ARREST VAN HET HOF
9 oktober 1990 *

In zaak C-366/88,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door E. Belliard, onderdirecteur economisch recht bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en C. Chavance, hoofdbestuursattaché bij dit ministerie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, 9, boulevard Prince-Henri,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Oliver, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Berardis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de interne instructies 88/C 264/03 inzake bepaalde administratieve en technische voorschriften die de door de Commissie gemachtigde beambten in acht moeten nemen bij bemonstering en analyse van produkten in het kader van het beheer van en de controle met betrekking tot het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (PB 1988, C 264, blz. 3),

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida en M. Díez de Velasco, kamerpresidenten, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg en P. J. G. Kapteyn, rechters,

advocaat-generaal: G. Tesauro
griffier: D. Louterman, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de opmerkingen van partijen ter terechtzitting van 14 juni 1990,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 juli 1990,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 16 december 1988, heeft de Franse Republiek krachtens artikel 173, eerste alinea, EEG-Verdrag verzocht om nietigverklaring van een handeling van de Commissie getiteld „Interne instructies inzake bepaalde administratieve en technische voorschriften die de door de Commissie gemachtigde beambten in acht moeten nemen bij bemonstering en analyse van produkten in het kader van het beheer van en de controle met betrekking tot het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw" (PB 1988, C 264, blz. 3).

2 Ingevolge artikel 9, lid 1, eerste alinea, van verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad van 21 april 1970 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PB 1970, L 94, blz. 13) „verstrekken de Lid-Staten aan de Commissie alle inlichtingen die voor de goede werking van het Fonds nodig zijn. Zij nemen alle maatregelen die kunnen dienen ter vergemakkelijking van de con-

troles — verificaties ter plaatse daaronder begrepen — die de Commissie doelmatig acht in het kader van het beheer van de communautaire financiering."

3 Lid 2 van dit artikel bepaalt:

„... krijgen de door de Commissie voor de verificaties ter plaatse gemachtigde functionarissen inzage van de boeken en alle andere documenten betreffende de door het Fonds gefinancierde uitgaven. Zij kunnen met name nagaan:

a) of de administratieve werkwijzen in overeenstemming zijn met de communautaire voorschriften;

b) of de nodige bewijsstukken voorhanden zijn en of deze in overeenstemming zijn met de door het Fonds gefinancierde maatregelen;

c) op welke wijze de door het Fonds gefinancierde maatregelen worden uitgevoerd en geverifieerd.

Vóór de verificatie waarschuwt de Commissie tijdig de Lid-Staat waarop de verificatie betrekking heeft of op het grondgebied waarvan deze zal worden verricht. Ambtenaren van de betrokken Lid-Staat kunnen aan deze verificaties deelnemen.

Op verzoek van de Commissie en met instemming van de betrokken Lid-Staat wordt door de bevoegde instanties van deze Lid-Staat overgegaan tot verificaties of enquêtes betreffende de in deze verordening bedoelde maatregelen. Functionarissen van de Commissie kunnen daaraan deelnemen..."

4 Ingevolge lid 3 stelt de Raad op voorstel van de Commissie en met gekwalificeerde meerderheid van stemmen zo nodig de algemene voorschriften voor de toepassing van dit artikel vast.

5 De Commissie stelde de bestreden handeling vast onder verwijzing naar verordening nr. 729/70, inzonderheid artikel 9 daarvan. Volgens de vierde overweging van de considerans van die handeling was het met het oog op een optimale uitvoering van bemonstering en analyse nodig, bepaalde administratieve en technische

voorschriften vast te stellen die de beambten van de Commissie bij de betreffende controles in acht moeten nemen.

6 Voor een nadere uiteenzetting van de voorgeschiedenis en de feiten van het geding, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

De ontvankelijkheid van het beroep

7 De Commissie heeft een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, op grond dat de interne instructies waartegen het beroep is gericht, geen handeling zijn waartegen beroep krachtens artikel 173 EEG-Verdrag kan worden ingesteld. De interne instructies zouden geen financiële en juridische gevolgen hebben voor de betrokken marktdeelnemers en de Lid-Staten, en zouden dus, zoals hun naam zegt, louter interne maatregelen zijn.

8 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof (arrest van 31 maart 1971, zaak 22/70, Commissie/Raad, Jurispr. 1971, blz. 263) beroep tot nietigverklaring openstaat met betrekking tot alle door de instellingen getroffen bepalingen — ongeacht hun aard of vorm — die beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen.

9 Vervolgens dient te worden opgemerkt, dat interne instructies in beginsel enkel binnen de administratie rechtsgevolgen hebben en geen rechten of verplichtingen scheppen tegenover derden. Zij vormen derhalve geen bezwarende besluiten waartegen als zodanig een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173 van het Verdrag kan worden ingesteld (zie het arrest van 25 februari 1988, zaak 190/84, Les Verts, Jurispr. 1988, blz. 1017, r. o. 8).

10 Zowel de omstandigheden waarin de bestreden handeling is vastgesteld, als de conceptie, redactie en bekendmaking ervan onderscheiden deze handeling van een loutere interne organisatiemaatregel. Blijkens het dossier gaat het in de onderhavige zaak namelijk om een stellingname van de Commissie over de omvang van de controlebevoegdheid van haar beambten ter zake van monsterneming krachtens

artikel 9 van verordening nr. 729/70, waarvoor de Commissie zich baseerde op een uitlegging van die bepaling die tevoren door een aantal Lid-Staten was betwist.

11 Om te weten, of de bestreden handeling erop gericht is andere dan de uit artikel 9 van verordening nr. 729/70 voortvloeiende rechtsgevolgen te sorteren, moet haar inhoud worden onderzocht.

12 De uitspraak over de exceptie van niet-ontvankelijkheid hangt dus af van de beslissing over de grieven die de Franse Republiek tegen de bestreden handeling heeft geformuleerd. De exceptie moet derhalve te zamen met de grond van de zaak worden onderzocht.

Ten gronde

13 Tot staving van haar beroep stelt de Franse Republiek onbevoegdheid en *détournement de pouvoir* van de Commissie.

14 Met betrekking tot de onbevoegdheid van de Commissie voert de Franse Republiek aan, dat de bestreden handeling, door algemene regels vast te stellen ter zake van de rechtstreekse bemonstering van produkten in de ondernemingen, ofschoon dit volgens artikel 9, lid 3, van verordening nr. 729/70 tot de uitsluitende bevoegdheid van de Raad behoort, aan dit artikel bepalingen toevoegt.

15 Volgens de Commissie daarentegen volgt uit de verplichting van de Lid-Staten om haar alle inlichtingen te verstrekken die voor de goede werking van het Fonds nodig zijn en alle maatregelen te nemen die kunnen dienen ter vergemakkelijking van de controles — daaronder begrepen de in artikel 9, lid 1, bedoelde verificaties ter plaatse —, dat de door haar gemachtigde beambten overeenkomstig lid 2 verrichte verificaties het nemen en analyseren van monsters impliceren.

16 Om te beginnen zij gewezen op de voornaamste relevante bepalingen van de bestreden handeling.

17 Aangezien voor een meer gedetailleerde analyse daarvan kan worden verwezen naar de conclusie van de advocaat-generaal, behoeft hier enkel te worden opgemerkt, dat in het kader van de samenwerking met de Lid-Staten op het gebied van de controles op grond van artikel 9 van verordening nr. 729/70 de beambten van de Commissie „toegang hebben" tot de — niet limitatief opgesomde — inrichtingen om er monsters te nemen (punt 1); dat de diensten van de Commissie de betrokken Lid-Staat minstens 48 uur van tevoren „in kennis stellen" van hun voornemen om monsters voor analysedoeleinden te nemen, zonder „verplicht" te zijn de lijst van de inrichtingen die zij zullen controleren, mede te delen (punt 3); en dat de beambten de betrokken bedrijven „vragen" hun alle beoordelingsgegevens te verschaffen die zij voor de vereiste kennis van de gecontroleerde produkten nodig achten (punt 8).

18 Met betrekking tot de financiële gevolgen van de instructies dient te worden opgemerkt, dat de Commissie weliswaar de kosten van bemonstering, verpakking van de monsters en vervoer ervan naar de laboratoria, alsmede de analysekosten draagt (punt 2, tweede alinea), doch dat de eigenaar of zijn vertegenwoordiger verantwoordelijk is voor vervoer en behandeling van de goederen op de bemonsteringsplaatsen, alsmede voor het uitpakken en het opnieuw verpakken (punt 2, derde alinea), en dat bovendien monsters die als gevolg van het onderzoek hun handelswaarde geheel of gedeeltelijk hebben verloren, niet worden vergoed (punt 7, tweede alinea).

19 Vervolgens dient eraan te worden herinnerd, dat het volgens artikel 8, lid 1, van verordening nr. 729/70 aan de Lid-Staten staat, overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen de nodige maatregelen te treffen om, onder meer, zich ervan te vergewissen dat de door het Fonds gefinancierde maatregelen daadwerkelijk en op regelmatige wijze zijn uitgevoerd.

20 In het in verordening nr. 729/70 neergelegde controlestelsel speelt de Commissie inderdaad slechts een bijrol. Dit komt duidelijk tot uiting in de achtste overweging van de verordening, volgens welke ter aanvulling van de door de Lid-Staten eigener beweging uit te oefenen controle, die hoofdzaak blijft, dient te worden voorzien in verificaties door functionarissen van de Commissie en in de mogelijkheid voor deze instelling om een beroep te doen op de Lid-Staten.

21 Te dien einde legt artikel 9, lid 1, van verordening nr. 729/70 de Lid-Staten op, de Commissie alle nodige inlichtingen te verstrekken en de door de Commissie verrichte controles — daaronder begrepen de verificaties ter plaatse — te vergemakkelijken.

22 Blijkens de bewoordingen van artikel 9, lid 2, hebben de verificaties ter plaatse tot doel, de juistheid van de door de Lid-Staten verrichte controles na te gaan, hetgeen in overeenstemming is met de achtste overweging van de considerans.

Uit het bij artikel 9 ingevoerde controlestelsel volgt, dat indien het nemen en analyseren van monsters noodzakelijk blijkt, dit moet worden verricht door de Lid-Staat, hetzij eigener beweging in het kader van de hem bij artikel 8, lid 1, opgedragen taak, hetzij op verzoek van de Commissie overeenkomstig artikel 9, lid 2, derde alinea.

23 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat de bestreden handeling zich er niet toe beperkt de voorschriften van artikel 9 van verordening nr. 729/70 te verduidelijken, doch aan die bepaling iets toevoegt, waar zij de Commissie de bevoegdheid verleent om onafhankelijk van de Lid-Staten monsters te nemen en waar zij bepaalt op welke wijze de Commissie dit kan doen.

24 Met betrekking tot de bevoegdheid van de Commissie om aan artikel 9 van verordening nr. 729/70 voorschriften toe te voegen, dient erop te worden gewezen, dat die verordening niet in een dergelijke bevoegdheid voorziet en dat in ieder geval volgens artikel 9, lid 3, alleen de Raad bevoegd is om algemene voorschriften voor de toepassing van dat artikel vast te stellen.

25 Uit de voorgaande overwegingen volgt, dat de bestreden maatregel door een onbevoegde instantie is getroffen. Bijgevolg moet worden vastgesteld, dat het beroep tot nietigverklaring van die maatregel zowel ontvankelijk als gegrond is, en behoeft geen uitspraak te worden gedaan over het andere middel van de Franse Republiek.

Kosten

26 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) **Verklaart nietig de door de Commissie vastgestelde Interne instructies 88/C 264/03 inzake bepaalde administratieve en technische voorschriften die de door de Commissie gemachtigde beambten in acht moeten nemen bij bemonstering en analyse van produkten in het kader van het beheer van en de controle met betrekking tot het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw.**

2) **Verwijst de Commissie in de kosten van het geding.**

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 oktober 1990.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due