DOMSTOLENS DOM
13. november 1991 *

I sag C-303/90,

Den Franske Republik ved directeur adjoint i Direction des Affaires Juridiques Edwige Belliard, Udenrigsministeriet, og secrétaire des affaires juridiques Hélène Duchêne, samme ministerium, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade, 9, boulevard du Prince Henri,

sagsøger,

støttet af

Kongeriget Belgien ved directeur d'administration Robert Hoebar, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingssamarbejde, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Belgiske Ambassade, 4, rue des Girondins,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent David Gilmour og Marie Wolfcarius, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Roberto Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøgt,

hvorunder der er nedlagt påstand om annullation af dokument 90/C 200/03 benævnt »Adfærdskodeks med henblik på anvendelse af artikel 23, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 angående uregelmæssigheder og gennemførelse af et system til udveksling af oplysninger om uregelmæssigheder«,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene F. A. Schockweiler, F. Grévisse og P. J. G. Kapteyn samt dommerne G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco og M. Zuleeg,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 11. juli 1991, hvorunder Den Franske Republik var repræsenteret af sous-directeur i Direction des Affaires Juridiques Philippe Pouzoulet, Udenrigsministeriet, og Hélène Duchêne, samt Kongeriget Belgien ved conseiller Jan Devadder, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. september 1991,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 4. oktober 1990, har Den Franske Republik i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 1, anlagt med påstand om annullation af et dokument fra Kommissionen med titlen »Adfærdskodeks med henblik på anvendelse af artikel 23, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 angående uregelmæssigheder og gennemførelse af et system til udveksling af oplysninger om uregelmæssigheder« (EFT 1990 C 200, s. 3, herefter benævnt »kodeksen«).

2 EØF-Traktatens artikel 130 A bestemmer, at Fællesskabet udvikler og fortsætter sin indsats for at styrke sin økonomiske og sociale samhørighed, og at det navnlig stræber efter at formindske ulighederne mellem de forskellige områder og forbedre de mindst begunstigede områders stilling.

3 Med henblik herpå udstedte Rådet dels forordning (EØF) nr. 2052/88 af 24. juli 1988 — om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 185, s. 9) — og forordning nr. 4253/88 af 19. december 1988 om gennemførelsesbestemmelser til forordning (EØF) nr. 2052/88, for så vidt angår samordningen af de forskellige strukturfondes interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 374, s. 1).

4 Artikel 23 i forordning nr. 4253/88 — der bærer overskriften »Finansiel kontrol« — bestemmer i stk. 1:

»1. For at sikre et godt resultat af de aktioner, der gennemføres af offentlige eller private initiativtagere, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til:

— regelmæssigt at konstatere, om de af Fællesskabet finansierede aktioner er gennemført korrekt

— at forebygge og forfølge uregelmæssigheder

— at få tilbagebetalt midler, der er gået tabt som følge af misbrug eller forsømmelighed. Medmindre medlemsstaten og/eller mellemmanden og/eller initiativtageren kan godtgøre, at de ikke er skyld i misbruget eller forsømmeligheden, er medlemsstaten subsidiært ansvarlig for tilbagebetaling af de uberettiget udbetalte beløb.

Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de foranstaltninger, der træffes i den henseende, og især om sagens forløb i tilfælde af administrativ og retslig forfølgelse.«

5 Ved skrivelse af 30. juli gav Kommissionen medlemsstaterne meddelelse om kodeksen.

6 Hvad nærmere angår tvistens forhistorie og faktiske omstændigheder, kodeksens tilblivelse, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Formaliteten

7 Kommissionen har påstået sagen afvist under anbringende af, at kodeksen ikke er en anfægtelig retsakt efter artikel 173, og den har herved henvist til de omstændigheder, under hvilke den blev vedtaget, samt til dens nærmere udarbejdelse.

8 Det bemærkes, at annullationssøgsmålet ifølge Domstolens faste praksis bør kunne anvendes mod enhver af institutionerne vedtagen bestemmelse, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, uanset dens karakter eller form (dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41).

9 I sagen foreligger der et dokument, i hvis titel ordet »anvendelse« indgår; det er i sin fulde ordlyd offentliggjort i EF-Tidendes C-serie og er, som det fremgår af sagens akter, blevet meddelt alle medlemsstaterne ved en skrivelse fra det kompetente medlem af Kommissionen. I skrivelsen præciseres det, at kodeksen træder i kraft fra meddelelsens dato, og at overholdelsen af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 kræver fuldstændig overholdelse af bestemmelserne i kodeksen, som, jf. Kommissionen, er en beskrivelse af pligterne i henhold til denne forskrift.

10 For at kunne bedømme, om den anfægtede kodeks tager sigte på at afføde nye retsvirkninger i forhold til dem, der følger af artikel 23 i forordning nr. 4253/88, må der foretages en undersøgelse af dokumentets indhold.

11 Heraf følger, at bedømmelsen af afvisningspåstanden afhænger af den bedømmelse, der skal foretages af de klagepunkter, som er fremsat over for det anfægtede dokument, og at formaliteten derfor skal pådømmes sammen med de realitetsspørgsmål, som tvisten har rejst.

Realiteten

12 Den Franske Republik har sammen med intervenienten Kongeriget Belgien gjort gældende, at Kommissionen har overskredet sin kompetence og tilsidesat fællesskabsretten samt gjort sig skyldig i procedurefordrejning.

13 Hvad angår spørgsmålet om Kommissionens inkompetence gør Den Franske Republik gældende, at kodeksen i realiteten bør opfattes som en forordning til gennemførelse af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88. Ifølge sagsøgeren indeholder artikel 23, for det første, ingen bemyndigelser for Kommissionen i så henseende, og, for det andet, udtales det i artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 2052/88, at de nærmere bestemmelser for hver strukturfonds indsats fastsættes ved de gennemførelsesbestemmelser, der træffes i medfør af Traktatens artikel 130 E, ifølge hvilken alene Rådet er kompetent.

14 Kommissionen derimod har gjort gældende, at en detaljeret undersøgelse af kodeksens indhold viser, at den alene i enkeltheder udmønter de oplysninger, som medlemsstaterne er pligtige at tilstille Kommissionen i medfør af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, og at udtrykkene »brugsanvisning« »consensus efter forhandling« og »gentlemens' agreement«, som er blevet anvendt for at fastlægge kodeksens karakter, bekræfter, at det ikke har været hensigten, at den skulle afføde nye, bindende retsvirkninger.

15 Der bør således først tages stilling til, om kodeksen alene klargør den pligt til at give Kommissionen oplysninger, som medlemsstaterne har i medfør af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, eller om den fastsætter nærmere regler for anvendelsen, som indebærer specifikke pligter.

16 Herom må det fastslås, at artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 alene pålægger medlemsstaterne at underrette Kommissionen om de foranstaltninger, der er truffet til at forebygge og forfølge uregelmæssigheder samt om sagens forløb i tilfælde af administrativ forfølgelse og forfølgelse ad rettens vej.

17 I punkt 13 i forslaget til afgørelse har generaladvokaten foretaget en mere detaljeret gennemgang af de væsentligste relevante bestemmelser i det omtvistede dokument, og under henvisning dertil er det tilstrækkeligt at anføre, at kodeksen i enkeltheder regulerer denne underretningspligt, idet den navnlig fastsætter såvel de oplysninger, der skal gives, som hvor tit og i hvilken form de skal gives.

18 Således foreskriver kodeksen i punkt 3, at medlemsstaterne senest tre måneder efter meddelelsen af kodeksen underretter Kommissionen om ikke blot de bestemmelser, der er vedtaget med henblik på at gennemføre artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, men også om, hvilke tjenestegrene der er ansvarlige for forebyggelse og behandling af uregelmæssigheder samt om de pågældende tjenestegrenes vigtigste procedurebestemmelser.

19 Hertil bemærkes, at pligten ifølge artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 4253/88 til at give underretning om de foranstaltninger, der er truffet til at forebygge og forfølge uregelmæssigheder, ikke automatisk indebærer en pligt til at fremsende listen over de tjenestegrene, hvis opgave det er at gennemføre de pågældende foranstaltninger, ligesom den heller ikke indebærer nogen pligt til at give underretning om de vigtigste bestemmelser for sagsbehandlingen i forvaltningerne.

20 Desuden fastsætter kodeksens punkt 4, at meddelelse om uregelmæssigheder skal finde sted hver fjerde måned, og at meddelelsen skal angå såvel uregelmæssigheder, der er konstateret af den administrative myndighed, som uregelmæssigheder, over for hvilke der er indledt sag ved domstolene. Medlemsstaterne skal i den forbindelse, stadig ifølge kodeksen, give alle foreliggende oplysninger, især om, hvilken foranstaltning der er tale om, i hvilken periode eller på hvilket tidspunkt uregelmæssigheden har fundet sted, hvilke organer der har modtaget støtte, og hvilke fysiske og juridiske personer der er impliceret i uregelmæssigheden, hvori uregelmæssigheden består, de finansielle følger og mulighederne for inddrivelse samt de berørte tjenestegrene eller organer.

21 Om disse pligter er det tilstrækkeligt at bemærke, at de ikke kan antages allerede at indgå i underretningspligten, således som den er fastsat i artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88. Det kan navnlig ikke antages, at pligten til at informere Kommissionen ville miste sit indhold, såfremt kodeksens præciseringer ikke bestod.

22 Kodeksens punkt 7 bestemmer, at medlemsstaterne og Kommissionen træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de oplysninger, som de udveksler, behandles fortroligt.

23 Såfremt kodeksen som hævdet af Kommissionen alene er et forklarende dokument, skal dette fortrolighedskrav fremgå af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88. Denne forskrift, som angår medlemsstaternes meddelelse af oplysninger til Kommissionen, nævner imidlertid intet om en sådan pligt for medlemsstaterne til at sikre, at de oplysninger, der er modtaget på grundlag af den ved kodeksen fastsatte informationsudveksling, behandles fortroligt.

24 Det fremgår af ovenstående bemærkninger, at kodeksen går ud over, hvad der er fastsat ved artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, idet den pålægger med-

lemsstaterne konkrete pligter vedrørende oplysningernes indhold samt bestemmer, hvor tit og hvorledes meddelelsen om oplysningerne skal gives til Kommissionen.

25 Herefter må det fastslås, at kodeksen er en akt, der skal have selvstændige retsvirkninger i forhold til kravene i artikel 23 i forordning nr. 4253/88, og at den derfor kan prøves under et annullationssøgsmål.

26 Denne konklusion antages i øvrigt af Kommissionen selv, der i retsmødet — i modsætning til, hvad der siges i den ovenfor i præmis 9 nævnte følgeskrivelse — har gjort gældende, at en medlemsstat ville kunne overtræde kodeksen uden dog herved at tilsidesætte artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88.

27 Der må herefter tages stilling til, om Kommissionen var kompetent til at vedtage en retsakt, som pålægger medlemsstaterne pligter, der ikke fremgår af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88.

28 Herom har Den Franske Republik støttet af Kongeriget Belgien gjort gældende, at kodeksens vedtagelse strider mod Traktatens artikel 155 og 189 samt mod forordning nr. 4253/88, der ikke hjemler Kommissionen nogen kompetence til at vedtage gennemførelsesbestemmelser til denne forordning.

29 Kommissionen hævder derimod at være kompetent til, dels efter Traktatens artikel 155, dels efter artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 2052/88, at træffe foranstaltninger til ensartet at gennemføre pligterne ifølge artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88. Kommissionen finder tillige, at Traktatens artikel 189 ikke afskærer den fra at indgå arrangementer med medlemsstaterne vedrørende retsvirkningerne af en EF-forskrift.

30 Hertil bemærkes, at Traktatens artikel 155 hjemler Kommissionen mulighed for at rette henstillinger og afgive udtalelser, der efter Traktatens artikel 189 ikke er bindende. Heraf følger, at Kommissionen ikke på grundlag af artikel 155 kan udstede en retsakt, som pålægger medlemsstaterne pligter, der går ud over, hvad der er fastsat i artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88.

31 Vedrørende den kompetence, Kommissionen hævder at kunne udlede af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 2052/88, bemærkes først, at den pågældende bestemmelse blot udtaler, at Kommissionen kan tage initiativer og træffe gennemførelsesforanstaltninger på grundlag af denne forordnings bestemmelser, hvilket skal ske for at støtte fællesskabsaktionen med hjælp fra strukturfondene, Den Europæiske Investeringsbank og andre eksisterende finansielle instrumenter. Det fremgår imidlertid af artiklens stk. 1, at fællesskabsaktionen udformes således, at der er komplementaritet mellem den og de tilsvarende nationale aktioner, eller at den yder et bidrag til disse, ligesom aktionen skal fastlægges ved et snævert samråd mellem Kommissionen, den pågældende medlemsstat og de myndigheder på regionalt, lokalt eller andet plan, som medlemsstaten måtte udpege. Det fremgår tillige af nævnte stk., at samrådet, som benævnes »partnerskab«, kun omfatter forberedelsen, finansieringen, opfølgningen og evalueringen af aktionerne.

32 Det skal dernæst understreges, at artikel 3, stk. 4 og 5, i forordning nr. 2052/88 fastsætter, at de nærmere bestemmelser for kontrollen af aktionerne fastlægges i de gennemførelsesbestemmelser, som vedtages af Rådet på grundlag af Traktatens artikel 130 E.

33 Heraf følger, at »partnerskabet« ikke vedrører kontrollen af Fællesskabets finansielle aktioner, således som den omhandles i artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, og at Kommissionen ikke af reglerne om dette »partnerskab« kan udlede nogen kompetence til at foreskrive kontrolregler, som vil pålægge medlemsstaterne flere pligter, end hvad der er fastsat i artiklens stk. 1.

34 Hvad endelig angår Kommissionens argument om, at den anfægtede retsakt har været forhandlet mellem Kommissionen og medlemsstaterne, er det tilstrækkeligt at bemærke, uden at det herved er nødvendigt at tage stilling til, om retsakten faktisk blev forhandlet, at muligheden for at vedtage en sådan retsakt ikke er hjemlet i artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, og at den pågældende retsakt derfor ikke kan ændre medlemsstaternes retsstilling, således som denne består i henhold til ovennævnte bestemmelse.

35 Herefter findes den anfægtede foranstaltning at være en retsakt, der er udstedt af en inkompetent myndighed. Følgelig må det fastslås — uden at det herved er fornødent at tage stilling til de øvrige, af Den Franske Republik påberåbte anbringender — at den sag, hvorunder der er nedlagt påstand om annullation af foranstaltningen, har kunnet påkendes i realiteten, og at der bør gives sagsøgeren medhold.

Sagens omkostninger

36 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Kommissionen har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den af Kommissionen udstedte adfærdskodeks med henblik på anvendelse af artikel 23, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 4253/88 angående uregelmæssigheder og gennemførelse af et system til udveksling af oplysninger om uregelmæssigheder annulleres.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Due Schockweiler Grévisse Kapteyn

Mancini Kakouris Moitinho de Almeida Díez de Velasco Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. november 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident