — Ibidem.

90 — Artikel 9.4 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999.

91 — Artikel 10.2 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999.

92 — Artikel 9.4 i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999.

93 — Se vidare nedan punkt 155.

94 — Kommissionens beslut av den 2 juni 1999 om villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar för att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som kan skada gemenskapernas intressen (EGT L 149, s. 57), Europaparlamentets beslut om villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar för att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som kan skada gemenskapernas intressen (EGT L 202, 1999, s. 1), rådets beslut av den 25 maj 1999 om villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar för att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som kan skada gemenskapernas intressen (EGT L 149, s. 36), och Europaparlamentets beslut av den 18 november 1999 om ändring av den interna arbetsordning till följd av det interinstitutionella avtalet av den 25 maj 1999 om de interna utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning.

stolen fattat ett beslut[95] som — med hänvisning till dess uppgifter, dess oberoende och överläggningarnas sekretess[96] enligt fördraget och stadgan för domstolen[97] — undantar handlingar och uppgifter som innehas eller uppkommer inom ramen för rättsliga förfaranden från räckvidden av de interna utredningarna.[98]

123. Återstår så frågan om det skulle skada EIB:s anseende och därmed dess kreditbetyg och förmåga att låna upp medel till förmånliga räntor på de internationella kapitalmarknaderna om förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 var tillämpliga på den.[99]

124. EIB har, som jag förstår dess argument, gjort gällande att detta kan vara fallet, eftersom affärsbanker i allmänhet är föremål för tillsyn, men inte för utredningar i syfte att bekämpa bedrägerier som utförs av organ som OLAF.

125. I brist på en utförligare förklaring kan det argumentet inte godtas. Jag är inte övertygad om att EIB:s ställning eller anseende på finansmarknaderna skulle skadas om den underställdes samma system för externa specialiserade och självständiga kontroller av dess ekonomiska verksamhet som gemenskapens övriga institutioner och organ. I själva verket tror jag att EIB:s anseende skulle kunna skadas allvarligt om anklagelser om bedrägerier riktade mot ledamöter av dess ledning eller mot dess anställda inte skulle kunna utredas av ett från EIB fristående organ.

126. Mot bakgrund av dessa överväganden drar jag slutsatsen att det inte skulle stå i strid med EIB:s oberoende enligt fördraget, stadgan och domstolens rättspraxis, att tillämpa förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 på dess verksamhet.

Den rättsliga grunden för förordning nr 1073/99

127. EIB har gjort gällande att förordning nr 1073/99 är ogiltig så till vida att den antogs med stöd av artikel 280 EG. EIB:s argument i det avseendet kan delas upp i två delar.

95 — Domstolens beslut av den 26 oktober 1999 om villkor och närmare bestämmelser för interna utredningar för att bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som kan skada gemenskapernas intressen.

96 — Femte, sjätte och sjunde skälen till beslutet.

97 — Protokollet om stadgan för Europeiska gemenskapernas domstol, undertecknat i Bryssel den 17 april 1957, senast ändrat genom artikel 6 III 3c i Amsterdamfördraget.

98 — Artikel 3 i beslutet.

99 — EIB:s kreditbetyg har varit mycket ("AAA") högt ända sedan banken bildades. Se Leneuf-Péraldi, F. (ovan fotnot 37), nr 19.

128. EIB har för det första gjort gällande att begreppet "gemenskapens ekonomiska intressen" i artikel 280 EG skall tolkas som liktydigt med gemenskapens "budget" som nämns i artikel 268 EG. Följaktligen ges gemenskapen genom artikel 280 EG enbart befogenhet att vidta åtgärder för att skydda gemenskapen mot bedrägerier och annan olaglig verksamhet som medför inkomstförluster eller en ökning av utgifterna i gemenskapens budget. EIB:s kapital och budget är dock skilda från gemenskapens budget. Artikel 280 EG kan därför inte utgöra en giltig rättslig grund för åtgärder för bedrägeribekämpning inom EIB. Enligt EIB stöds den uppfattningen av artikel 248.3 EG, enligt vilken revisionsrätten endast är behörig att granska EIB:s verksamhet avseende "de gemenskapsutgifter och gemenskapsinkomster som banken förvaltar" och av lagstiftningspraxis. [100]

129. För det andra har EIB betonat att artikel 280.4 EG endast ger gemenskapen rätt att vidta "nödvändiga åtgärder" för att bekämpa bedrägerier "i medlemsstaterna" och att åtgärder som vidtas av gemenskapen enligt artikel 280.4 EG inte skall gälla "nationell straffrätt". Förordning nr 1073/99 är därför ogiltig till den del den utsträcker OLAF:s befogenheter till Europeiska gemenskapens institutioner och organ.

130. Dessa argument — som i huvudsak överensstämmer med de argument som har framförts av svaranden i målet kommissionen mot Europeiska centralbanken — kan inte godtas.

131. Som jag förklarade i mitt förslag till avgörande i det målet, [101] visar en mer ingående analys av artikel 280 EG:s lydelse, struktur och historik

i) att gemenskapslagstiftaren kan anta rättsakter för att bekämpa bedrägerier och annan olaglig verksamhet som, även om de inte är direkt riktade mot gemenskapens budget, kan skada gemenskapens ekonomiska intressen i vid bemärkelse genom att påverka dess tillgångar negativt, och

100 — EIB har i det avseendet hänvisat till förordning nr 2988/95 (ovan fotnot 10), där "oegentligheter" definieras som "varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för gemenskapernas räkning", och till den Konvention som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (ovan fotnot 10), vars artikel 1 stadgar att "med bedrägeri som riktar sig mot Europeiska gemenskapernas finansiella intressen [förstås]... i fråga om utgifter, varje uppsåtlig handling eller uppsåtlig underlåtenhet... om detta leder till att medel från Europeiska gemenskapernas allmänna budget eller från de budgetar som förvaltas av Europeiska gemenskaperna eller för deras räkning otillbörligen uppbärs eller innehålls".

101 — Se fotnot 6, punkterna 105—112 och 117—119.

ii) att syftet med dessa rättsakter kan vara att bekämpa bedrägerier och annan olaglig verksamhet som äger rum inom gemenskapsinstitutionerna.

132. Som framhållits ovan[102] är EIB ett organ som utgör en integrerad del av gemenskapsorganisationen. Eftersom EIB är ett gemenskapsorgan utgör dess ekonomiska intressen en oskiljaktig del av gemenskapens ekonomiska intressen. Det är därför inte avgörande att det, som EIB har framhållit, föreligger en viss grad av åtskillnad mellan EIB:s finanser och gemenskapens övriga institutioners och organs finanser, och att dess kapital inte härrör från gemenskapens budget.

133. Jag drar således slutsatsen att giltigheten av förordning nr 1073/99 inte påverkas av att den antogs med stöd av artikel 280.4 EG.

Den rättsliga grunden för förordning nr 1074/1999

134. EIB har gjort gällande att förordning nr 1074/1999 är ogiltig så till vida att den antogs på grund av artikel 203 EA. EIB har framfört i huvudsak två påståenden i detta avseende.

135. För det första kan inte rättsakter som antagits med stöd av Euratomfördraget tillämpas på EIB, eftersom EIB inte alls nämns i det fördraget och inte har någon organisatorisk koppling till Europeiska atomenergigemenskapen. I det sammanhanget har EIB betonat att det inte finns någon bestämmelse motsvarande artikel 237 EG (genom vilken domstolen, som nämnts, tillerkänns behörighet att pröva EIB:s rättsakter) i Euratomfördraget, och att artikel 146 EG (som i huvudsak överensstämmer med artikel 230 EG) inte innehåller någon hänvisning till rättsakter som antas av EIB. Det faktum att EIB på uppdrag av kommissionen förvaltar vissa lån som tecknats i Europeiska atomenergigemenskapens namn kan inte jämställas med en organisatorisk koppling till Europeiska atomenergigemenskapen.

136. EIB har för det andra gjort gällande att artikel 203 EA inte är en korrekt rättslig grund för förordning nr 1074/1999. Med tanke på att förordning nr 1073/99 antogs med stöd av artikel 280 EG, och att det ansågs nödvändigt att införa artikel 280.4 i EG-fördraget för att ge rådet den nödvändiga befogenheten att anta den förordningen, skulle lagstiftaren följaktligen inte ha kunnat anta den med stöd av artikel 308 EG. Lagstiftaren skulle således inte ha kunnat anta förordning nr 1074/1999 med stöd av artikel 203 EA, som motsvarar artikel 308 EG. En åtgärd kan vidare antas med stöd av artikel 203 EA endast om den är "nödvändig för att förverkliga något av

102 — Se fotnot 27 och punkterna 113—118 ovan.

gemenskapens mål". Avdelning I i Euratomfördraget, som har rubriken "Gemenskapens uppgifter" innehåller inte någon hänvisning till bedrägeribekämpning [103] och även om artikel 183a EA, som motsvarar artikel 209a i EG-fördraget, hänvisar till bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen, är det endast medlemsstaterna som åläggs skyldigheter genom den bestämmelsen, och avsikten är inte att några gemenskapsrättsakter skall antas. Inte heller kan man av den bestämmelsen dra slutsatsen att bedrägeribekämpning är ett av målen för Europeiska atomenergigemenskapen i den mening som avses i artikel 230 EA. Slutligen kan de omfattande befogenheter som tillerkänns OLAF genom förordning nr 1074/1999, och de åtföljande skyldigheter som den syftar till att ålägga EIB, inte anses som "de åtgärder som behövs" i den mening som avses i artikel 203 EA.

137. Kommissionen har bestridit dessa argument. Den har påpekat att förordning nr 1074/1999 är relevant för förevarande mål endast därför att EIB, på kommissionens uppdrag, bedriver verksamhet som omfattas av Euratomfördragets tillämpningsområde. [104] När EIB handlar inom det området är den skyldig att uppfylla de villkor och följa de förfaranden som gäller för sådan verksamhet enligt bestämmelserna i Euratomfördraget och de rättsakter som antas med stöd av detta. Den skyldigheten har inget samband med ett organisatoriskt förhållande mellan EIB och Europeiska atomenergigemenskapen.

138. Artikel 203 EA är dessutom den korrekta rättsliga grunden för förordning nr 1074/1999 på samma sätt som artikel 235 i EG-fördraget (nu artikel 308 EG) skulle ha varit rätt rättslig grund för förordning nr 1073/1999 innan artikel 280.4 EG fogades till fördraget genom Amsterdamfördraget.

139. Jag kan inte godta EIB:s första påstående. Det faktum att ett organ inte uttryckligen nämns i, eller inte har någon organisatorisk koppling till, Euratomfördraget kan inte i sig hindra lagstiftaren från att anta rättsakter enligt det fördraget som påverkar organet i fråga. Det kan i det sammanhanget noteras att lagstiftaren kan reglera inte bara medlemsstaternas ageranden, utan även agerandet av organ inom medlemsstaterna och av enskilda individer, trots att dessa varken omnämns i fördraget eller har någon organisatorisk koppling till detta. Det finns givetvis gränser för utövandet av den befogenheten så till vida att rättsakter som antas med stöd av Euratomfördraget inte får strida mot bestämmelser i det fördraget, eller i något av de övriga

103 — EIB har särskilt hänvisat till artikel 1 EA andra stycket, som har följande lydelse: "Gemenskapen skall ha till uppgift att genom att skapa de förutsättningar som behövs för en snabb organisation och tillväxt av kärnenergiindustrierna bidra till en höjning av levnadsstandarden i medlemsstaterna och till utvecklingen av förbindelserna med övriga länder."

104 — Kommissionen har hänvisat till rådets beslut 77/270/Euratom av den 29 mars 1977 som ger kommissionen befogenhet att ta upp Euratom-lån i syfte att bidra till finansiering av kärnkraftverk, EGT L 88, s. 9 och till rådets beslut nr 94/179/Euratom av den 21 mars 1994 om ändring av beslut 77/270/Euratom som ger kommissionen befogenhet att ta upp Euratom-lån i syfte att bidra till den finansiering som krävs för att förbättra säkerheten och effektiviteten i kärnkraftverk i vissa icke-medlemsstater, EGT L 84, s. 41.

gemenskapsfördragen, såsom bestämmelser genom vilka organet tillerkänns vissa privilegier (exempelvis rätten att höras) eller immuniteter (exempelvis en viss operativ självständighet). EIB:s påstående att förordning nr 1074/1999 strider mot bankens självständighet enligt EG-fördraget har prövats ovan.

140. EIB:s andra påstående, att artikel 203 EA inte var korrekt rättslig grund för förordning nr 1074/1999, kan enligt min uppfattning inte heller godtas.

141. För det första är det faktum att förordning nr 1073/99 baserades på artikel 280.4 EG inte relevant för att fastställa räckvidden av artikel 203 EA. Det finns ingenting i handlingarna i målet, i Amsterdamfördragets förarbeten, eller i förarbetena till förordning nr 1073/99 som tyder på att det ansågs nödvändigt att infoga artikel 280.4 i EG-fördraget för att ge rådet den nödvändiga behörigheten att anta den förordningen, vilket EIB har gjort gällande. Det kan i det sammanhanget påpekas att kommissionens avsikt var att inrätta OLAF och fastställa detaljerade bestämmelser om dess verksamhet genom en förordning grundad på artikel 308 EG.[105] Medan kommissionen i motiveringen förklarade att den hade för avsikt att lägga fram ett ändrat förslag baserat på artikel 280.4 EG efter det att Amsterdamfördraget trätt i kraft,[106] tycks kommissionen ha ansett detta nödvändigt endast därför att artikel 280.4 EG utgör en mer specifik rättslig grund, vilket utesluter att de mer allmänna bestämmelserna i artikel 308 EG används.[107]

142. För det andra har domstolen, med hänvisning till artikel 209a i EG-fördraget, slagit fast[108] att "skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen... utgör ett självständigt mål som i [EG-]fördragets system har placerats i avdelning II (finansiella bestämmelser) i den femte delen om gemenskapens institutioner".[109] På den grunden fastslog domstolen att "[m]ed hänsyn till, att det i den version av artikel 209a i fördraget som var tillämplig vid antagandet av [rådets förordning nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen],[110] angavs vilket mål som skulle uppnås, dock utan att gemenskapen tillerkändes behörighet att skapa ett sådant system som det ifrågavarande, var det berättigat att åberopa artikel 235 i fördraget".[111] Artikel 183a EA är, som EIB

105 — Förslag till rådets förordning (EG, Euratom) om inrättande av en europeisk byrå för bedrägeriundersökningar, KOM(1998) 717 slutlig. Se vidare punkt 5 ovan.

106 — KOM(1998) 717 slutlig, punkt 16 i motiveringen.

107 — Dom av den 26 mars 1987 i mål 45/86, kommissionen mot rådet (REG 1987, s. 1493; svensk specialutgåva, volym 9, s. 55), punkt 13, senare bekräftad vid flera tillfällen.

108 — Dom av den 18 november 1999 i mål C-209/97, kommissionen mot rådet (REG 1999, s. I-8067).

109 — Punkt 29.

110 — EGT L 82, s. 1.

111 — Punkt 33 i domen.

själv har påpekat, identisk med artikel 209a i EG-fördraget. Skyddet för gemenskapens ekonomiska intressen skall därför anses som ett av Euratomfördragets mål i den mening som avses i artikel 203 EA.

143. För det tredje är frågan om förordning nr 1074/1999 var en åtgärd som behövdes för att uppnå det målet enligt min uppfattning en fråga om åtgärdens proportionalitet, till vilken jag nu övergår.

Proportionalitet

144. EIB har gjort gällande att det strider mot proportionalitetsprincipen att tillämpa förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 på dess verksamhet.

145. Den har förklarat att OLAF genom förordningen tillerkänns omfattande utredningsbefogenheter och att gemenskapens institutioner, organ och personal åläggs att informera och aktivt samarbeta med OLAF. Således kan OLAF:s direktör enligt artikel 5.2 på eget initiativ besluta att inleda en utredning utan att, enligt EIB, behöva ange skälen eller den faktiska grunden för sitt beslut. Enligt artikel 4 har OLAF rätt att utan förhandsanmälan och utan dröjsmål få tillgång till alla uppgifter som institutionerna, organen och byråerna innehar samt tillträde till deras lokaler, och att begära muntliga uppgifter. Enligt artikel 4.6 har ledamöter, chefer, tjänstemän och övriga anställda vid institutioner och organ och byråer en skyldighet att samarbeta med och informera OLAF. Denna bestämmelse kompletteras genom artiklarna 7 och 6.6, enligt vilka institutioner, organ och byråer skall upplysa OLAF om eventuella fall av bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet, överlämna relevanta handlingar till OLAF och se till att dess ledamöter och personal och chefer hjälper OLAF att utföra sitt uppdrag.

146. Enligt EIB ger dessa bestämmelser OLAF rätt till obegränsat tillträde utan förhandsanmälan eller tillstånd från den berörda institutionen eller organet, och rätt att omhänderta alla slags handlingar. Dessa omfattande befogenheter är oförenliga med bankverksamhet och med karaktären av en finansinstitution som är föremål för sådan tillsyn som gäller banker. De nämnda befogenheterna är därför oproportionerliga.

147. OLAF:s befogenheter överskrider dessutom vad som krävs eftersom lämpliga

och effektiva åtgärder för att bekämpa bedrägerier har vidtagits inom EIB. För det första föreskrivs i artikel 14.1 i stadgan att en kommitté bestående av tre medlemmar som på grund av sin duglighet utsetts av bankens råd varje år skall pröva om bankens verksamhet bedrivits enligt gällande regler och om räkenskaperna förts i föreskriven ordning. Enligt artikel 14.2 har kommittén — den så kallade revisionskommittén — till uppgift att intyga att balansräkningen och resultaträkningen överensstämmer med bokföringen och korrekt visar bankens ställning beträffande tillgångar och skulder. I EIB:s arbetsordning föreskrivs att revisionskommittén, som skall bistås av alla EIB:s enheter och avdelningar, kan begära tillgång till alla handlingar som krävs för att den skall kunna fullgöra sin uppgift. [112] Revisionskommittén har även tillgång till externa revisorer, som den utser efter att ha hört styrelsekommittén, och den bistås av en observatör som utses av bankens råd. [113]

148. För det andra har EIB sedan år 1984 haft en intern revisionstjänst som granskar och utvärderar om EIB:s interna tjänster och rutiner är adekvata och effektiva. [114] Revisionstjänsten har enligt EIB obegränsad tillgång till alla handlingar och personer inom banken och kan fullgöra specialuppgifter, inklusive utredningar av misstänkta bedrägerier. [115] I EIB:s allmänna arbetsordning [116] fastställs det förfarande som skall följas vid sådana utredningar. Enligt EIB föreskrivs i arbetsordningen att chefen för internrevisionen skall genomföra en preliminär utredning när fall av bedrägerier upptäcks eller misstänks och rapportera resultatet av denna, tillsammans med sin rekommendation, till personalchefen eller, i tillämpliga fall, ordföranden för EIB:s generalsekretariat. På grundval av den rapporten, som tillställs revisionskommittén och EIB:s externa revisorer, kan ordföranden för generalsekretariatet besluta att vidta disciplinåtgärder eller att genomföra en mer utförlig utredning. Ordföranden får för det ändamålet besluta att komplettera internrevisionens resurser genom att begära bistånd från externa revisorer, experter eller den nationella polisen. Dessutom anser EIB att alla dess anställda som har kännedom om handlingar som utgör, eller kan utgöra, bedrägerier är skyldiga att informera personalchefen eller chefen för internrevisionen.

149. För det tredje granskas EIB:s förvaltning av gemenskapens utgifter och inkoms-

112 — Artikel 24 i arbetsordningen. Bestämmelsen är placerad i kapitel 5 (artiklarna 22—27), som har rubriken "Revisionskommitté". Arbetsordningen godkändes den 4 december 1958 och har senare ändrats ett flertal gånger. När det ifrågasatta beslutet antogs den 10 november 1999 var den gällande versionen av arbetsordningen daterad den 9 juni 1997. Dessa bestämmelser har senare ändrats och ersatts av en ny version av den 5 juni 2000. Lydelsen av artikel 24 är identisk i de två versionerna av arbetsordningen. Arbetsordningen har inte offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, men EIB tillställde domstolen de relevanta texterna.

113 — Artikel 25 i arbetsordningen.

114 — EIB har i det avseendet hänvisat till stadgan för internrevisionen (*Charte de l'audit interne*). Dokumentet har inte offentliggjorts.

115 — EIB har i det avseendet hänvisat till Interna revisionstjänstens arbetsordning. Dokumentet har inte offentliggjorts.

116 — Dokumentet har inte offentliggjorts.

ter av revisionsrätten med stöd av artikel 248.3 EG i enlighet med det förfarande som fastställts i den överenskommelse mellan EIB, kommissionen och revisionsrätten som avses i den bestämmelsen. [117] EIB har även, utan närmare förklaring, påpekat att den har tillämpat de rekommendationer som anges i *Framework for internal control systems in banking organisations*, som antogs av Basel Committee on Banking Supervision i september 1998.

150. EIB har vidare betonat att skyldigheten för EIB:s anställda att handla lagenligt och att avstå från varje handling som skulle kunna utgöra bedrägerier klart uttalas i de bestämmelser som är tillämpliga på EIB. Den har särskilt erinrat om att enligt EIB:s tjänsteföreskrifter [118] skall ingen anställd begära, erhålla eller godta någon direkt eller indirekt förmån från externa källor som på något sätt kan förknippas med dennes förhållande till banken, [119] och att disciplinpåföljder kan åläggas för åsidosättanden av den regeln. [120] I EIB:s etiska regler [121] betonas vidare att EIB:s anställda, för att leva upp till en hög yrkesetisk standard, skall avstå från varje handling som kan skapa en intressekonflikt, [122] vid äventyr av disciplinära påföljder eller avskedande. [123]

151. Till svar på dessa argument har kommissionen erinrat om att gemenskapslagstiftaren, för att stärka bedrägeribekämpningen, ansåg det nödvändigt att inrätta en enda oberoende och specialiserad enhet för alla gemenskapens institutioner, organ och byråer. Det kan inte anses oproportionerligt att lagstiftaren därvid inte tog hänsyn till förekomsten av olika interna och externa kontroller för var och en av dessa institutioner, organ och byråer. Det faktum att olika kontroller existerar kommer naturligtvis att påverka hur interna utredningar genomförs i praktiken, men det är inte ett övertygande argument för att inte alls tillämpa förordning nr 1073/99.

152. Enligt kommissionen medför inte heller EIB:s självständighet eller dess status som bank att det är oproportionerligt att tillämpa förordning nr 1073/99. Dessa frågor kan och skall lösas i det beslut som

117 — Se fotnot 65.

118 — I artikel 29 i EIB:s arbetsordning stadgas att tjänsteföreskrifterna för banken skall fastställas av styrelsen. Bankens tjänsteföreskrifter godkändes den 20 april 1960 och ändrades senare vid flera tillfällen. Tjänsteföreskrifterna har inte offentliggjorts i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

119 — Artikel 7 i tjänsteföreskrifterna, icke officiell översättning av den franska text som citerats av EIB.

120 — Artikel 38 i tjänsteföreskrifterna.

121 — Antagen av direktionen den 27 mars 1997.

122 — Artikel 1.4 i EIB:s etiska regler.

123 — Artikel 1.5 i EIB:s etiska regler.

skall fattas av EIB enligt artikel 4.1 och 4.6 i förordningen.

153. Dessutom har EIB överdrivit OLAF:s befogenheter enligt förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999. Beträffande skyldigheten att motivera beslut om att inleda en utredning har kommissionen hänvisat till artikel 6.3 i förordningarna enligt vilken "[d]e anställda vid byrån som utses att göra en utredning... för varje uppdrag [skall] kunna uppvisa en skriftlig handling utfärdad av direktören, *där syftet med utredningen anges*".[124] Vidare har inte OLAF, som EIB förefaller ha gjort gällande, rätt enligt artikel 4 i förordningarna att avlägsna originalhandlingar från de institutioner och organ som är under utredning. Byrån får endast ta kopior och vidta nödvändiga åtgärder, exempelvis i samarbete med den berörda institutionen eller organet, för att säkerställa att handlingarna förvaras på en säker plats. Slutligen är OLAF — till skillnad från vad EIB har gjort gällande — alltid skyldig att underrätta den berörda institutionen eller organet när den utför en intern utredning.

154. Argumenten föranleder två inledande anmärkningar.

155. För det första har frågan huruvida OLAF:s befogenheter enligt förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 är oförenliga med EIB:s självständighet, ställning som bank och dess uppgifter behandlats ovan. Det finns enligt min uppfattning inget skäl att upprepa den analysen under ett resonemang om proportionalitetsprincipen. Det är tillräckligt att påpeka att jag delar kommissionens uppfattning att samordningen av EIB:s särskilda ställning och uppgifter med OLAF:s befogenheter är en fråga, eller en grupp frågor som — efter en konstruktiv dialog mellan parterna, enligt principen om lojalt samarbete[125] — skall lösas, i det beslut som skall fattas av EIB enligt artikel 4.1 och 4.6 i förordning nr 1073/99.

156. För det andra skall inte domstolen ersätta gemenskapslagstiftarens bedömning med sin egen vid granskningen av en allmän rättsakts lagenlighet. Domstolen ogiltigförklarar sådana rättsakter endast om det klart fastställts att de i sin helhet eller i vissa avseenden är oproportionerliga. Frågan i förevarande mål är därför inte om de skilda interna kontroller som ECB underställs är lämpliga, utan om lagstiftaren klart gått utöver vad som är nödvändigt för att bekämpa bedrägerier genom att inrätta ett allmänt system för extern och oberoende kontroll, och genom att tillerkänna OLAF vissa utredningsbefogenheter.

124 — Min kursivering.

125 — Artikel 10 EG.

157. Tillämpningen av den allmänna ordning som fastställs genom förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 på EIB:s verksamhet är enligt min uppfattning inte oproportionerlig i den bemärkelsen. Även om de interna regler och förfaranden som EIB har hänvisat till kan ge visst skydd mot bedrägerier och annan olaglig verksamhet, hade lagstiftaren enligt min uppfattning rätt i att anta att kontrollen från ett externt och självständigt organ skulle vara mer effektiv och, kanske lika viktigt, uppfattas som mer effektiv. Det kan i det sammanhanget framhållas att revisionsuppdraget i grunden skiljer sig från den uppgift och de kontroller som utförs av OLAF. Det kan därför inte hävdas att den ordning som föreskrivs i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 är onödig endast på grund av att EIB:s räkenskaper granskas av externa revisorer, kontrolleras av revisionskommittén och prövas av revisionsrätten.

158. Inte heller har EIB visat att vissa specifika aspekter av de befogenheter som OLAF tillerkänts genom förordningarna är överdrivna eller onödiga för att fullgöra dess uppgifter. OLAF:s direktörs befogenhet att enligt artikel 6 på eget initiativ inleda utredningar är enligt min uppfattning en nödvändig förutsättning för OLAF:s förmåga att effektivt, och operativt helt självständigt i förhållande till kommissionen och andra institutioner och organ, reagera på uppgifter som anställda lämnar direkt till byrån.

159. Detsamma gäller enligt min uppfattning de befogenheter som OLAF tillerkänns särskilt genom artikel 4 i förordningarna. Om OLAF inte hade rätt att få tillgång till handlingar och uppgifter, ta kopior, säkerställa att handlingar och uppgifter säkras vid behov, och efterfråga muntliga uppgifter, skulle dess förmåga att upptäcka bedrägerier och annan olaglig verksamhet begränsas avsevärt. Vidare syftar förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 till att förhindra att dessa befogenheter utövas på ett oskäligt sätt. Enligt artikel 4.1 och tionde skälet till förordningarna bör OLAF:s utredningar utföras i enlighet med fördraget, samt med full respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, protokollet om immunitet och privilegier och tjänsteföreskrifterna. [126] Dessutom kommer OLAF, som kommissionen har påpekat, att vara skyldig att utföra sina utredningar i enlighet med allmänna gemenskapsrättsliga principer, bland andra proportionalitetsprincipen.

160. Det kan slutligen framhållas att kommissionen ursprungligen planerade att inrätta OLAF genom en gemenskapsförordning och fastställa detaljerade bestämmelser om hur interna utredningar skulle utföras i alla gemenskapens institutioner, organ och byråer. [127] Till skillnad från det förslaget fastställs i förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 endast allmänna regler för förfarandet och formerna för interna utredningar. Avsikten i förordningen är att mer detaljerade bestämmelser

126 — Artikel 4.1 och tionde skälet till förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999.

127 — Se punkt 5 ovan.

skall antas genom beslut enligt artikel 4.1 och 4.6. Jag delar rådets uppfattning att det systemet — som gör det möjligt att beakta varje institutions, organs eller byrås särskilda uppgift och situation — skapar en lämplig balans mellan kraven på organisatoriskt oberoende inom institutionerna och effektiv bedrägeribekämpning. [128]

161. Jag drar således slutsatsen att förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 inte strider mot proportionalitetsprincipen till den del de är tillämpliga på EIB.

Motiveringsskyldigheten enligt artiklarna 253 EG och 162 EA

162. Detta för mig till den sista ogiltighetsgrund som EIB har åberopat i förevarande mål. Den har gjort gällande att förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 inte uppfyller de krav som fastställs i artiklarna 253 EG och 162 EA på att förordningarna skall vara motiverade, eftersom i) de åtgärder som vidtagits av EIB för att bekämpa bedrägerier inte nämns, ii) det inte redovisas på vilket sätt dessa åtgärder är otillräckliga, ineffektiva eller olämpliga, och iii) det inte förklaras varför det är nödvändigt att tillerkänna OLAF de långtgående utredningsbefogenheter som föreskrivs särskilt i artiklarna 4.2 och 5.2 samt att kräva att institutioner, organ och anställda skall samarbeta med OLAF enligt artiklarna 4.6a, 6.6 och 7.1—7.3 i förordningarna.

163. Kommissionen har bestridit detta påstående. De olika interna bestämmelser och regler som EIB nämner i förevarande mål redovisades inte för lagstiftaren under det förfarande som ledde fram till att förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 antogs. Det är således svårt att förstå hur lagstiftaren skulle ha kunnat beakta dem eller ens hänvisa till dem i skälen. Under alla omständigheter kan inte en underlåtenhet att göra en sådan hänvisning utgöra ett åsidosättande av artiklarna 253 EG och 162 EA.

164. Av fast rättspraxis följer att den motivering som krävs enligt artikel 253 EG skall "anpassas efter vilket slags rättsakt det är fråga om. Motiveringen skall på ett klart och otvetydigt sätt återge det resonemang som förts av den institution som är upphovsman till rättsakten, så att berörda parter kan få reda på skälen för den vidtagna åtgärden och domstolen ges möjlighet att utöva kontroll. Kravet på motivering skall bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälens karaktär och det intresse som de vilka

128 — Se i det avseendet även fjärde skälet till förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999.

rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha av att få förklaringar*".[129] [* Fri översättning. Denna mening saknas i den svenska versionen av den citerade domen.] Det fordras "[emellertid] inte att motiveringen av en rättsakt anger samtliga relevanta sakförhållanden och rättsliga överväganden, eftersom frågan huruvida motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel [253 EG] inte enbart skall bedömas mot bakgrund av motiveringens lydelse, utan även mot bakgrund av det sammanhang i vilket motiveringen ingår samt alla rättsregler som reglerar den berörda frågan".[130] Domstolen har närmare bestämt slagit fast att även om förordningarna klart skall ange det eftersträvade syftet, är lagstiftaren inte skyldig att ange de ofta mångtaliga och komplicerade faktiska och rättsliga omständigheter som behandlas eller att ange särskilda skäl för varje tekniskt val som gjorts.[131]

165. Av denna rättspraxis följer att när lagstiftaren antar en förordning för att uppnå ett visst syfte är det inte nödvändigt att denne i detalj anger de olika åtgärder som redan har vidtagits av de berörda institutionerna och organen, eller utförligt förklarar varför dessa åtgärder anses mindre effektiva eller lämpliga. Det faktum att den institution eller det organ som berörs av en förordning har invänt under lagstiftningsförfarandet innebär inte heller en skyldighet att, i den antagna rättsakten, bemöta alla argument som har framförts. Inte heller kan lagstiftaren åläggas att ge utförliga skäl för de särskilda befogenheter som beviljas ett kontor eller en byrå för att uppnå förordningens syfte. Det är i allmänhet tillräckligt med en tydlig angivelse av det övergripande syfte som skall uppnås, en beskrivning av den allmänna situation som ledde till rättsaktens antagande[132] och möjligen en beskrivning av bestämmelsernas huvudinnehåll.

166. I skälen till förordningarna nr 1073/99 och nr 1074/1999 anges klart vilket syfte som skall uppnås.[133] Vidare anges det materiella tillämpningsområdet (*ratione materiae*)[134] och vilka personer som omfattas (*ratione personae*)[135] av OLAF:s utredningsbefogenheter, det huvudsakliga innehållet i de antagna bestämmelserna,[136] och de rättsliga begränsningar som gäller för utövandet av dessa befogenheter.[137] Dessutom förklarade lagstiftaren i sista skälet att "[s]amtidigt iakttas även proportionalitetsprincipen, eftersom en sådan byrås verksamhet gör det möjligt att effektivisera kampen mot bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapernas ekonomiska intressen". Därför råder enligt min uppfattning ingen tvekan om att förordningarna uppfyller den motiveringsskyldighet som fastställs i artiklarna 253 EG och 162 EA.

129 — Se, särskilt, dom av den 2 april 1998 i mål C-367/95, kommissionen mot Sytraval och Brink's France (REG 1998, s. I-1719), punkt 63, och där citerad rättspraxis.

130 — Ibidem.

131 — Se dom av den 22 januari 1986 i mål 250/84, Eridania (REG 1986, s. 117), punkt 38.

132 — Dom av den 13 mars 1968 i mål 5/67, Beus GmbH (REG 1968, s. 125).

133 — Se särskilt första, andra och sjunde skälen.

134 — Se, särskilt, femte skälet.

135 — Se, särskilt, sjunde skälet.

136 — Se, särskilt, elfte till artonde skälet.

137 — Se, särskilt, tionde och nittonde skälet.

Förslag till avgörande

167. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen skall:

1) ogiltigförklara beslutet av ledamöterna av Europeiska investeringsbankens (EIB) direktion av den 10 november 1999 angående samarbetet med Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF),

2) förplikta EIB att ersätta kommissionens rättegångskostnader,

3) förplikta Europaparlamentet, rådet och Konungariket Nederländerna att bära sina rättegångskostnader.