URTEIL DES GERICHTSHOFES
9. Oktober 1990 *

In der Rechtssache C-366/88

Französische Republik, vertreten durch Edwige Belliard, stellvertretende Leiterin der Direktion für Wirtschaftsrecht im Außenministerium, und Claude Chavance, Hauptattaché der Zentralverwaltung im Außenministerium, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Französische Botschaft, 9, boulevard Prince-Henri, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Peter Oliver, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Guido Berardis, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der Internen Dienstanweisung 88/C 264/03 zu bestimmten administrativen und technischen Einzelheiten, die von den Bediensteten der Kommission bei der Probenahme und Analyse von Erzeugnissen zu beachten sind, die im Rahmen der Verwaltung und Kontrolle durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft entnommen werden (ABl. C 264, S. 3),

* Verfahrenssprache: Französisch.

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida und M. Díez de Velasco, der Richter F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg und P. J. G. Kapteyn,

Generalanwalt: G. Tesauro
Kanzler: D. Louterman, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Vertreter der Parteien in der Sitzung vom 14. Juni 1990,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 12. Juli 1990,

folgendes

Urteil

1 Die Französische Republik hat mit Klageschrift, die am 16. Dezember 1988 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag die Nichtigerklärung einer von der Kommission erlassenen Handlung mit der Bezeichnung „Interne Dienstanweisung 88/C 264/03 zu bestimmten administrativen und technischen Einzelheiten, die von den Bediensteten der Kommission bei der Probenahme und Analyse von Erzeugnissen zu beachten sind, die im Rahmen der Verwaltung und Kontrolle durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft entnommen werden" (ABl. C 264, S. 3) beantragt.

2 Artikel 9 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 94, S. 13) bestimmt: „Die Mitgliedstaaten stellen der Kommission alle für das Funktionieren des Fonds erforderlichen Auskünfte zur Verfügung und treffen alle Maßnahmen, die geeignet sind, etwaige Kontrollen — einschließlich Prüfungen an

Ort und Stelle — zu erleichtern, deren Durchführung die Kommission im Rahmen der Abwicklung der gemeinschaftlichen Finanzierung als zweckmäßig erachtet."

3 In Artikel 9 Absatz 2 heißt es:

„... können die von der Kommission für Prüfungen an Ort und Stelle beauftragten Bediensteten die Bücher und alle sonstigen Unterlagen einsehen, die sich auf die vom Fonds finanzierten Ausgaben beziehen. Sie können insbesondere prüfen,

a) ob die Verwaltungspraxis im Einklang mit den Gemeinschaftsvorschriften steht,

b) ob die erforderlichen Belege vorhanden sind und mit den vom Fonds finanzierten Maßnahmen übereinstimmen,

c) unter welchen Bedingungen die vom Fonds finanzierten Maßnahmen durchgeführt und geprüft werden.

Die Kommission benachrichtigt rechtzeitig vor der Prüfung den Mitgliedstaat, der davon betroffen wird oder auf dessen Hoheitsgebiet diese Prüfung vorgenommen wird. Bedienstete des betreffenden Mitgliedstaats können sich an der Prüfung beteiligen.

Auf Ersuchen der Kommission und im Einvernehmen mit dem betreffenden Mitgliedstaat führen die zuständigen Stellen dieses Mitgliedstaats Prüfungen oder Nachforschungen in bezug auf die Maßnahmen im Sinne dieser Verordnung durch. Bedienstete der Kommission können sich an diesen Prüfungen oder Nachforschungen beteiligen ..."

4 Nach Artikel 9 Absatz 3 legt der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit erforderlichenfalls die Grundregeln für die Anwendung dieses Artikels fest.

5 Die Kommission erließ die angefochtene Handlung unter Bezugnahme auf die Verordnung Nr. 729/70, insbesondere Artikel 9. Die vierte Begründungserwägung dieser Handlung lautet: „Damit die Entnahme von Proben und ihre Analyse unter

bestmöglichen Bedingungen vonstatten gehen können, sind bestimmte administrative und technische Modalitäten festzulegen, die bei den Kontrollen von den Bediensteten der Kommission zu beachten sind."

6 Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts, des Verfahrensablaufs und des Parteivorbringens wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

Zur Zulässigkeit der Klage

7 Die Kommission hat eine Einrede der Unzulässigkeit der Klage mit der Begründung erhoben, die Interne Dienstanweisung, gegen die die Klage gerichtet sei, sei keine Handlung, die gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag angefochten werden könne. Diese Dienstanweisung habe keine rechtlichen und finanziellen Wirkungen für die betroffenen Wirtschaftsteilnehmer und die Mitgliedstaaten und sei somit, wie aus ihrer Bezeichnung hervorgehe, rein interner Natur.

8 Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Nichtigkeitsklage nach ständiger Rechtsprechung gegen alle Handlungen der Organe, die dazu bestimmt sind, Rechtswirkungen zu erzeugen, ohne Unterschied ihrer Rechtsnatur oder Form zulässig ist (Urteil vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70, Kommission/Rat, Slg. 1971, 263).

9 Dienstanweisungen entfalten grundsätzlich nur im verwaltungsinternen Bereich Wirkungen und begründen keine Rechte oder Pflichten Dritter. Solche Handlungen stellen somit keine beschwerenden Maßnahmen dar, die als solche mit der Anfechtungsklage nach Artikel 173 EWG-Vertrag angefochten werden können (vgl. Urteil vom 25. Februar 1988 in der Rechtssache 190/84, „Les Verts"/Parlament, Slg. 1988, 1017, Randnr. 8).

10 Die angefochtene Handlung unterscheidet sich jedoch von einer bloßen Dienstanweisung sowohl durch die Umstände, unter denen sie erlassen wurde, als auch durch die Art und Weise ihrer Ausarbeitung, ihrer Abfassung und ihrer Veröffentlichung. Nach den Akten handelt es sich nämlich im vorliegenden Fall um eine Stellungnahme der Kommission zum Umfang der Kontrollbefugnis ihrer Bediensteten bei der Probenahme gemäß Artikel 9 der Verordnung Nr. 729/70. Diese

Stellungnahme gründet sich auf eine Auslegung dieser Vorschrift, der zuvor einige Mitgliedstaaten widersprochen hatten.

11 Um festzustellen, ob die angefochtene Handlung darauf abzielt, neue Rechtswirkungen im Verhältnis zu den sich aus Artikel 9 der Verordnung Nr. 729/70 ergebenden zu erzeugen, ist ihr Inhalt zu prüfen.

12 Die Prüfung der Stichhaltigkeit der Einrede der Unzulässigkeit hängt somit von der Prüfung der Rügen ab, die die Französische Republik gegen die streitige Handlung erhebt. Die Einrede ist deshalb zusammen mit der Begründetheit der Klage zu prüfen.

Zur Begründetheit

13 Die Französische Republik stützt ihre Klage auf Unzuständigkeit und Ermessensmißbrauch der Kommission.

14 Zur Unzuständigkeit der Kommission trägt die Französische Republik vor, die streitige Handlung gehe über den Wortlaut des Artikels 9 der Verordnung Nr. 729/70 hinaus, denn sie stelle allgemeine Regeln für die unmittelbare Entnahme von Proben von Erzeugnissen in den Unternehmen auf, obwohl der Erlaß solcher Regeln nach Artikel 9 Absatz 3 in die ausschließliche Zuständigkeit des Rates falle.

15 Nach Auffassung der Kommission ergibt sich dagegen aus der in Artikel 9 Absatz 1 vorgesehenen Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihr alle für das Funktionieren des Fonds erforderlichen Auskünfte zur Verfügung zu stellen und alle Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind, ihre Kontrollen — einschließlich Prüfungen an Ort und Stelle — zu erleichtern, daß die Prüfungen, die die von ihr beauftragten Bediensteten gemäß Artikel 9 Absatz 2 durchführen, die Entnahme und Analyse von Proben umfassen.

16 Zunächst ist der wesentliche und entscheidungserhebliche Inhalt der streitigen Handlung wiederzugeben.

17 Insoweit genügt der Hinweis — für eine detailliertere Prüfung wird auf die Schlußanträge des Generalanwalts verwiesen —, daß die Bediensteten der Kommission im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten bei den nach Maßgabe von Artikel 9 der Verordnung Nr. 729/70 durchgeführten Kontrollen „Zugang" zu den in einer nicht erschöpfenden Liste aufgezählten Einrichtungen und Anlagen haben, um dort Proben zu nehmen oder Proben nehmen zu lassen (Punkt 1), daß die Dienststellen der Kommission den betreffenden Mitgliedstaat mindestens 48 Stunden im voraus von ihrer Absicht, Proben zu entnehmen, „unterrichten", ohne jedoch „verpflichtet" zu sein, ihm eine Liste der Einrichtungen vorzulegen, die sie kontrollieren werden (Punkt 3), und daß die Bediensteten von den Wirtschaftsteilnehmern alle Angaben anfordern, die sie für die Kenntnis der geprüften Erzeugnisse für erforderlich halten (Punkt 8).

18 Zu den finanziellen Konsequenzen, die sich aus der Dienstanweisung ergeben, ist festzustellen, daß zwar die Kosten für die Probenahmen, die Verpackung und den Transport in die Laboratorien sowie die Kosten für die Analysen zu Lasten der Kommission gehen (Punkt 2 Absatz 2), daß jedoch der Transport und die Handhabung der Waren am Ort der Probenahme sowie das Auspacken und Umpacken unter der Verantwortung des Eigentümers oder seines Vertreters erfolgen (Punkt 2 Absatz 3) und daß außerdem für Proben, die durch die Analysen ihren gesamten oder einen Teil ihres Handelswerts verlieren, keine Entschädigung gewährt wird (Punkt 7 Absatz 2).

19 Weiterhin ist darauf hinzuweisen, daß es nach Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 Sache der Mitgliedstaaten ist, gemäß den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sich unter anderem zu vergewissern, daß die durch den Fonds finanzierten Maßnahmen tatsächlich und ordnungsgemäß durchgeführt worden sind.

20 Im Rahmen des durch die Verordnung Nr. 729/70 vorgesehenen Kontrollsystems übt die Kommission nämlich nur eine ergänzende Funktion aus. Dies kommt deutlich in der achten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 729/70 zum Ausdruck, wonach zur Ergänzung der von den Mitgliedstaaten auf eigene Initiative durchgeführten Kontrollen, denen nach wie vor die Hauptbedeutung zukommt, Prüfungen durch Bedienstete der Kommission und die Möglichkeit vorzusehen sind, daß die Kommission die Hilfe der Mitgliedstaaten in Anspruch nimmt.

21 Zu diesem Zweck verpflichtet Artikel 9 Absatz 1 der Verordnung Nr. 729/70 die Mitgliedstaaten, der Kommission alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die von ihr durchgeführten Kontrollen einschließlich der Prüfungen an Ort und Stelle zu erleichtern.

22 Aus Artikel 9 Absatz 2 ergibt sich, daß die Prüfungen an Ort und Stelle bezwekken, die Genauigkeit der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen nachzuprüfen, was dem Wortlaut der zitierten achten Begründungserwägung der Verordnung Nr. 729/70 entspricht.

Entsprechend dem durch diesen Artikel eingeführten Kontrollsystem sind Probenahmen und Analysen, die sich als notwendig erweisen, von dem Mitgliedstaat entweder auf eigene Initiative im Rahmen der ihm durch Artikel 8 Absatz 1 übertragenen Verantwortlichkeiten oder auf Ersuchen der Kommission gemäß Artikel 9 Absatz 2 Unterabsatz 3 durchzuführen.

23 Somit ist festzustellen, daß die streitige Handlung sich nicht darauf beschränkt, die in Artikel 9 der Verordnung Nr. 729/70 festgelegten Regeln zu erläutern, sondern über den Wortlaut dieser Vorschrift hinausgeht, indem sie der Kommission die Befugnis verleiht, unabhängig von den Mitgliedstaaten Proben zu nehmen, und indem sie die Modalitäten ihres Tätigwerdens festlegt.

24 Zur Befugnis der Kommission, Vorschriften zu erlassen, die über den Wortlaut des Artikels 9 der Verordnung Nr. 729/70 hinausgehen, ist festzustellen, daß eine solche Befugnis in dieser Verordnung keinesfalls vorgesehen ist und daß ohnehin nach Artikel 9 Absatz 3 allein der Rat befugt ist, Grundregeln für die Anwendung dieser Vorschrift festzulegen.

25 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, daß die angefochtene Handlung eine von einer unzuständigen Behörde erlassene Entscheidung darstellt. Deshalb ist festzustellen, daß die Klage der Französischen Republik auf Aufhebung dieser Maßnahme zulässig und begründet ist, ohne daß es erforderlich wäre, über den zweiten Klagegrund zu entscheiden.

Kosten

26 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung hat die unterliegende Partei die Kosten zu tragen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) **Die von der Kommission erlassene Interne Dienstanweisung zu bestimmten administrativen und technischen Einzelheiten, die von den Bediensteten der Kommission bei der Probenahme und Analyse von Erzeugnissen zu beachten sind, die im Rahmen der Verwaltung und Kontrolle durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft entnommen werden (88/C 264/03), wird aufgehoben.**

2) **Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.**

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. Oktober 1990.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

Der Präsident

O. Due