sionen, hvorved de går ud over, hvad der er fastsat i den nævnte bestemmelse.

2. Hverken Traktatens artikel 155 eller artikel 4 i forordning nr. 2052/88, som omhandler strukturfondenes opgaver, giver Kommissionen beføjelse til at vedtage en retsakt, som pålægger medlemsstaterne pligter, der går ud over, hvad der er fastsat ved artikel 23 i forordning nr. 4253/88, som vedrører koordineringen af de forskellige strukturelle interventioner.

   Traktatens artikel 155 hjemler kun Kommissionen mulighed for at rette henstillinger eller afgive udtalelser, som ifølge Traktatens artikel 189 ikke er bindende for adressaten, mens artikel 4 blot udtaler, at Kommissionen kan tage initiativer og træffe gennemførelsesforanstaltninger til hjælp for strukturelle interventioner, idet fællesskabsaktionen kun udformes således, at der er komplementaritet mellem den og de tilsvarende nationale aktioner, eller at den yder et bidrag til disse; den fastlægges ved et samråd mellem Kommissionen, den pågældende medlemsstat og de myndigheder, som medlemsstaten udpeger på et passende niveau. Samrådet tager kun sigte på forberedelsen, finansieringen, opfølgningen og evalueringen af aktionerne. Desuden fastlægges kontrollen af aktionerne, jf. artikel 3 i forordning nr. 2052/88, i de gennemførelsesbestemmelser, som Rådet træffer i medfør af Traktatens artikel 130 E.

   Heraf følger, at adfærdskodeksen med henblik på anvendelse af artikel 23 i forordning nr. 4253/88 er en retsakt, udstedt af en inkompetent myndighed, hvorfor den bør annulleres.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-303/90 *

I — Gældende fællesskabsbestemmelser

1. *EØF-Traktatens artikel 130 A-130 E*

EØF-Traktatens artikel 130 A-130 E omhandler den økonomiske og sociale samhørighed.

Artikel 130 A forpligter Fællesskabet til at udvikle og fortsætte sin indsats for at styrke sine økonomiske og sociale samhørighed. Det stræber navnlig efter at formindske ulighederne mellem de forskellige områder og forbedre de mindst begunstigede områders stilling.

Ifølge artikel 130 B støtter Fællesskabet virkeliggørelsen af disse mål med den virksom-

* Processprog: fransk.

hed, som det udøver gennem strukturfondene (Den Europæiske Udviklings- og Garantifond for Landbruget, Udviklingssektionen, Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling), Den Europæiske Investeringsbank og andre eksisterende finansielle instrumenter.

Artikel 130 D bestemmer, at Rådet efter ikrafttrædelsen af Den Europæiske Fælles Akt efter forslag fra Kommissionen træffer afgørelse om de ændringer, som måtte være nødvendige for at præcisere og rationalisere opgaverne for strukturfondene med det formål at bidrage til virkeliggørelsen af målsætningerne i artikel 130 A og 130 C, samt med henblik på at øge fondenes effektivitet og samordne deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra de eksisterende finansielle instrumentenr. Artikel 130 E fastsætter, at gennemførelsesbestemmelserne vedrørende Den Europæiske Fond for Regionaludvikling træffes af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og i samarbejde med Europa-Parlamentet. For så vidt angår de øvrige fonde finder Traktatens artikel 43, 126 og 127 fortsat anvendelse.

2. *Forordningerne om strukturfondene*

Målsætningen om økonomisk og social samhørighed er blevet gennemført ved Rådets forordninger (EØF) nr. 2052/88 af 24. juni 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) samt Rådets forordning (EØF) 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).

Første del af forordning nr. 2052/88 omhandler strukturfondenes mål og opgavenr. Artikel 3, stk. 4, fastsætter følgende:

»De nærmere bestemmelser for hver strukturfonds indsats fastsættes ved de gennemførelsesbestemmelser, der træffes i medfør af Traktatens artikel 130 E. Heri fastlægges bl.a. reglerne for fondens interventioner under en af de former, der er omhandlet i artikel 55, stk. 2, betingelserne for at opnå støtte samt støttesatserne. Uden at dette anfægter stk. 5, fastlægges heri ligeledes de nærmere bestemmelser for opfølgningen, evalueringen, den økonomiske forvaltning og kontrollen af aktionerne samt de overgangsforanstaltninger, der i givet fald er nødvendige i forhold til de eksisterende bestemmelser.«

Anden del omhandler metoden for fondenes finansielle interventioner.

Artikel 4, stk. 1 og 2, er sålydende:

»1. Fællesskabsaktionen er udformet således, at der er komplementaritet mellem den og de tilsvarende nationale aktioner, eller at den yder et bidrag til disse. Den fastlægges

ved et snævert samråd mellem Kommissionen, den pågældende medlemsstat og de myndigheder på regionalt, lokalt eller andet plan, som medlemsstaten måtte udpege, idet disse alle optræder som partnere af et fælles mål. Dette samråd benævnes i det følgende 'partnerskab'. Partnerskabet omfatter forberedelsen, finansieringen, opfølgningen og evalueringen af aktionerne.

2. På grundlag af denne forordnings bestemmelser og de i artikel 3, stk. 4 og 5, omhandlede bestemmelser tager Kommissionen initiativer og træffer gennemførelsesforanstaltninger for at sikre, at fællesskabsaktionen støtter virkeliggørelsen af de i artikel 1 omhandlede mål og giver en supplerende effekt i forhold til de nationale initiativer.«

Artikel 5 indeholder detaljerede regler for de forskellige former for intervention, mens artikel 6 indeholder regler om opfølgning og evaluering af fællesskabsaktionen.

Artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 (artiklen bærer overskriften »Finansiel kontrol«) bestemmer følgende:

»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.

Ved forelæggelsen af betalingsanmodninger stiller medlemsstaterne alle relevante nationale rapporter om kontrollen af de foranstaltninger, der indgår i de pågældende programmer eller aktioner, til rådighed for Kommissionen.«

3. *Adfærdskodeks*

Ved skrivelse af 30. juli 1990 tilstillede Kommissionen medlemsstaterne et dokument 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« (herefter benævnt »kodeksen«). Dokumentet er offentliggjort i EFT C 200 af 9. august 1990, s. 3 og 4.

Kodeksen er sålydende:

»1. *Anvendelsesområde*

Foranstaltningerne i denne adfærdskodeks angår alle de i artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 2052/88 omhandlede former for interventioner fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og EUGFL, Udviklingssektionen.

Meddelelsespligten vedrører kun sager angående beløb på over 4 000 ECU.

Når en foranstaltning er finansieret af begge landbrugsfondene, gennemføres meddelelsen inden for rammerne af bestemmelserne for EUGFL-garantiordningen, og der henvises hertil i de meddelelser, der indgives i henhold til nærværende adfærdskodeks.

2. *Begrebet uregelmæssighed*

Ved uregelmæssighed forstås enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse eller af en national bestemmelse begået af en fysisk eller juridisk person til skade for Fællesskabets budget vedrørende strukturfonde, jf. artikel 24 i forordning (EØF) nr. 4253/88.

3. *Meddelelse om nationale systemer*

Senest tre måneder efter meddelelsen af nærværende adfærdskodeks underretter medlemsstaterne Kommissionen om:

— de bestemmelser, der er vedtaget med henblik på at forebygge og forfølge uregelmæssigheder

— de tjenestegrene, der er ansvarlige for forebyggelse og behandling af uregelmæssigheder

— de pågældende tjenestegrenes vigtigste procedurebestemmelser.

Underretningspligten vedrører også efterfølgende ændringer.

4. *Meddelelse om uregelmæssigheder*

Senest to måneder efter udgangen af 1. januar, 1. maj og 1. september indberetter medlemsstaterne til Kommissionen uregelmæssigheder, som er konstateret af en administrativ myndighed, eller over for hvilke der er indledt retslig forfølgelse.

I forbindelse hermed giver medlemsstaterne alle foreliggende oplysninger om:

— hvilken foranstaltning der er tale om, eventuelt med henvisning til enhver tidligere indberetning foretaget i henhold til nærværende punkt

— 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, medmindre bestemmelser i lovgivningen er til hinder herfor

— hvori uregelmæssigheden består

— hvordan uregelmæssigheden er blevet opdaget

— de finansielle følger og mulighederne for inddrivelse af beløbet

— hvilke tjenestegrene eller organer der

a) har konstateret uregelmæssigheden

b) har ansvar for sagens videre forløb på det administrative eller retslige plan.

Er der ikke uregelmæssigheder at indberette, underretter medlemsstaterne Kommissionen herom inden for de i første afsnit fastsatte frister.

Eventuel udvikling i indberettede tilfælde af uregelmæssigheder meddeles Kommissionen inden for samme frister.

Medlemsstaterne meddeler Kommissionen den administrative eller retslige afgørelse, hvorved en inddrivelsesprocedure er blevet afsluttet.

5. *Nye former for uregelmæssighed*

Har medlemsstaterne konstateret, eller har de mistanke om, nye former for uregelmæssighed, underretter de omgående Kommissionen herom. Endvidere indberetter de omgående enhver uregelmæssighed, som må befrygtes at få virkning uden for deres eget område.

6. *Fremsendelse af oplysninger mellem medlemsstaterne og Kommissionen*

Kommissionen opretholder den nødvendige kontakt med de berørte medlemsstater med henblik på at supplere de indsendte oplysninger om uregelmæssigheder og om mulighederne for tilbagebetaling.

Den afholder informationsmøder på fællesskabsplan for medlemsstaternes repræsentanter for sammen med dem at gennemgå de foreliggende oplysninger, navnlig for vidt angår de konklusioner heraf, som kan danne grundlag for nye præventive foranstaltninger.

Kommissionen underretter Fællesskabets Udvalg for Koordinering af Bedrageribekæmpelse om dette arbejde.

7. *Fortrolighed*

Medlemsstaterne og Kommissionen træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de oplysninger, som de udveksler, behandles fortroligt.

8. *Underretning af Fællesskabets Udvalg for Koordinering af Bedrageribekæmpelse*

Kommissionen underretter Fællesskabets Udvalg for Koordinering af Bedrageribekæmpelse om antallet af indberettede og henlagte sager, om størrelsen af de beløb, der er eller er ved at blive tilbagebetalt, af de endnu ikke inddrevne beløb samt af de beløb, der har måttet afskrives. De forskellige komitéer for strukturfondene informeres på samme måde.«

II — Søgsmål mv.

Den Franske Republiks stævning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 4. oktober 1990.

Sagsøgeren, Den Franske Republik, har nedlagt følgende påstande:

1) Dokumentet 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 gennemførelsen af et system til udveksling af oplysninger om uregelmæssigheder«, annulleres.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Sagsøgte, Kommissionen, har nedlagt følgende påstande:

1) Sagen afvises; subsidiært frifindes sagsøgte.

2) Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

III — Parternes anbringender og argumenter

1. *Kodeksens tilblivelse*

Kommissionen har forklaret, at adfærdskodeksen er resultatet af en erklæring, den fremsatte til Rådets mødeprotokol i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 4253/88. Denne erklæring er sålydende:

»Kommissionen erklærer, at den inden for sin kompetence vil træffe de nødvendige forholdsregler for at sikre, at de forskellige medlemsstater gennemfører de harmoniserede regler om opfølgning af og kontrol med eventuelle uregelmæssigheder i forbindelse med Fællesskabets interventioner.«

Ifølge Kommissionen blev medlemsstaterne med denne erklæring underrettet om, at den ville forelægge dem de nærmere regler for gennemførelsen af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88. Den 12. juni 1989 bekendtgjorde Kommissionen sin hensigt om at udarbejde en adfærdskodeks ved hjælp af en rapport, i hvilken den tilkendegav at ville nedsætte to arbejdsgrupper, hvoraf den ene skulle fastlægge de nærmere regler for anvendelsen af bestemmelserne i ovennævnte forordnings artikel 23, stk. 1. Det var Kommissionens opfattelse, at efter at økonomi- og finansministrene på deres møde den 19. juli 1989 havde godkendt dens plan om bedrageribekæmpelse, og efter at Det Europæiske Råd havde godkendt et dokument, hvori det fremhæver nødvendigheden af strenge forholdsregler for at imødegå bedragerier til skade for fællesskabsbudgettet, var dens hensigt om at foreslå en harmoniseret gennemførelse med henblik på at virkeliggøre artikel 23, stk. 1, blevet godkendt på højeste politiske plan.

Den 18. december 1989 godkendte den dokument C(89) 2048/4, som indeholdt udkastet til adfærdskodeksen. I punkt 26 i bilag 1 til dette dokument udtales nærmere:

»For at opfylde de pligter, der pålægges ved artikel 23, stk. 1, anden tankestreg, i forordning nr. 4253/88 og ved erklæring nr. XV til Rådets mødeprotokol af 14. december 1988, efterkommer parterne den adfærdskodeks, som skal aftales mellem Kommissionen og medlemsstaterne, for at sikre opdagelse af eventuelle uregelmæssigheder ved forvaltningen af interventionsmekanismen.«

Kommissionen gentog forslaget om at nedsætte en arbejdsgruppe, hvis opgave det skulle være at præcisere reglerne for gennemførelsen af artikel 23, stk. 1, i sit arbejdsprogram, der var vedlagt en rapport fremsendt til Rådet den 31. januar 1990, og hvori det i punkt 16 præciseres, at teksten til adfærdskodeksen skulle aftales mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

Adfærdskodeksen blev forelagt Fællesskabets Udvalg for Koordinering af Bedrageribekæmpelse (herefter benævnt »Koordineringsudvalget«), der er sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne. På Koordineringsudvalgets møde den 19. og 20. februar 1990 gentog Kommissionen, at adfærdskodeksen kun var en form for brugsanvisning for gennemførelsen af artikel 23, stk. 1.

På økonomi- og finansministrenes møde den 12. marts 1990 samt på møder afholdt af Koordineringsudvalget drøftede delegationerne spørgsmålet om adfærdskodeksens juridiske form. Der bestod visse meningsforskelle om dens lovlighed, som midlertidig blev løst på Koordineringsudvalgets møde den 8. maj 1990, hvor delegationerne under forbehold fra Spanien og Det Forenede Kongerige godkendte, at kodeksens tekst fastslog reglerne for gennemførelsen af artikel 23, stk. 1, uden at pålægge medlemsstaterne nye forpligtelser.

På mødet den 17. juli 1990, under hvilket de to lande hævede deres forbehold, udtrykte Frankrig visse betænkeligheder vedrørende kodeksens juridiske form. I telex af 25. juli 1990 fra Frankrigs Faste Repræsentation hedder det:

»Under hensyn til den vigtige målsætning det er at bekæmpe bedragerier, tiltræder den franske delegation forslaget til adfærds-

kodeks vedrørende gennemførelsen af artikel 23 i forordning nr. 4253/88. Man skal imidlertid gentage sine betænkeligheder vedrørende tekstens juridiske rubricering. Delegationen har under alle omstændigheder noteret sig, at kodeksen ikke kan pålægge medlemsstaterne nye forvaltningspligter, der ikke fremgår af artikel 23 i nævnte forordning.«

Herefter blev adfærdskodeksen officielt meddelt medlemsstaterne ved skrivelse af 30. juli 1990.

2. *Formaliteten*

I svarskriftet har *Kommissionen* fremsat indsigelse om sagens afvisning. Henset såvel til omstændighederne omkring kodeksens vedtagelse som til den måde, hvorpå den er tilblevet, affattet og offentliggjort, opfylder kodeksen ifølge Kommissionen ikke de nødvendige betingelser for, at der kan antages at foreligge en retsakt, der kan være genstand for et annullationssøgsmål.

Ifølge Kommissionen foreligger der alene en overenskomst, som er forhandlet og accepteret af Kommissionen selv og medlemsstaterne, og som angår en ensartet metode til at opfylde pligterne i henhold til artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88. Kommissionen fremsatte sin vurdering af de pågældende pligter og forelagde sin stillingtagen for medlemsstaterne. Udfaldet af en række drøftelser blev, at medlemsstaterne enedes om indholdet af artikel 23, stk. 1, og om de oplysninger, som den enkelte stat kunne og/eller accepterede at meddele Kommissionen.

Hermed har medlemsstaterne vished for, at Kommissionen er i besiddelse af ensartede oplysninger vedrørende samtlige uregelmæssigheder i Fællesskabet, uanset hvilken medlemsstat de er foregået i.

Kommissionen fremhæver, at man kan betragte kodeksen som en udtalelse, som medlemsstaterne har aftalt at følge inden for det samarbejde, der er indført mellem Kommissionen og medlemsstaterne dels ved Traktatens artikel 5, dels ved artikel 23, stk. 1. Som aftaledokument kan kodeksen ikke få retligt bindende virkning for medlemsstaterne, og den omstændighed, at medlemsstaterne har accepteret at efterkomme det for fremtiden, indebærer ikke, at kodeksen har ændret deres retsstilling, således som den fremgår af artikel 23, stk. 1. En sådan udtalelse kan derfor ikke anfægtes retligt. I den forbindelse henviser Kommissionen navnlig til tre domme af 13. december 1990 (sag T-113/89, T-114/89 og T-116/89, Nefarma, VNZ og Prodifarma mod Kommissionen, Sml. II, hhv. s. 797, s. 827 og s. 843), hvori Retten i Første Instans udtalte, at Kommissionens tilkendegivelser over for en medlemsstats myndigheder på områder, hvor den ikke har kompetence til at træffe bindende beslutninger, kun er udtalelser uden retsvirkningenr.

I sin foreliggende form tilsigter kodeksen ikke at skabe retligt bindende virkninger, ligesom det ikke er tanken at ændre medlemsstaternes retsstilling væsentligt. Kommissionen påpeger, at Domstolen i dommen af 27. september 1988 (sag 114/86, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 5289) antog, at en retsakt ikke kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål, såfremt den ikke tilsigter at skabe rets-

virkningenr. Kommissionen påpeger tillige, at den varierende sprogbrug, som anvendes for at kvalificere kodeksen (brugsanvisning, consensus efter forhandling, gentlemens' agreement) bekræfter, at dokumentet ikke tilsiger at skabe nye retligt bindende virkninger.

Ifølge *den franske regering* foreligger der faktisk med dette dokument, uanset dets form, en retsakt, som kan annulleres efter betydningen i Traktatens artikel 173. Den franske regering henviser til Domstolens dom af 9. oktober 1990 (sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3571). Dette præjudikat bør finde anvendelse i sagen, for kodeksen ændrer karakteren af den pligt, medlemsstaterne har i forhold til Kommissionen med hensyn til opfølgning og underretning. Endvidere råder Kommissionen ikke over egenkompetence eller nogen udtrykkelig bemyndigelse til at gennemføre artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88.

3. *Realiteten*

Ifølge *den franske regering* ønskede Kommissionen via en »consensus«, som angiveligt opnåedes på partnerskabsbasis i Koordineringsudvalget, på området for strukturfondene, at råde over beføjelser svarende til dem, der relaterer sig til bekæmpelse af bedragerier til skade for fællesskabsbudgettet, jf. Rådets forordning (EØF) nr. 283/72 (JO L 36, s. 1). Selv om et sådant initiativ kan styrke midlerne til bekæmpelse af bedragerier og uregelmæssigheder, skal Fællesskabets regler for beslutningstagning overholdes.

Første anbringende: Kommissionens inkompetence

Ifølge *den franske regering* hjemler artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88 ikke Kommissionen kompetence til nærmere at fastlægge eller øge de pligter, medlemsstaterne er blevet pålagt ved deres opfyldelse af kravet om opfølgning og kravet om oplysning. I henhold til denne bestemmelse har medlemsstaterne stedse rådighed over valget af de midler, med hvilke de vil opfylde disse pligter, og er alene pligtige at tilvejebringe et resultat. Det hedder 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. Denne er hjemmel for Rådets kompetence.

Den franske regering har desuden anført, at Kommissionens erklæring i forbindelse med udstedelsen af forordning nr. 4253/88 er uden retsvirkning. Herved henviser den franske regering til Domstolens dom af 30. januar 1985 (sag 143/83, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 427).

Angående begrebet partnerskab, som Kommissionen har påberåbt sig, bemærker den franske regering, at denne ikke kan ændre beslutningsproceduren, da Kommissionen ikke har nogen selvstændig beføjelse til at tage initiativ på området for kontrol med bedragerier og uregelmæssigheder, ligesom den ikke udtrykkeligt har bemyndigelse til at gennemføre artikel 23, stk. 1.

For at opfylde sit formål bør kodeksen alene ses som en simpel kommentar til artikel 23, stk. 1. Kodeksens reelle formål er at regulere medlemsstaternes adfærd. Den franske regering fremhæver, at dokumentet er blevet meddelt og bekendtgjort officielt. Dets titel »adfærdskodeks« viser dets utvetydigt normative karaktenr. Navnlig afsnit 3 og 4 indeholder forskrifter, som går betydeligt videre end gennemførelsen af principperne i artikel 23, stk. 1. Kodeksen pålægger medlemsstaterne nye pligter med hensyn til gennemførelsen af en ordning med fuldstændig opfølgning af brugen af Fællesskabets strukturfonde.

Kodeksen indeholder bestemmelser af forordningskarakter, for så vidt som de ikke blot fastlægger de nærmere regler for, hvorledes medlemsstaterne skal opfylde deres oplysningspligt. Således har Kommissionen selv fastsat denne pligts anvendelsesområde ved at foreskrive dels indholdet af begrebet uregelmæssighed, dels den tærskel, som udløser pligten til at meddele uregelmæssighederne (4 000 ECU). Desuden ligner adfærdskodeksen et forslag til forordning om ændring af forordning nr. 283/72, vedrørende EUGFL. Den franske regering fremhæver, at de formularer, medlemsstaterne skal udfylde, er en tilpasning af formularen vedrørende underretning om tilfælde af bedragerier og uregelmæssigheder efter forordning nr, 283/72, men med den forskel, at denne formelt er blevet godkendt af Rådet.

Kodeksens afsnit 4 erstatter medlemsstaternes oplysningspligt med krav om yderligere oplysning om fysiske eller juridiske personer, der er impliceret i uregelmæssigheden, samt om udviklingen i den retlige og administrative påtale. Selv om det ifølge denne bestemmelse gælder, at oplysningen skal gives, »medmindre bestemmelser i lovgivningen er til hinder herfor«, dækker formuleringen alene de individuelle oplysninger, som der ifølge national ret er udtrykkeligt forbud mod at videregive. Individuelle oplysninger med navn kan muligvis behandles af Kommissionen i en database, uden at de pågældende personer i så henseende nyder de garantier, de har efter den franske registerlovgivning.

Oplysningerne vedrørende administrativ og retlig påtale kan støde mod den principielt set hemmelige efterforskning, som i Frankrig foretages i straffesager, og — når der bliver tale om den bogholderimæssige og økonomiske kontrol, der foretages af de regionale revisionskontorer — mod reglen om tavshed, så længe en sag verserer.

Adfærdskodeksen strider mod princippet om retssikkerhed, for dokumentet, der er lige så let at »ignorere« som at vedtage, benytter upræcise termenr. Især kan kravet om at oplyse »hvilke organer der har modtaget støtte, og hvilke fysiske og juridiske personer der er impliceret i uregelmæssigheden« få indgribende følger for enkeltpersoner eller virksomheder, da termen »impliceret« ikke er blevet defineret præcist.

Andet anbringende: krænkelse af fællesskabsretten

Adfærdskodeksen strider mod Traktatens artikel 155 og 189 samt mod Rådets forordning nr. 4253/88, som ikke tildeler Kommissionen kompetence til at udtale sig om den og til at ændre dens virkninger.

Tredje anbringende: procedurefordrejning

Med vedtagelsen af adfærdskodeksen foreligger der procedurefordrejning. Selv om Kommissionen måtte have være berettiget til at træffe forholdsregler til hjælp ved fortolkningen af artikel 23, stk. 1, kunne den ikke gøre dette i form af forholdsregler, der har sådanne følger for medlemsstaterne.

Den belgiske regering er af den opfattelse, at kodeksen er mere end en simpel præcisering af artikel 23, stk. 1. Kodeksen har selvstændige retsvirkninger, der som hovedregel knytter sig til en forordning. Det skyldes tre grunde.

For det første fremgår det klart af en læsning af kodeksen, at medlemsstaterne ikke længere frit kan vælge, hvorledes de vil realisere formålet med opfølgning af brugen af fondene og underretningspligten over for Kommissionen. Kodeksen er en foranstaltning til gennemførelse af artikel 23, stk. 1, i forordning nr. 4253/88, men den pålægger samtidig præcise pligter, som ikke automatisk kan udledes af de almindelige vendinger, der benyttes i den pågældende bestemmelse.

For det andet tildeler artikel 23, stk. 1, ikke Kommissionen kompetence til sin gennemførelse. De gældende bestemmelser bekræfter nødvendigheden af, at Rådet træffer en afgørelse vedrørende enhver foranstaltning, som indebærer retlige pligtenr.

For det tredje genfindes foranstaltninger svarende til kodeksens i forslaget til forordning om ændring af forordning nr. 283/72 om uregelmæssigheder og inddrivelse af uberettiget støtte i forbindelse med finansieringen af landbrugspolitikken. Ifølge den belgiske regering må det følgelig forekomme inkonsekvent for samme område snart at fastsætte retligt juridisk bindende regler, snart at udstede simple henstillinger, som ikke retligt binder medlemsstaterne.

Som følge heraf tiltræder den belgiske regering den franske regerings opfattelse.

Kommissionen har gjort gældende, at den var kompetent til at foreslå foranstaltninger med henblik på en ensartet ikraftsættelse af pligterne efter artikel 23, stk. 1, i medfør dels af Traktatens artikel 155, dels af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 2052/88. Ifølge Kommissionen fik den ved sidstnævnte bestemmelse hjemmel til at give medlemsstaterne meddelelse om disse retningslinjer uden forudgående drøftelse, eftersom retningslinjerne intet føjer til indholdet af artikel 23, stk. 1. Kommissionen fortolkede imidlertid sin kompetence derhen, at den indgik i det ved nævnte artikel indførte partnerskab. Kommissionen har påberåbt sig de eksempler fra andre »underretnings«-områder, hvorved der er tale om, at den meddeler medlemsstaterne, hvorledes

den har til hensigt enten at fortolke en national adfærd eller i praksis at anvende en af Domstolen afsagt dom, uden at de pågældende underretninger kan betyde en pligt for adressaterne.

Ifølge Kommissionen er der efter artikel 189 intet til hinder for at aftale arrangementer med medlemsstaterne vedrørende rækkevidden af en fællesskabsbestemmelse. Når enighed opnås, sikres retssikkerheden for samtlige parter, eftersom disse i praksis er bekendt med rækkevidden af deres pligter, uden at der herved gribes ind i tredjemands ret.

Hvad angår kodeksens afsnit 1 (anvendelsesområde), hævder Kommissionen at være kompetent til med medlemsstaterne at aftale, at den i hvert fald ikke foreløbig vil kræve indberetning af mindre betydningsfulde sager for herved at undgå, at forvaltningens arbejdsbyrde bliver for tung i forhold til det ønskede mål. Ønsket om en grænse er ikke at udvide medlemsstaternes pligter, men tværtimod at begrænse den praktiske virkning af artikel 23, stk. 1, som kræver enhver uregelmæssighed indberettet.

Begrebet »uregelmæssighed« (afsnit 2) er allerede gyldigt blevet afgrænset af Rådet i forbindelse med vedtagelsen af forordning nr. 283/72. Hvad angår afsnit 3 (meddelelse om nationale systemer), er det Kommissionens opfattelse, at artikel 23, stk. 1, giver den mulighed for at anmode medlemsstaterne om at indberette de eksisterende bestemmelser og dem, som er blevet vedtaget med henblik på påtale af uregelmæssigheder samt endelig de tjenestegrene, som har denne opgave. Formålet med afsnit 4 (meddelelse om uregelmæssigheder) er at sætte Kommissionen i stand til på fællesskabsplan at følge bedrageriproblemet. Præciseringen »medmindre bestemmelser i lovgivningen er til hinder herfor« er fuldstændig klanr. Hvis den nationale lovgivning forbyder meddelelse af den pågældende oplysning, kan Kommissionen ikke få den. Vedrørende klagepunktet om, at kodeksen tvinger Frankrig til at ændre sin straffelovgivning, bemærker Kommissionen, at pligterne alene støttes på artikel 23, stk. 1. I øvrigt har Frankrig selv måttet lade sig binde af tilsvarende pligter i henhold til forordning nr. 283/72. En medlemsstat kan ikke påberåbe sig sin interne retsplejeordning som begrundelse for ikke at ville opfylde sin pligt til at underrette Kommissionen om udviklingen i påtalte verserende sager på dens nationale område.

Ifølge Kommissionen beviser en nærmere gennemgang af kodeksen, at dens indhold slet ikke går ud over de ved artikel 23, stk. 1, pålagte pligter, men alene redegør for de oplysninger, som medlemsstaterne har accepteret at meddele Kommissionen.

P. J. G. Kapteyn
Refererende dommer