DOMSTOLENS DOM
9. oktober 1990 *

I sag C-366/88,

Den Franske Republik, ved underdirektør for erhvervsret i Udenrigsministeriet, Edwige Belliard, og Claude Chavance, ledende attacheret i samme ministerium, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade, 9, boulevard Prince-Henri,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved Peter Oliver, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Guido Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøgt,

hvorunder der er nedlagt påstand om annullation af de interne tjenesteinstrukser 88/C 264/03 vedrørende visse administrative og tekniske regler, der skal følges af de personer, der af Kommissionen bemyndiges til at foretage prøveudtagning og analyse af de udtagne produkter som led i forvaltningen af og kontrollen med Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget (EFT C 264, s. 3),

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida og M. Díez de Velasco samt dommerne F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg og P. J. G. Kapteyn,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg den 14. juni 1990,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. juli 1990,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. december 1988, har Den Franske Republik i henhold til EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt sag med påstand om annullation af en retsakt udstedt af Kommissionen med titlen »Interne tjenesteinstrukser 88/C 264/03 vedrørende visse administrative og tekniske regler, der skal følges af de personer, der af Kommissionen bemyndiges til at foretage prøveudtagning og analyse af de udtagne produkter som led i forvaltningen af og kontrollen med Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget« (EFT C 264, s. 3).

2 Ifølge artikel 9, stk. 1, første afsnit, i Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 af 21. april 1970 om finansiering af den fælles landbrugspolitik (EFT 1970 I, s. 196) stiller »medlemsstaterne... alle oplysninger, der er nødvendige for fondens funktion, til rådighed for Kommissionen, og træffer alle foranstaltninger, der er egnede til at lette eventuelle kontrolforanstaltninger — herunder undersøgelser på selve stedet

— hvis gennemførelse Kommissionen skønner formålstjenlig som led i administrationen af fællesskabsfinansieringen«.

3 Samme artikels stk. 2 bestemmer, at

»... de funktionærer, der er bemyndiget af Kommissionen til at foretage undersøgelser på stedet, [har] adgang til de bøger og alt øvrigt materiale, som vedrører de af fonden finansierede udgifter. De kan især undersøge:

a) om den administrative praksis er i overensstemmelse med Fællesskabets regler

b) om de nødvendige bilag er til stede og stemmer overens med de af fonden finansierede foranstaltninger

c) under hvilke omstændigheder de af fonden finansierede foranstaltninger gennemføres og kontrolleres.

Kommissionen underretter rettidigt før undersøgelsen den medlemsstat, der berøres af undersøgelsen, eller på hvis område den finder sted. Funktionærer fra den pågældende medlemsstat kan deltage i revisionen.

På anmodning af Kommissionen og med den pågældende medlemsstats indforståelse gennemfører denne medlemsstats kompetente myndigheder revisioner eller undersøgelser med hensyn til foranstaltninger, der er omfattet af denne forordning. Funktionærer fra Kommissionen kan deltage i disse revisioner eller undersøgelser...«

4 I henhold til samme artikels stk. 3 fastsætter Rådet om fornødent på forslag af Kommissionen med kvalificeret flertal de almindelige regler for anvendelsen af denne artikel.

5 Kommissionen har udstedt den anfægtede retsakt under henvisning til forordning nr. 729/70, navnlig dennes artikel 9. Det fremgår af den fjerde betragtning til retsakten, at der, for at udtagningen af prøver og analysen af dem kan foregå på

de bedste betingelser, bør udformes visse administrative og tekniske regler, der skal følges, når den pågældende kontrol foretages af Kommissionens ansatte.

6 Vedrørende sagens forhistorie og de faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Formaliteten

7 Kommissionen har fremsat en formalitetsindsigelse under henvisning til, at de interne tjenesteinstrukser, som er sagens genstand, ikke er en retsakt, der kan anfægtes i henhold til Traktatens artikel 173. Den har hævdet, at disse tjenesteinstrukser ikke har nogen retlig og økonomisk virkning for de pågældende erhvervsdrivende og medlemsstaterne, og at de derfor, som deres navn angiver, er rent interne.

8 Det bemærkes først, at ifølge Domstolens faste praksis kan enhver af institutionerne vedtagen bestemmelse, uanset dens art eller form, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, gøres til genstand for annullationssøgsmål (dom af 31. marts 1971, Kommissionen mod Rådet, 22/70, Sml. s. 41).

9 Dernæst bemærkes, at de interne tjenesteinstrukser i princippet kun har virkninger inden for administrationen og ikke skaber rettigheder eller forpligtelser for tredjemænd. Sådanne retsakter er altså ikke retsakter, der indeholder et klagepunkt, og som i denne egenskab kan anfægtes ved et annullationssøgsmål i henhold til Traktatens artikel 173 (jf. dommen af 25. februar 1988, »Les Verts« mod Parlamentet, præmis 8, 190/84, Sml. s. 1017).

10 Imidlertid adskiller den anfægtede retsakt sig fra en almindelig tjenesteinstruks såvel ved de omstændigheder, hvorunder den er blevet udstedt, som ved de nærmere omstændigheder ved dens udarbejdelse, affattelse og offentliggørelse. Det fremgår af sagen, at der i det foreliggende tilfælde er tale om en stillingtagen fra Kommissionen vedrørende omfanget af dens ansattes kompetence til at foretage kontrol ved udtagning af prøver i henhold til artikel 9 i forordning nr. 729/70. Denne

stillingtagen er baseret på en fortolkning af denne bestemmelse, som nogle medlemsstater tidligere har anfægtet.

11 For at afgøre, om den anfægtede retsakt tilsigter at afføde nye retsvirkninger i forhold til dem, som artikel 9 i forordning nr. 729/70 indebærer, må dens indhold gennemgås.

12 Det følger heraf, at vurderingen af, om formalitetsindsigelsen kan tages til følge, afhænger af vurderingen af de klagepunkter, som Den Franske Republik har påberåbt sig mod den anfægtede retsakt, og at den følgelig må behandles sammen med de realitetsspørgsmål, som sagen rejser.

Realiteten

13 Som anbringender til støtte for sin påstand har Den Franske Republik påberåbt sig, at Kommissionen er inkompetent og at den har begået magtfordrejning.

14 Med hensyn til Kommissionens inkompetence har Den Franske Republik gjort gældende, at den anfægtede retsakt udvider ordlyden af artikel 9 i forordning nr. 729/70, i det omfang den fastsætter almindelige regler om direkte udtagelse af prøver af varer i virksomheder, skønt sådanne regler ifølge samme bestemmelses stk. 3 henhører under Rådets enekompetence.

15 Heroverfor har Kommissionen anført, at det følger af den forpligtelse for medlemsstaterne til at stille alle oplysninger, der er nødvendige for fondens funktion, til rådighed for Kommissionen, og træffe alle foranstaltninger, der er egnede til at lette dens kontrolforanstaltninger, herunder undersøgelser på stedet, som er fastsat i artikel 9, stk. 1, at de undersøgelser, der i henhold til stk. 2 foretages af dens hertil bemyndigede ansatte, indebærer udtagning og analyse af prøver.

16 Indledningsvis henvises til de vigtigste og her relevante bestemmelser i den anfægtede retsakt.

17 For en mere detaljeret gennemgang heraf henvises der til generaladvokatens forslag til afgørelse, og det bemærkes blot, at som led i samarbejdet med medlemsstaterne om de i artikel 9 i forordning nr. 729/70 hjemlede kontrolforanstaltninger har de af Kommissionen hertil bemyndigede personer »adgang« til de virksomheder og installationer, hvorover der anføres en ikke udtømmende liste, med det formål at udtage eller lade udtage prøver (punkt 1), at Kommissionens tjenestegrene »underretter« den pågældende medlemsstat om, at de agter at udtage prøver til analyse, mindst 48 timer før den faktiske prøveudtagning finder sted, uden at de dog er »forpligtede« til at fremlægge listen over de virksomheder, der skal kontrolleres (punkt 3), og at de bemyndigede personer »anmoder« de pågældende erhvervsdrivende om alle de oplysninger, som de anser for nødvendige for at få kendskab til de kontrollerede produkter (punkt 8).

18 Med hensyn til instruksernes økonomiske konsekvenser bemærkes, at skønt omkostningerne ved udtagninger af prøver, indpakning, transport til laboratorierne og analyse påhviler Kommissionen (punkt 2, andet afsnit), foretages transporten og håndteringen af varerne på de steder, hvor prøverne udtages, samt udpakningen og genindpakningen imidlertid på ejerens eller dennes repræsentants ansvar (punkt 2, tredje afsnit), og desuden, at hvis prøverne som følge af undersøgelsen er gået tabt, kan der ikke rejses krav på erstatning for deres fulde eller delvise handelsværdi (punkt 7, andet afsnit).

19 Dernæst bemærkes, at det i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 729/70 påhviler medlemsstaterne, i overensstemmelse med de nationale administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, at træffe de fornødne foranstaltninger for blandt andet at sikre sig, at de af fonden finansierede foranstaltninger virkelig er blevet gennemført, og at de er blevet gennemført på behørig måde.

20 Inden for rammerne af den ved forordning nr. 729/70 indførte kontrolordning udøver Kommissionen faktisk kun en supplerende funktion. Dette udtrykkes klart i den ottende betragtning til forordning nr. 729/70, hvorefter det til supplering af den af medlemsstaterne på eget initiativ gennemførte kontrol, der som hidtil er af den væsentligste betydning, skal bestemmes, at Kommissionens funktionærer skal foretage undersøgelser, og at Kommissionen skal kunne kræve medlemsstaternes bistand.

21 Herved pålægger artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 729/70 medlemsstaterne en forpligtelse til at stille alle de nødvendige oplysninger til rådighed for Kommissionen og at lette de af denne foretagne kontrolforanstaltninger, herunder undersøgelser på selve stedet.

22 Det fremgår af ordlyden af denne artikels stk. 2, at undersøgelserne på stedet har til formål at kontrollere rigtigheden af de kontrolforanstaltninger, der udføres af medlemsstaterne, hvilket svarer til ordlyden af den ottende betragtning til forordning nr. 729/70.

Det følger af den ved denne artikel indførte kontrolordning, at hvis det viser sig nødvendigt at udtage og analysere prøver, skal medlemsstaten gøre dette, enten på eget initiativ som led i de ansvarsområder, der er overdraget den ved artikel 8, stk. 1, eller på Kommissionens anmodning i henhold til artikel 9, stk. 2, tredje afsnit.

23 Det må konstateres, at den anfægtede retsakt ikke er begrænset til at uddybe reglerne i artikel 9 i forordning nr. 729/70, men er en tilføjelse til denne bestemmelses ordlyd, idet den giver Kommissionen kompetence til, uafhængigt af medlemsstaterne, at udtage prøver, og idet den fastlægger de nærmere bestemmelser for dens indgriben.

24 Hvad angår Kommissionens kompetence til at udstede bestemmelser, som er en tilføjelse til ordlyden af artikel 9 i forordning nr. 729/70, bemærkes, at der på ingen måde er tildelt en sådan kompetence ved denne forordning, og at det under alle omstændigheder alene er Rådet, der i henhold til denne artikels stk. 3 har beføjelse til at fastsætte almindelige gennemførelsesregler til denne bestemmelse.

25 Det følger af de foregående betragtninger, at den anfægtede retsakt er en beslutning truffet af en inkompetent myndighed. Det må derfor, uden at det er nødvendigt at tage stilling til det andet anbringende, som Den Franske Republik har fremført, konstateres, at den sag, der er anlagt med påstand om annullation af denne retsakt, kan admitteres, og at sagsøgeren bør gives medhold.

Sagens omkostninger

26 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, som taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Da Kommissionen har tabt sagen, bør den dømmes til at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **De af Kommissionen vedtagne interne tjenesteinstrukser 88/C 264/03 vedrørende visse administrative og tekniske regler, der skal følges af de personer, der af Kommissionen bemyndiges til at foretage prøveudtagning og analyse af de udtagne produkter som led i forvaltningen af og kontrollen med Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, annulleres.**

2) **Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. oktober 1990.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident