

DOMSTOLENS DOM

10. juli 2003 *

I sag C-15/00,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber først ved C.W.A. Timmermans, H.P. Hartvig og C. Gómez de la Cruz, derefter ved J.-L. Dewost, H.P. Hartvig og C. Gómez de la Cruz, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af

Kongeriget Nederlandene først ved M.A. Fierstra, derefter ved J. van Bakel, som befuldmægtigede,

Europa-Parlamentet ved J. Schoo og H. Duintjer Tebbens, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

og

Rådet for Den Europæiske Union ved J. Aussant, F. van Craeynest og F. Anton, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

* Processprog: fransk.

mod

Den Europæiske Investeringsbank først ved A. Morbilli, derefter ved E. Uhlmann, som befuldmægtigede, bistået af avocat og barrister A. Barav,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af afgørelse af 10. november 1999 truffet af direktionen for Den Europæiske Investeringsbank om samarbejde med Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissechet, M. Wathelet og R. Schintgen samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola (refererende dommer), P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr og A. Rosas,

generaladvokat: F.G. Jacobs
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 3. juli 2002, hvorunder Kommissionen var repræsenteret ved M. Petite, som befuldmægtiget, Kongeriget Nederlandene ved N. Bel, som befuldmægtiget, Parlamentet ved J. Schoo og H. Duintjer Tebbens, Rådet ved J. Aussant, F. van Craeynest og F. Anton og Den Europæiske Investeringsbank ved A. Barav,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 19. januar 2000 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 237, litra b), EF, og subsidiært artikel 230 EF, anlagt sag med påstand om annullation af afgørelse af 10. november 1999 truffet af direktionen for Den Europæiske Investeringsbank om samarbejde med Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (herefter »den anfægtede afgørelse«).
- 2 Domstolens præsident har ved kendelser af 7. september 2000 tilladt Kongeriget Nederlandene, Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

Retsforskrifter

Primær ret

- 3 Artikel 237, litra b) og c), EF lyder således:

»Med de nedenfor nævnte begrænsninger har Domstolen kompetence til at afgøre tvister, som vedrører:

[...]

- b) Afgørelser truffet af Den Europæiske Investeringsbanks [herefter 'EIB'] Styrelsesråd. Hver medlemsstat, Kommissionen og [EIB's] bestyrelse kan herom indbringe klage på de i artikel 230 fastsatte betingelser.
- c) Afgørelser truffet af [EIB's] bestyrelse. Klager over disse afgørelser kan kun indbringes af medlemsstaterne eller af Kommissionen på de i artikel 230 fastsatte betingelser og kun for overtrædelse af de i artikel 21, stk. 2 og 5-7, fastsatte formforskrifter [som fremgår af protokollen om vedtægterne for Den Europæiske Investeringsbank, der er knyttet som bilag til denne traktat (herefter »EIB's vedtægter«)].«

4 Artikel 280, stk. 1-4, EF bestemmer:

»1. Fællesskabet og medlemsstaterne bekæmper svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabets finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, der træffes i overensstemmelse med denne artikel, som virker afskrækkende og er af en sådan art, at de yder en effektiv beskyttelse i medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne træffer de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser.

3. Med forbehold af andre bestemmelser i denne traktat samordner medlemsstaterne deres optræden med henblik på at beskytte Fællesskabets finansielle interesser mod svig. Med henblik herpå tilrettelægger de sammen med Kommissionen et snævert, løbende samarbejde mellem de kompetente myndigheder.

4. Rådet vedtager efter fremgangsmåden i artikel 251 og efter høring af Revisionsretten de nødvendige foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, med henblik på at yde en effektiv og ensartet beskyttelse i medlemsstaterne. Disse foranstaltninger berører ikke anvendelsen af medlemsstaternes strafferet eller retsplejeregler.«

5 Artikel 183 A EA har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser.

Med forbehold af andre bestemmelser i denne traktat samordner medlemsstaterne deres optræden med henblik på at beskytte Fællesskabets finansielle interesser mod svig. Med henblik herpå tilrettelægger de med hjælp fra Kommissionen et snævert, løbende samarbejde mellem de kompetente tjenester i deres administrationer.«

6 Artikel 203 EA bestemmer:

»Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom.«

7 Artikel 9 EF lyder således:

»Der oprettes en Europæisk Investeringsbank, der handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tillagt den ved denne traktat og ved den statut, der er knyttet som bilag hertil.«

8 Artikel 266, første og andet punktum, EF bestemmer:

»[EIB] har status som juridisk person.

[EIB's] medlemmer er medlemsstaterne.«

9 Artikel 267 EF bestemmer:

»[EIB] har til opgave ved anvendelse dels af midler lånt på kapitalmarkedet, dels af egne midler, i Fællesskabets interesse at bidrage til en afbalanceret og gnidningsløs udvikling af det fælles marked. I dette øjemed letter den, ved ydelse af lån og garantier og uden sigte på fortjeneste, finansieringen af nedennævnte projekter inden for alle erhvervssektorer:

[...]

Under udførelsen af sine opgaver letter [EIB] finansieringen af investeringsprogrammer sammen med støtte fra strukturfondene og andre af Fællesskabets finansielle instrumenter.«

10 Artikel 248, stk. 1, og 3, EF har følgende ordlyd:

»1. Revisionsretten reviderer regnskaberne over samtlige Fællesskabets indtægter og udgifter. Den reviderer endvidere regnskaberne vedrørende samtlige indtægter og udgifter for ethvert af Fællesskabet oprettet organ, for så vidt oprettelsesakten ikke udelukker det.

[...]

3. Revisionen foretages på grundlag af regnskabsbilag og i fornødent omfang ved undersøgelser på stedet i Fællesskabets øvrige institutioner, i organer, der forvalter indtægter eller udgifter på Fællesskabets vegne, og i medlemsstaterne, herunder hos enhver fysisk eller juridisk person, der modtager betalinger fra budgettet.

[...]

Fællesskabets øvrige institutioner, de organer, der forvalter indtægter eller udgifter på Fællesskabets vegne, enhver fysisk eller juridisk person, der modtager betalinger fra budgettet, og de nationale revisionsinstitutioner eller, såfremt disse ikke har de fornødne beføjelser, de kompetente nationale myndigheder afgiver på Revisionsrettens begæring alle dokumenter eller oplysninger, der er nødvendige til gennemførelse af Revisionsrettens opgaver.

I forbindelse med [EIB's] forvaltning af Fællesskabets udgifter og indtægter reguleres Revisionsrettens adgang til oplysninger, som [EIB] ligger inde med, af en

aftale mellem Revisionsretten, [EIB] og Kommissionen. Hvis der ikke indgås nogen aftale, skal Revisionsretten ikke desto mindre have adgang til oplysninger, der er nødvendige for revisionen af de af Fællesskabets udgifter og indtægter, som [EIB] forvalter.«

11 Artikel 4, stk. 1, i EIB's vedtægter er affattet således:

»1. [EIB] tildeles en kapital [...], tegnet af medlemsstaterne med følgende beløb:

[...]

Medlemsstaterne er kun ansvarlige for et beløb, der svarer til deres andel af den tegnede, ikke-indbetalte kapital.«

12 Vedtægternes artikel 8 bestemmer:

»[EIB] administreres og ledes af et styrelsesråd, en bestyrelse og en direktion.«

13 Vedtægternes artikel 14 lyder således:

»1. Et udvalg bestående af tre medlemmer, udpeget af Styrelsesrådet på grundlag af deres kvalifikationer, efterprøver hvert år, om [EIB's] forretninger er udført i overensstemmelse med gældende regler, og om EIB's bøger har været rigtigt ført.

2. Det skal bekræfte, at statusopgørelsen og driftsregnskabet er i overensstemmelse med bogføringen og nøjagtigt viser [EIB's] stilling såvel på aktiv- som passivside.«

14 Artikel 20 i EIB's vedtægter bestemmer:

»[EIB] skal ved sine udlåns- og garantiforretninger iagttage følgende principper:

1. Den påser, at dens midler anvendes i Fællesskabets interesse på den mest rationelle måde.

Den kan kun yde lån eller stille garantier for optagelse af lån:

[...]

- b) og når projektets gennemførelse bidrager til at forøge den økonomiske produktivitet i almindelighed og fremmer virkeliggørelsen af fællesmarkedet.

[...]«

Afledt ret

- 15 Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (herefter »OLAF«) blev oprettet ved Kommissionens afgørelse 1999/352/EF, EKSF, Euratom, af 28. april 1999 (EFT L 136, s. 20), der har hjemmel i EF-traktatens artikel 162 (nu artikel 218 EF), EKSF-traktatens artikel 16 og Euratom-traktatens artikel 131.
- 16 Artikel 2 i afgørelse 1999/352, der definerer OLAF's opgaver, bestemmer i stk. 1:

»1. [OLAF] udøver Kommissionens beføjelser angående eksterne administrative undersøgelser med henblik på at styrke bekæmpelsen af svig, korrupsion og alle andre former for ulovlig virksomhed, der skader Fællesskabernes finansielle interesser, og med henblik på at bekæmpe svig i forbindelse med andre forhold eller andre former for virksomhed udført i strid med fællesskabsretten.

[OLAF] skal udføre interne administrative undersøgelser med henblik på at:

- a) bekæmpe svig, korrupsion og alle andre former for ulovlig virksomhed, der skader Fællesskabernes finansielle interesser

- b) efterspore alvorlige tjenstlige forseelser, der kan udgøre en tilsidesættelse af tjenstemændenes og de øvrige ansattes pligter, og som kan give anledning til disciplinærsager og i givet fald straffesager, eller som kan udgøre en tilsidesættelse af de tilsvarende pligter, der påhviler medlemmer af institutionerne og organerne, ledere af organerne eller medlemmer af personalet ved institutionerne og organerne, som ikke er underlagt vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne.

[OLAF] udøver Kommissionens beføjelser på dette område, sådan som de er fastlagt i de bestemmelser, der er fastlagt inden for de rammer og grænser og på de betingelser, som er fastsat i traktaterne.

Kommissionen og de øvrige institutioner og organer kan også pålægge [OLAF] undersøgelsesopgaver inden for andre områder.«

17 Artikel 3 i afgørelse 1999/352 bestemmer:

»[OLAF] udøver de undersøgelsesbeføjelser, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, i fuld uafhængighed. Ved udøvelsen af sine beføjelser må direktøren hverken søge eller modtage instrukser fra Kommissionen eller fra nogen regering eller institution eller noget andet organ.«

18 Artikel 4 i afgørelse 1999/352 har følgende ordlyd:

»Der nedsættes et Overvågningsudvalg, hvis sammensætning og beføjelser fastlægges i fællesskabslovgivningen. Udvalget udøver regelmæssigt kontrol med udførelsen af [OLAF's] undersøgelsesarbejde.«

19 Artikel 5 i afgørelse 1999/352 lyder således:

»1. [OLAF] ledes af en direktør, som efter samråd med Europa-Parlamentet og Rådet udnævnes af Kommissionen for en femårig periode, der kan forlænges én gang. [...]

2. Kommissionen udøver de beføjelser, der er tillagt ansættelsesmyndigheden, i forhold til direktøren. En foranstaltning, der vedtages i henhold til artikel 87, 88 og 90 i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, skal gøres til genstand for en begrundet beslutning, som træffes af Kommissionen efter høring af Overvågningsudvalget. Denne beslutning meddeles Europa-Parlamentet og Rådet til orientering.«

20 Artikel 6 i afgørelse nr. 1999/352 lyder således:

»1. Direktøren udøver over for [OLAF's] personale de beføjelser, som af vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber er tillagt ansættelsesmyndigheden og af ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i

Fællesskaberne er tillagt den myndighed, der er bemyndiget til at indgå ansættelsesaftaler. [...]

2. Direktøren forelægger i rette tid og efter høring af Overvågningsudvalget generaldirektøren for budgetter et foreløbigt budgetforslag, som skal indgå i den særlige budgetpost vedrørende [OLAF] i det almindelige budget.

3. Direktøren er anvisningsberettiget for så vidt angår gennemførelsen af den særlige budgetpost i budgettets del A vedrørende [OLAF] og de specifikke budgetposter vedrørende bekæmpelse af svig i del B. [...]

4. Kommissionens beslutninger om sin interne organisation finder anvendelse på [OLAF], i det omfang de er forenelige med de bestemmelser, der er fastsat i fællesskabslovgivningen vedrørende [OLAF], med nærværende afgørelse og med gennemførelsesbestemmelserne til den.«

21 Ifølge artikel 7 i afgørelse 1999/352 får denne afgørelse »virkning fra ikrafttrædelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) om undersøgelser, der foretages af [OLAF]«.

22 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 af 25. maj 1999 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EFT L 136, s. 1) og Rådets forordning (Euratom) nr. 1074/1999 af 25. maj 1999 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EFT L 136, s. 8), er vedtaget med hjemmel i henholdsvis artikel 280 EF og artikel 203 EA.

23 De fire første betragtninger til forordning nr. 1073/1999 og 1074/1999 lyder således:

- »(1) Institutionerne og medlemsstaterne tillægger beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser og bekæmpelsen af svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabernes finansielle interesser, stor betydning; [...]
- (2) beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser vedrører ikke blot forvaltningen af budgetbevillinger, men også enhver foranstaltning, der berører eller er i stand til at påvirke Fællesskabernes formue;
- (3) det er nødvendigt at anvende alle de midler, der er til rådighed, for at nå disse mål, bl.a. i forbindelse med de undersøgelser, som skal udføres på fællesskabsplan [...];
- (4) for at styrke midlerne til bekæmpelse af svig har Kommissionen under overholdelse af princippet om den enkelte institutions interne organisatoriske autonomi [...] under Kommissionen oprettet [OLAF], som er en tjeneste, der har til opgave at foretage administrative undersøgelser af svig; [OLAF] er tildelt fuldstændig uafhængighed i forbindelse med sin undersøgelsesfunktion.«

24 Syvende betragtning til forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 præciserer, at »da det er nødvendigt at styrke bekæmpelsen af svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabernes finansielle interesser, bør [OLAF] kunne foretage interne undersøgelser i alle de institutioner, organer, kontorer og agenturer, som er oprettet ved eller på grundlag af EF-traktaten og Euratom-traktaten«.

- 25 I tiende betragtning til disse forordninger anføres, at undersøgelserne, der gennemføres af OLAF, »bør gennemføres i overensstemmelse med traktaten og især protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, under overholdelse af vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte (herefter »vedtægten«), og under fuld respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, specielt for rimelighedsprincippet, den berørte persons ret til at udtale sig om de forhold, der vedrører ham, og for princippet om, at kun forhold, som har beviskraft, kan danne grundlag for en undersøgelse«. Den nævnte betragtning præciserer endvidere, at »institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne bør fastlægge betingelserne og de særlige vilkår for gennemførelsen af disse interne undersøgelser«.
- 26 12. betragtning til forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 bestemmer, at »for at sikre [OLAF's] uafhængighed i forbindelse med udførelsen af de opgaver, [OLAF] pålægges ved nærværende forordning, bør [OLAF's] direktør have beføjelse til at indlede en undersøgelse på eget initiativ«.
- 27 I henhold til de to forordningers 18. betragtning »[bør] de administrative undersøgelser [...] foretages under ledelse af [OLAF's] direktør, helt uafhængigt af institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne og af Overvågningsudvalget«.
- 28 I 21. betragtning til forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 hedder det, at »overdragelsen af opgaven med at foretage eksterne administrative undersøgelser til et uafhængigt [Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig] fuldt ud [er] i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet [...]«, og at »et sådant [Europæisk Kontor for Bekæmpelse af Svig's] virke vil gøre bekæmpelsen af svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabernes finansielle interesser, mere effektiv, og den er dermed også i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet«.

- 29 Artikel 1 i forordning nr. 1073/1999 bestemmer ligesom artikel 1 i forordning nr. 1074/1999 med hensyn til Det Europæiske Atomenergifællesskab:

»1. Med henblik på at styrke bekæmpelsen af svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser, udøver [OLAF] de undersøgelsesbeføjelser, der er tillagt Kommissionen ved fællesskabslovgivningen og de gældende aftaler på området.

[...]

3. Inden for de forskellige institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller på grundlag af traktaterne [...], benævnt »institutioner, organer, kontorer og agenturer« [i denne forordning], foretager [OLAF] administrative undersøgelser, der har til formål:

- at bekæmpe svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Det Europæiske Fællesskabs interesser

- at undersøge alvorlige tilfælde i forbindelse med udøvelse af arbejdet, der kan indebære manglende opfyldelse af tjenestemænds eller de øvrige ansattes forpligtelser, der kan medføre en disciplinærsag eller i givet fald en straffesag, eller manglende opfyldelse af lignende forpligtelser hos medlemmerne af

institutioner og organer, ledere af kontorer og agenturerne og de ansatte i institutioner, organer, kontorer og agenturer, der ikke er omfattet af vedtægten.«

30 Artikel 2 i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 lyder således:

»I nærværende forordning forstås ved »administrative undersøgelser« [...] benævnt »undersøgelser« [i denne forordning] alle former for kontrol, inspektion og andre foranstaltninger, som gennemføres af [OLAF's] ansatte i forbindelse med varetagelsen af deres opgaver i overensstemmelse med artikel 3 og 4 med henblik på at opfylde de formål, der er fastlagt i artikel 1, og i givet fald fastslå de kontrollerede aktiviteter uregelmæssige karakter. Disse undersøgelser berører ikke medlemsstaternes kompetence på det strafferetlige område.«

31 Artikel 4 i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 bestemmer med overskriften »Interne undersøgelser« følgende:

»1. På de områder, der er omhandlet i artikel 1, foretager [OLAF] administrative undersøgelser benævnt »interne undersøgelser« [i denne forordning], inden for institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne.

De interne undersøgelser foretages under overholdelse af bestemmelserne i traktaterne, særlig protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, under overholdelse af vedtægten og på de betingelser og særlige vilkår, der er fastsat i nærværende forordning og i beslutninger, som hver enkel institution, organ, kontor og agentur vedtager. Institutionerne konsulterer hinanden om den ordning, der skal fastsættes ved en sådan beslutning.

2. Forudsat at de i stk. 1 nævnte bestemmelser er opfyldt, gælder følgende:

- [OLAF] skal uden varsel og omgående have adgang til alle oplysninger, som institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne er i besiddelse af, og til disses lokaler. [OLAF] skal have beføjelse til at kontrollere institutionernes, organernes, kontorerne og agenturerne regnskaber. [OLAF] skal kunne tage kopi og få udskrifter af alle dokumenter og af indholdet af enhver databærer, som institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne er i besiddelse af, og om fornødent sikre sig disse dokumenter eller oplysninger for at undgå enhver risiko for deres forsvinden.

- [OLAF] kan anmode om, at medlemmerne af institutionerne og organerne, lederne af kontorerne og agenturerne og de ansatte i institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne afgiver mundtlige oplysninger

[...]

4. Institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne underrettes, når [OLAF's] ansatte foretager en undersøgelse af deres lokaler, og når de får adgang til dokumenter eller anmoder om oplysninger, som disse institutioner, organer, kontorer og agenturer er i besiddelse af.

5. Hvis undersøgelserne viser, at der er mulighed for, at et medlem, en leder, en tjenestemand eller anden ansat er personligt involveret, underrettes den institution eller det organ eller det kontor eller agentur, som vedkommende tilhører.

I de tilfælde, hvor undersøgelsen kræver absolut fortrolighed eller anvendelse af undersøgelsesmidler, som henhører under en national retslig myndigheds beføjelse, kan denne underretning udsættes.

6. Uanset bestemmelserne i traktaterne, særlig protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter og bestemmelserne i vedtægten, omfatter den beslutning, som de enkelte institutioner, organer, kontorer og agenturer træffer, jf. stk. 1, især regler om:

- a) den forpligtelse, som medlemmerne af og tjenestemændene og de øvrige ansatte i institutionerne og organerne og lederne af og tjenestemændene og de øvrige ansatte i kontorerne og agenturerne har til at samarbejde med og afgive oplysninger til [OLAF's] ansatte

- b) de procedurer, som [OLAF's] ansatte skal følge ved gennemførelsen af de interne undersøgelser, og sikringen af rettighederne for de personer, der er berørt af en intern undersøgelse.«

32 Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 bestemmer:

»De interne undersøgelser indledes på grundlag af en beslutning truffet af [OLAF's] direktør, som handler på eget initiativ eller på grundlag af en anmodning fra den institution, det organ eller det kontor eller agentur, hvor undersøgelsen skal gennemføres.«

33 Med overskriften »Gennemførelse af undersøgelserne« bestemmer forordningens artikel 6:

»1. [OLAF's] direktør leder gennemførelsen af undersøgelserne.

2. [OLAF's] ansatte udfører deres opgaver mod forevisning af en skriftlig bemyndigelse, hvori deres identitet og beføjelser er angivet.

3. De af [OLAF's] ansatte, der er udpeget til at foretage en undersøgelse, skal i forbindelse med hver kontrol være i besiddelse af en skriftlig fuldmagt, som er udstedt af direktøren og indeholder oplysninger om genstanden for undersøgelsen.

4. [OLAF's] ansatte optræder under kontrol og inspektion på stedet på en måde, der er i overensstemmelse med de regler og sædvaner, der gælder for tjenestemænd i den pågældende medlemsstat, med vedtægten for tjenestemænd og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber, samt med de beslutninger, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, andet afsnit.

5. Undersøgelserne gennemføres uopholdeligt i en periode, som skal stå i et rimeligt forhold til sagens omstændigheder og kompleksitet.

6. Medlemsstaterne sørger for, at deres kompetente myndigheder i overensstemmelse med de nationale bestemmelser yder den bistand til [OLAF's] ansatte, der er nødvendig for at de kan udføre deres opgaver. Institutionerne og organerne sørger for, at deres medlemmer og ansatte yder den bistand til [OLAF's] ansatte, der er nødvendig for at de kan udføre deres opgaver. Tilsvarende gælder for kontorernes og agenturernes ledere og ansatte.«

34 Artikel 7 med overskriften »Forpligtelse til at underrette [OLAF]« i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 bestemmer:

»1. Institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne meddeler omgående [OLAF] alle oplysninger om eventuelle tilfælde af svig eller bestikkelse eller enhver anden ulovlig aktivitet.

2. Institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne og medlemsstaterne i det omfang, national ret tillader det, fremsender på anmodning af [OLAF] eller på eget initiativ alle de dokumenter og oplysninger, som de er i besiddelse af, om en igangværende intern undersøgelse.

[...]

3. Institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne, og medlemsstaterne i det omfang, national ret tillader det, fremsender desuden til [OLAF] alle andre dokumenter og oplysninger, der anses for at være relevante, og som de er i besiddelse af, om bekæmpelse af svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet, som skader Fællesskabernes finansielle interesser.«

35 Artikel 8 i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 fastsætter visse bestemmelser med henblik på at sikre tavshedspligt og beskyttelse af oplysninger opnået inden for rammerne af undersøgelserne.

36 De nævnte forordningers artikel 9 bestemmer:

»1. Ved afslutningen af en undersøgelse, som foretages af [OLAF], udarbejder [OLAF] under direktørens myndighed en afsluttende rapport, som bl.a. indeholder oplysninger om de konstaterede forhold, i givet fald det økonomiske tab og konklusionerne af undersøgelsen, herunder henstillinger fra [OLAF's] direktør om, hvorledes undersøgelsen bør følges op.

2. Disse rapporter udarbejdes under hensyntagen til de procedurekrav, der er fastsat i den pågældende medlemsstats lovgivning. De således udarbejdede rapporter kan på lige fod med og på samme vilkår som de administrative rapporter, de nationale administrative inspektører udarbejder, udgøre gyldige bevismidler i administrative eller retslige procedurer i den medlemsstat, hvor dette måtte være påkrævet. De bedømmes efter samme regler som dem, der gælder for de administrative rapporter, som de nationale administrative inspektører udarbejder, og har samme værdi som disse.

[...]

4. Den rapport, der udarbejdes efter en intern undersøgelse, og alle relevante dokumenter vedrørende undersøgelsen sendes til den pågældende institution, det pågældende organ eller det pågældende kontor eller agentur. Institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne følger de interne undersøgelser op, især med de disciplinære eller retslige skridt, som resultaterne måtte kræve, og underretter [OLAF's] direktør, inden for en af denne i rapportens konklusioner anført frist, om, hvordan undersøgelserne er fulgt op.«

37 Artikel 11 i forordning nr. 1073/1999 bestemmer:

»1. Overvågningsudvalget styrker [OLAF's] uafhængighed ved hjælp af regelmæssig kontrol af udøvelsen af undersøgelsesfunktionen.

[...]

2. Udvalget består af fem uafhængige eksterne personer, som i deres respektive hjemlande opfylder betingelserne for at indtage høje embeder inden for de områder, der vedrører [OLAF's] virksomhed. De udnævnes af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen efter fælles overenskomst.

[...]

5. Ved udøvelsen af deres hverv hverken søger eller modtager medlemmerne af Overvågningsudvalget instrukser fra nogen regering eller nogen institution, noget organ eller noget kontor eller agentur.

[...]

7. Direktøren sender hvert år Overvågningsudvalget programmet for [OLAF's] aktiviteter, jf. artikel 1. Direktøren underretter regelmæssigt udvalget om [OLAF's] aktiviteter, [OLAF's] undersøgelser, resultaterne af undersøgelserne og om, hvordan disse er fulgt op. Hvis en undersøgelse har varet mere end ni

måneder, underretter direktøren Overvågningsudvalget om grundene til, at det endnu ikke har været muligt at afslutte undersøgelsen, og om, hvilken frist der må forudses at være nødvendig, inden den kan afsluttes. Direktøren underretter udvalget om de tilfælde, hvor den pågældende institution, organ, kontor eller agentur ikke har fulgt hans henstillinger op. Direktøren underretter udvalget om de tilfælde, hvor det er nødvendigt at fremsende oplysninger til en medlemsstats retslige myndigheder.

8. Overvågningsudvalget afgiver mindst en aktivitetsrapport pr. år, som det sender til institutionerne. Udvalget kan forelægge rapporter om resultaterne og opfølgningen af de undersøgelser, som [OLAF] foretager, for Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og Revisionsretten.«

38 Artikel 12 i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 omhandler [OLAF's] direktør. Bestemmelsen gentager visse præciseringer, der er indeholdt i afgørelse 1999/352 og bestemmer desuden i stk. 3 følgende:

»Direktøren hverken søger eller modtager instrukser fra nogen regering eller nogen institution, noget organ eller noget kontor eller agentur ved udførelsen af sine opgaver i forbindelse med indledning og gennemførelse af eksterne og interne undersøgelser og i forbindelse med udarbejdelsen af rapporter over undersøgelserne. Hvis direktøren mener, at en foranstaltning truffet af Kommissionen vedrører hans uafhængighed, kan han anlægge en sag mod sin institution ved Domstolen.

Direktøren aflægger regelmæssigt rapport til Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og Revisionsretten om resultaterne af [OLAF's] undersøgelser under overholdelse af undersøgelsernes fortrolighed, de berørte personers legitime rettigheder og i givet fald de nationale bestemmelser vedrørende retslige procedurer.

Disse institutioner sikrer overholdelsen af fortroligheden i de undersøgelser, der foretages af kontoret, de berørte personers legitime rettigheder og, såfremt der forekommer retslige procedurer, alle nationale bestemmelser vedrørende sådanne procedurer.«

39 De samme forordningers artikel 14 bestemmer:

»I afventning af en ændring af vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber kan enhver tjenestemand eller anden ansat i De Europæiske Fællesskaber på betingelserne i artikel 90, stk. 2, i vedtægten over for [OLAF's] direktør indbringe en klage over en akt, der indeholder et klagepunkt imod ham, og som [OLAF] har udstedt i forbindelse med en intern undersøgelse. Artikel 91 i vedtægten finder anvendelse på de beslutninger, der træffes i forbindelse med sådanne klager.

Ovennævnte bestemmelser finder tilsvarende anvendelse på tjenestemænd og ansatte i institutioner, organer, kontorer og agenturer, der ikke er omfattet af vedtægten.«

40 Den 25. maj 1999 indgik Parlamentet, Rådet og Kommissionen en interinstitutionel aftale om de interne undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EFT L 136, s. 15, herefter »den interinstitutionelle aftale«). Ved denne aftale blev de pågældende institutioner enige om »at vedtage en fælles ordning, der omfatter de gennemførelsesforanstaltninger, der er nødvendige for at fremme en hensigtsmæssig afvikling af de interne undersøgelser, der foretages af [OLAF]«, samt »at fastsætte en sådan ordning og omgående lade den finde anvendelse gennem vedtagelse af en intern afgørelse i overensstemmelse med den model, der er knyttet som bilag til nærværende aftale, og kun at afvige fra ordningen, såfremt særlige interne omstændigheder gør det teknisk nødvendigt«.

- 41 I den interinstitutionelle aftale hedder det, at »[d]e øvrige institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved EF-traktaten og Euratom-traktaten eller på grundlag heraf, opfordres til at tiltræde denne aftale ved en erklæring rettet til formændene for de institutioner, der har undertegnet aftalen«.

Den anfægtede afgørelse

- 42 Den anfægtede afgørelse er ikke offentliggjort. En engelsk version af afgørelsens tekst er imidlertid af formanden for EIB blevet meddelt formændene for Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 16. november 1999.
- 43 Efter en henvisning til afgørelse 1999/352 hedder det i præamblen til den anfægtede afgørelse, at EIB, idet banken »bekræfter sin vilje til at opretholde et stærkt og vidtspændende internt kontrolsystem, herunder bl.a. foranstaltninger mod svig« »ser positivt på OLAF's mål og mulighederne for at samarbejde med OLAF«. Præambelen præciserer desuden, at den anfægtede afgørelse er blevet vedtaget »under hensyntagen til den retlige ramme for EIB, der er fastlagt i EF-traktaten og [EIB's vedtægter]«.
- 44 Den anfægtede afgørelse omfatter to dele. Den første del af den anfægtede afgørelse, der har overskriften »Undersøgelser af svig i forbindelse med de aktiviteter, EIB udøver efter mandat fra Fællesskabet, og som medfører udgifter for fællesskabsbudgettet«, gælder »for aktiviteter, der udøves af [EIB] efter mandat fra Fællesskabet, og som har eller normalt vil medføre udgifter for fællesskabsbudgettet« og »for aktiviteter udøvet af [EIB] ved brug af midler fra Den Europæiske Udviklingsfond, under forudsætning af, at det på tilfredsstillende

måde bekræftes over for [EIB], at denne fond henhører under OLAF's kompetenceområde« (herefter, samlet set, »kategori I-aktiviteterne«). Del II af den anfægtede afgørelse finder anvendelse på undersøgelser af svig »i forbindelse med andre EIB-aktiviteter end dem, der er omfattet af del I« (herefter »kategori II-aktiviteterne«).

45 Punkt 4 i del I i den anfægtede afgørelse lyder således:

»Procedurer, der finder anvendelse

Enhver mistanke om svig begået af medlemmer af EIB's personale eller styrende organer i forbindelse med [kategori I-aktiviteter] skal behandles i overensstemmelse med de generelle procedurer og regler, der gælder i [EIB]; disse procedurer og regler vedrører indberetning af mistanker, undersøgelse heraf, aflæggelse af rapport om resultaterne af undersøgelserne over for Revisionsudvalget og i givet fald andre organer i [EIB] samt de foranstaltninger, der skal træffes på grundlag af undersøgelsen.«

46 Punkt 5 i del I i den anfægtede afgørelse præciserer:

»Indledning af undersøgelse på OLAF's initiativ.

Herudover skal [EIB's] formand [...], hvis OLAF's direktør underretter ham om, at et medlem af EIB's personale eller et af EIB's styrende organer mistænkes for at have begået svig i forbindelse en af de pågældende aktiviteter, og angiver de omstændigheder, som mistanken bygger på, straks videresende sagen til chefen for den interne revision med henblik på en nærmere undersøgelse.«

47 Punkt 6 i del I i den anfægtede afgørelse bestemmer:

»Rapportering til OLAF

Rapporten fra chefen for den interne revision om undersøgelsens resultater og de trufne forholdsregler skal som sædvanligt forelægges Revisionsudvalget og desuden straks videresendes til OLAF's direktør med henblik på eventuelle bemærkninger

i) i de i punkt 5 omhandlede tilfælde, og

ii) i andre tilfælde i henhold til punkt 4, hvis det er godtgjort, at der er begået svig.«

48 Punkt 7 i del I i den anfægtede afgørelse er affattet således:

»OLAF's bemærkninger

Eventuelle bemærkninger fremsat af OLAF's direktør om de i punkt 6 omhandlede rapporter og videresendt til formanden [for EIB] skal videregives til chefen for den interne revision og til Revisionsudvalget. Formanden [for EIB] skal i god tid underrette OLAF's direktør om senere foranstaltninger.«

49 Punkt 9 i del I i den anfægtede afgørelse lyder således:

»Behandling af anmodninger om samarbejde

Såfremt OLAF under sine egne undersøgelser af de pågældende aktiviteter [i kategori I] anmoder om at få adgang til oplysninger, der er i [EIB's] besiddelse, og såfremt direktøren for OLAF med nærmere angivelse af omstændighederne ved undersøgelsen anmoder [EIB's] formand om oplysninger eller andre former for samarbejde, skal formanden for [EIB] sørge for, at anmodningen besvares så hurtigt som muligt. Revisionsudvalget skal underrettes om anmodningen og om det svar, der er eller vil blive givet herpå.«

50 Punkt 10 i del I i den anfægtede afgørelse bestemmer:

»Foranstaltninger

Afhængigt af anmodningen og omstændighederne i de enkelte sager skal formanden for [EIB]

— give tilladelse til, at [EIB's] tjenestegrene udleverer bestemte dokumenter eller andre oplysninger, og/eller

— give chefen for den interne revision ordre til at foretage en undersøgelse og aflægge rapport herom for OLAF, eller

- give [EIB's] tjenestegrene tilladelse til at give OLAF adgang til bestemte dokumenter eller andre oplysninger, såfremt de nødvendige betingelser er opfyldt, og/eller såfremt andre endnu ikke fastlagte sikkerhedsregler er overholdt.

Formanden skal i denne forbindelse tilstræbe det bedst mulige samarbejde med OLAF i henhold til bestemmelserne i denne afgørelse.«

51 Punkt 11 i del I i den anfægtede afgørelse lyder således:

»Hvis [EIB] i forbindelse med de pågældende aktiviteter [i kategori I] får kendskab til omstændigheder, som efter [EIB's] opfattelse er bevis for eller giver grund til mistanke om, at der uden for [EIB's] regi begås svig, som skader Fællesskabets finansielle interesser, skal OLAF's direktør, såfremt disse omstændigheder er omfattet af OLAF's undersøgelsesbeføjelser, underrettes om omstændighederne gennem formanden for [EIB], som vil tilbyde det mest vidtgående samarbejde fra [EIB's] side i forbindelse med eventuelle yderligere undersøgelser.«

52 Hvad angår kategori II-aktiviteter hedder det i del II i den anfægtede afgørelse:

- »1. De retlige rammer, der er fastlagt ved de procedureregler, der normalt følges af [EIB] i dennes undersøgelser af mistanker om svig, som involverer medlemmer af [EIB's] personale eller styrende organer, skal fortsat finde anvendelse.

2. Inden for rammerne af disse procedurer, der giver mulighed for at anmode om ekstern bistand eller ekspertise, vil [EIB] anmode OLAF om bistand og søge at nå til enighed med OLAF om de nærmere retningslinjer herfor.«

Sagens genstand

- 53 Kommissionen har i sagen nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse med den begrundelse, at den er i strid med forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 og navnlig disse forordningers artikel 4.
- 54 Kommissionen har i det væsentlige anført, at den anfægtede afgørelse er i strid med de beføjelser, der er tillagt OLAF med henblik på at foretage administrative undersøgelser, idet den forbeholder EIB's interne tjenestegrene muligheden for at foretage undersøgelser inden for EIB. Afgørelsen strider også imod OLAF's ret til at få adgang til de oplysninger, som EIB er i besiddelse af, idet der i hvert enkelt tilfælde kræves en tilladelse fra EIB's formand, og udleveringen af oplysningerne skal ske på betingelser, som EIB's formand fastsætter.
- 55 Ifølge Kommissionen medfører den ordning, der er blevet indført ved den anfægtede afgørelse således, at OLAF ikke kan udøve sine beføjelser, og mere grundlæggende, at forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 ikke kan finde anvendelse på EIB. Desuden finder Kommissionen, at den nævnte afgørelse på ingen måde udgør en tilstrækkelig foranstaltning til gennemførelsen af de nævnte forordningers artikel 4, stk. 6.

Domstolens kompetence og formaliteten

- 56 Kommissionens påstand bygger principalt på artikel 237, litra b), EF, der bestemmer, at afgørelser truffet af EIB's Styrelsesråd (herefter »Styrelsesrådet«) kan være genstand for et annullationssøgsmål for Domstolen. Selv om den anfægtede afgørelse er blevet truffet af EIB's direktion (herefter »direktionen«), henhører den nemlig efter Kommissionens opfattelse under Styrelsesrådets kompetence. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at den nævnte afgørelse er blevet truffet på grundlag af en delegation fra Styrelsesrådet, og at en sådan retsakt kan tilskrives Styrelsesrådet, hvorfor den kan anfægtes på grundlag af artikel 237, litra b), EF.
- 57 Kommissionen har subsidiært støttet sin påstand på artikel 230 EF. Efter Kommissionens opfattelse følger det nemlig af Domstolens praksis, at artikel 237 EF ikke på udtømmende måde regulerer Domstolens kompetence i forhold til EIB. Da EIB udgør en del af Fællesskabernes retsorden, har Kommissionen gjort gældende, at det ville være uforeneligt med det forhold, at Det Europæiske Fællesskab er et retsfællesskab, hvis en retsakt som den anfægtede afgørelse, der er i strid med fællesskabslovgivers vilje på området for beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser, og som er udtryk for en afgørende konflikt af »kvasi-konstitutionel« art, ikke skulle være underlagt Domstolens kontrol.
- 58 EIB har af forskellige grunde anfægtet, at Domstolen er kompetent, og har anført, at sagen bør afvises.

Domstolens kompetence i henhold til artikel 237, litra b), EF

59 EIB har for det første anført, at sagen ikke kan støttes på artikel 237, litra b), EF.

60 Efter EIB's opfattelse viser det forhold, at afgørelser truffet af direktionen ikke nævnes i denne bestemmelse, at EF-traktatens ophavsmænd ville undtage sådanne retsakter fra Domstolens kontrol. I øvrigt er den anfægtede afgørelse blevet truffet på korrekt vis af direktionen ved forskriftsmæssig udøvelse af dens beføjelser.

61 EIB har herved henvist til artikel 13, stk. 3 og 8, i EIB's vedtægter, der lyder således:

»3. Under formandens ledelse og bestyrelsens kontrol varetager direktionen [EIB's] løbende forretninger.

Den forbereder bestyrelsens beslutninger, især med hensyn til optagelse af lån og ydelse af kreditter og garantier; den drager omsorg for udførelsen af disse beslutninger.

[...]

8. Direktionen og [EIB's] personale er kun ansvarlige over for [EIB] og udfører deres hverv i fuld uafhængighed.«

- 62 Der må navnlig tages hensyn til det forhold, at Styrelsesrådet løbende er informeret om, hvorledes arbejdet, der førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, skred frem, og at Styrelsesrådet på intet tidspunkt har gjort krav på kompetencen til at vedtage den anfægtede afgørelse. Bestyrelsen, der i henhold til artikel 11 i EIB's vedtægter har til opgave at sikre, at EIB ledes i overensstemmelse med EF-traktaten, har heller ikke betvivlet direktionens kompetence.
- 63 Da Kommissionen ikke har bevist, at EIB's organer har gjort sig skyldige i magtfordrejning eller procedurefordrejning, kan den ikke gøre gældende, at EIB har villet unddrage sig den ved traktaten fastsatte retsbeskyttelse. Selv om EIB's direktion havde gjort sig skyldig i magtmisbrug, tilkommer det alene de højere instanser inden for EIB at tage stilling til problemet inden for rammerne af de egne »styrelsesformer«, der er indført ved EIB's vedtægter.
- 64 EIB har endvidere anført, at Kommissionens påstand om, at den anfægtede afgørelse er blevet truffet på grundlag af en delegation af kompetence fra Styrelsesrådet til direktionen, hverken har støtte i EIB's vedtægter eller i EIB's forretningsorden.
- 65 EIB's argumenter kan ikke godtages.

- 66 En retsakt som den anfægtede afgørelse kan nemlig hverken henhøre under »[EIB's] løbende forretninger« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 13, stk. 3, i EIB's vedtægter, eller mere generelt under direktionens egen kompetence.
- 67 Som Kommissionen har anført, præciseres det i artikel 9, stk. 3, litra h), i EIB's vedtægter, at Styrelsesrådet skal godkende EIB's forretningsorden. Det bemærkes, at formålet med en forretningsorden er at sikre en hensigtsmæssig forretningsgang inden for institutionen (jf. bl.a. dom af 7.5.1991, sag C-69/89, Nakajima mod Rådet, Sml. I, s. 2069, præmis 49). Det følger heraf, at det inden for EIB i princippet er Styrelsesrådet, der har kompetence til at tilrettelægge den interne organisation, og som følgelig er bemyndiget til at træffe de passende foranstaltninger vedrørende EIB's interne funktion med henblik på at sikre en hensigtsmæssig forretningsgang inden for EIB (jf. analogt dom af 30.4.1996, sag C-58/94, Nederlandene mod Rådet, Sml. I, s. 2169, præmis 37).
- 68 Det skal imidlertid fastslås, at en fællesskabsinstitutions eller et fællesskabsorgans udarbejdelse af procedurer med henblik på at kontrollere, at transaktioner, som foretages inden for denne institution eller dette organ, sker retmæssigt, bl.a. har til formål at sikre en hensigtsmæssig forretningsgang. Vedtagelsen af sådanne foranstaltninger henhører således under denne institutions eller dette organs interne organisation (jf. vedrørende foranstaltninger med henblik på at sikre, at de midler, der stilles til rådighed for Parlamentets politiske partier, anvendes på korrekt vis, dom af 23.4.1986, sag 294/83, Les Verts mod Parlamentet, Sml. s. 1339, præmis 47) med forbehold af de grænser, som følger af fællesskabsretten (jf. analogt dom af 28.11.1991, forenede sager C-213/88 og C-39/89, Luxembourg mod Parlamentet, Sml. I, s. 5643, præmis 34).
- 69 Det bemærkes i øvrigt i den henseende, at EIB's forretningsorden indeholder et kapitel V, der netop har til formål at specificere EIB's Revisionsudvalgs sammensætning, reglerne for dets virksomhed og dets undersøgelsesbeføjelser.

Revisionsudvalget har ifølge artikel 14 i EIB's vedtægter til opgave hvert år at efterprøve, om EIB's virksomhed er udført i overensstemmelse med gældende regler, og om EIB's bøger er blevet rigtigt ført.

- 70 På baggrund af det anførte har Kommissionen derfor med føje gjort gældende, at den anfægtede afgørelse, der har til formål at fastsætte betingelserne for samarbejdet med OLAF hvad angår udlevering af oplysninger vedrørende eventuel svig og gennemførelsen af undersøgelser vedrørende sådanne aktiviteter inden for EIB, henhører under Styrelsesrådets og ikke direktionens kompetenceområde.
- 71 Under disse betingelser kan det ikke betvivles, at Domstolen har kompetence til at behandle det foreliggende annullationssøgsmål på grundlag af artikel 237, litra b), EF.
- 72 Med henblik på Domstolens kompetence i denne sag er det, som Kommissionen har anført, navnlig uden betydning, om den anfægtede afgørelse kan tilskrives Styrelsesrådet på grundlag af en formel eller uformel delegation af beføjelser til EIB's direktion, eller om direktionen i den foreliggende sag har handlet uden de fornødne beføjelser. Det er ligeledes uden betydning, at artikel 237, litra b), EF ikke vedrører direktionens retsakter, og at artikel 13, stk. 8, i EIB's vedtægter bestemmer, at direktionen kun er ansvarlig over EIB.
- 73 Det forhold, at Styrelsesrådets afgørelser ved artikel 237, litra b), EF underlægges Domstolens kontrol, har nemlig navnlig til formål at sikre, at alle de retsakter, der vedtages af EIB, og som henhører under Styrelsesrådets kompetence, skal kunne indbringes for Domstolen.

- 74 Det følger heraf, at en fortolkning af artikel 237, litra b), EF, hvorefter en sådan retsakt ikke kan anfægtes på grundlag af denne bestemmelse, alene fordi den nævnte retsakt er blevet vedtaget af et andet organ inden for EIB, som f.eks. direktionen, fører til et resultat, der er i strid med nævnte bestemmelses ånd, uanset vedtagelsen af den pågældende retsakt er en følge af en bevidst ændring af beslutningsproceduren fra EIB's side.
- 75 En sådan fortolkning ville i øvrigt være i strid med det forhold, at Det Europæiske Fællesskab er et retsfællesskab, idet både dets medlemsstater og dets institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med Fællesskabets forfatning, som er EF-traktaten, og at der ved denne traktat er indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Domstolen skal kunne kontrollere legaliteten af institutionernes retsakter (jf. bl.a. dom af 23.3.1993, sag C-314/91, Weber mod Parlamentet, Sml. I, s. 1093, præmis 8 og de deri nævnte afgørelser). Det bemærkes herved, at selv om EIB ikke er en af Det Europæiske Fællesskabs institutioner, er den ikke desto mindre et fællesskabsorgan og en juridisk person, der er oprettet ved EF-traktaten (jf. bl.a. dom af 15.6.1976, sag 110/75, Mills mod EIB, Sml. s. 955, præmis 14, af 3.3.1988, sag 85/86, Kommissionen mod EIB, Sml. s. 1281, præmis 24, og af 2.12.1992, sag C-370/89, SGEEM og Etroy mod EIB, Sml. I, s. 6211, præmis 13), og det er i denne egenskab, at EIB er omfattet af Domstolens kontrol, bl.a. på de betingelser, der er fastsat i artikel 237, litra b), EF.

Artikel 230 EF

- 76 EIB har for det andet anfægtet, at Domstolen har kompetence til at behandle et søgsmål anlagt til prøvelse af EIB's retsakter i henhold til artikel 230 EF. EIB har herved hovedsagelig anført, at det er nødvendigt at sikre, at artikel 237 EF — som *lex specialis* — har en effektiv virkning i forhold til artikel 230 EF.

- 77 Kommissionen har imidlertid alene subsidiært påberåbt sig artikel 230 EF, og den anfægtede afgørelse udgør, hvilket fremgår af præmis 66-75 i denne dom, en retsakt, der kan anfægtes i henhold til artikel 237, litra b), EF. På den baggrund er det i denne sag ikke nødvendigt at undersøge, om der kunne være rejst en sag til prøvelse af en retsakt fra direktionen på grundlag af den nævnte artikel 230 EF.

Domstolens kompetence til at behandle en sag, der er støttet på en tilsidesættelse af forordning nr. 1074/1999

- 78 EIB har for det tredje gjort gældende, at Domstolen — da Euratom-traktaten generelt og navnlig artikel 146 EA vedrørende Domstolens kompetence ikke nævner EIB — ikke er kompetent til at behandle den foreliggende sag, for så vidt sagen vedrører en påstand om annullation af den anfægtede afgørelse for overtrædelse af forordning nr. 1074/1999.

- 79 Dette argument må også forkastes.

- 80 Som allerede fastslået er Domstolen i henhold til artikel 237, litra b), EF kompetent til at annullere en retsakt som den anfægtede afgørelse.

- 81 Det er ganske vist korrekt, at artikel 237, litra b), EF bestemmer, at Kommissionen, hver medlemsstat og EIB's bestyrelse kan indbringe sådanne søgsmål på de i artikel 230 EF fastsatte betingelser, og at artikel 230 EF bl.a. giver

Domstolen kompetence til at udtale sig om klager over »overtrædelse af denne traktat eller af retsregler vedrørende dens gennemførelse«.

- 82 Hertil skal dog bemærkes, at det følger af Domstolens praksis, at nødvendigheden af en fuldstændig og sammenhængende legalitetskontrol kræver, at artikel 230 EF fortolkes således, at den ikke kan udelukke Domstolens kompetence til under en sag, hvorunder der er nedlagt påstand om annullation af en retsakt, der er udstedt i henhold til en bestemmelse i EF-traktaten, at tage stilling til et anbringende vedrørende tilsidesættelse af en bestemmelse i Euratom-traktaten (dom af 29.3.1990, sag C-62/88, Grækenland mod Rådet, Sml. I, s. 1527, præmis 8).

Argumentet om, at søgsmålet har til formål at påtale en passivitet fra EIB's side

- 83 EIB har for det fjerde gjort gældende, at sagen må afvises, fordi den i realiteten har til formål at påtale, at EIB har undladt at handle, nemlig derved, at EIB ikke har truffet en afgørelse, der sikrer en korrekt gennemførelse af forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999.

- 84 Hertil bemærkes alene, som Kommissionen bl.a. har anført i sin replik, at søgsmålet har til formål at annullere den anfægtede afgørelse, fordi den indfører en ordning, der adskiller sig fra den, der er foreskrevet i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999, og som i strid med disse forordninger, navnlig disses artikel 4, tilsidesætter OLAF's kompetence til at foretage interne undersøgelser inden for EIB og OLAF's ret til at få adgang til EIB's dokumenter og oplysninger.

- 85 Det følger af det anførte, at Domstolen er kompetent til at behandle denne sag i henhold til artikel 237, litra b), EF, og at sagen kan antages til realitetsbehandling.

Anvendeligheden af forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999

- 86 EIB har nedlagt påstand om frifindelse for Kommissionens påstand. Ifølge EIB er forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 af forskellige grunde uanvendelige.
- 87 EIB har efterfølgende i den forbindelse anført, at de nævnte forordninger skader den autonomi, som EIB har i henhold til EF-traktaten, at forordningerne ikke er blevet udstedt på et passende retsgrundlag, og at de tilsidesætter proportionalitetsprincippet samt begrundelsespligten.

EIB's autonomi

EIB's argumenter

- 88 Med sit første anbringende har EIB gjort gældende, at den autonomi, som banken har i henhold til EF-traktaten, medfører, at den ikke er omfattet af forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999.

- 89 EIB har i det væsentlige anført, at baggrunden for, at EIB — som det fremgår af artikel 266 EF og EIB's vedtægter — er en juridisk person, der er adskilt fra Det Europæiske Fællesskabs juridiske person, at den har sine egne organer, der varetager administration og forvaltning, samt egne midler og et eget budget, er, at EF-traktatens ophavsmænd har villet garantere EIB autonomi med hensyn til forvaltning og virksomhed. Denne autonomi er en forudsætning for, at EIB kan træffe foranstaltninger og for dens effektive funktion samt for dens troværdighed på markederne. Autonomien forhindrer endvidere, at Det Europæiske Fællesskab kan pådrages ansvar, og at medlemsstaternes ansvar begrænses til den kapital, de har indskudt.
- 90 Denne autonomi støttes også af artikel 248, stk. 1 og 3, EF samt artikel 14 i EIB's vedtægter. Det fremgår nemlig af disse bestemmelser, at Revisionsretten kun kontrollerer den del af EIB's forvaltning, der vedrører Fællesskabernes indtægter og udgifter, hvilket ifølge EIB kun udgør 10% af EIB's virksomhed, mens de øvrige forvaltningsaktiviteter alene skal revideres af Revisionsudvalget i EIB. Dernæst fremgår det af artikel 248, stk. 3, EF, at selv Revisionsrettens adgang til de oplysninger vedrørende EIB's forvaltning af Fællesskabernes indtægter og udgifter, som EIB ligger inde med, forudsætter, at visse betingelser, der skal fastsættes i en aftale mellem Kommissionen, Revisionsretten og EIB, overholdes.
- 91 Ifølge EIB er denne autonomi til hinder for, at fællesskabslovgiver kan lade OLAF's undersøgelsesbeføjelser omfatte EIB, da der ikke findes en traktatbestemmelse, der tillader dette.
- 92 Denne autonomi og det forhold, at EIB driver bankvirksomhed, forudsætter derimod, at EIB kan indføre sin egen ordning til at bekæmpe svig. Det er navnlig vigtigt, at EIB kan garantere investorerne, at den handler helt uafhængigt.

- 93 OLAF's kompetence til at indlede en intern undersøgelse, OLAF's ret til at få adgang til lokalerne og til at tage kopi og få udskrifter af alle dokumenter, som Fællesskabernes institutioner, organer, kontorer og agenturer er i besiddelse af, samt forpligtelsen for de ansatte til at samarbejde med OLAF og at tilsende OLAF oplysninger, som nævnte institutioner, organer, kontorer eller agenturer ligger inde med, udgør en hindring for den autonomi, som EIB har i medfør af EF-traktaten.
- 94 Selv om OLAF har en særstilling, er OLAF en intern afdeling under Kommissionen og er underordnet den kommissær, der er ansvarlig for Fællesskabernes budget.

Domstolens bemærkninger

- 95 Indledningsvis bemærkes, at EIB ikke klart har angivet, om den — på grund dens særstilling — finder, at forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 skal fortolkes således, at de ikke finder anvendelse på EIB, eller om den har gjort gældende, at Domstolen skal fastslå, at de nævnte forordninger ikke er anvendelige i henhold til bestemmelserne i artikel 241 EF og 156 EA, fordi de tilsidesætter denne særstilling.
- 96 På grund af denne uklarhed skal Domstolen behandle EIB's anbringende ud fra begge de synsvinkler, der er nævnt i ovenstående præmis.
- 97 Hvad indledningsvis angår fastlæggelsen af anvendelsesområdet for forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 bemærkes, som Kommissionen med rette har

anført, at begreberne »institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller på grundlag af traktaterne« i artikel 1, stk. 3, i disse forordninger skal fortolkes således, at de indbefatter EIB.

- 98 Som anført i denne doms præmis 75, udgør EIB et fællesskabsorgan og en juridisk person, der er oprettet ved EF-traktaten. Det fremgår imidlertid hverken af præamblen eller af bestemmelserne i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999, at fællesskabslovgiver har villet drage nogen sondring mellem de forskellige institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller på grundlag af traktaterne.
- 99 Det fremgår derimod udtrykkeligt af syvende betragtning til forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999, at det er nødvendigt at udvide området for OLAF's interne undersøgelser til »alle« de nævnte institutioner, organer, kontorer og agenturer.
- 100 Hvad for det andet angår argumentet om, at de nævnte forordninger tilsidesætter den stilling, som EIB er blevet tillagt ved EF-traktaten, og derfor er uanvendelige på grundlag af artikel 241 EF og 156 EA, bemærkes følgende.
- 101 Det er ganske vist rigtigt, at EIB ved artikel 266 EF har fået status som juridisk person, adskilt fra Det Europæiske Fællesskab, at EIB administreres og ledes af sine egne organer, og at den råder over sine egne midler og har sit eget budget. Som det følger af Domstolens praksis, må EIB for at udføre de opgaver, den er pålagt ifølge artikel 267 EF, ligesom andre banker, sikres fuld selvstændighed til at handle på kapitalmarkedet (jf. dommen i sagen Kommissionen mod EIB, præmis 28).

- 102 Som Domstolen imidlertid ligeledes har præciseret, stiller denne funktionelle og institutionelle selvstændighed dog ikke EIB helt uden for Fællesskaberne og fritager den heller ikke fra at overholde de fællesskabsretlige regler. Således følger det bl.a. af artikel 267 EF, at EIB skal bidrage til at gennemføre Det Europæiske Fællesskabs mål, hvorfor den i medfør af EF-traktaten er en del af Fællesskabet. Det følger heraf, at EIB's retsstilling derfor er ambivalent, idet den har selvstændig status for så vidt angår dens ledelse, navnlig på det finansielle område, men samtidig er snævert knyttet til Det Europæiske Fællesskab for så vidt angår dens formål (jf. dommen i sagen Kommissionen mod EIB, præmis 29 og 30).
- 103 I denne sag bemærkes, at EIB ikke har bevist, hvorledes det forhold, at den er underlagt foranstaltninger, der er vedtaget af fællesskabslovgiver på området for bekæmpelse af svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabernes finansielle interesser, såsom de foranstaltninger, der er fastsat i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999, er uforeneligt med dens særstilling.
- 104 Som Kommissionen og generaladvokaten — i punkt 120 i sit forslag til afgørelse — har anført, har EIB navnlig ikke bevist, at de undersøgelsesbeføjelser, som OLAF er blevet tillagt af fællesskabslovgiver, kan påvirke EIB's forvaltning og kompetence til selvstændigt at træffe afgørelser om tildeling af lån og garantier og finansiering af sådanne, navnlig ved at handle på kapitalmarkederne. EIB har heller ikke bevist, at forekomsten af sådanne kompetencer kan påvirke dens omdømme eller troværdighed som uafhængigt organ på finansmarkederne (jf. analogt — vedrørende anvendelse af fællesskabsskat på løn udbetalt af EIB — dommen i sagen Kommissionen mod EIB, præmis 30).
- 105 Herved bemærkes indledningsvis, at bestemmelserne i artikel 248, stk. 1 og 3, EF og artikel 14 i EIB's vedtægter, der i det væsentlige vedrører revisionen af regnskaberne og den økonomiske forvaltning, ikke påvirker en eventuel

anvendelse på EIB af en undersøgelsesordning, der — som den, der er indført på grundlag af artikel 280 EF og 203 EA ved henholdsvis forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 — særligt har til formål at gøre det muligt at undersøge mistanker om bedrageri, korruption eller andre uregelmæssigheder, der vedrører Fællesskabernes finansielle interesser. Som bl.a. Rådet har anført, har en sådan undersøgelsesordning intet at gøre med en revision af det pågældende organs gernskaber eller økonomiske forvaltning.

106 Det skal herefter konstateres, at hverken det forhold, at OLAF er blevet oprettet af Kommissionen og er blevet integreret i Kommissionens administrative og budgetmæssige struktur på de betingelser, der er fastsat i afgørelse 1999/352, eller det forhold, at et sådant organ, der er eksternt i forhold til EIB, af fællesskabslovgiver har fået undersøgelseskompetence på de betingelser, der er fastsat i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999, i sig selv kan skade EIB's autonomi i funktionel henseende og EIB's omdømme på finansmarkederne.

107 Som det bl.a. fremgår af fjerde, tiende, tolvte og attende betragtning til og artikel 4, artikel 5, stk. 2, og artikel 6, 11 og 12 i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999, er den ordning, der er indført ved disse forordninger, udtryk for, at fællesskabslovgiver klart har villet betinge delegationen af den kompetence, som OLAF er blevet tildelt, dels af, at der indføres garantier for at sikre, at OLAF er helt uafhængig, navnlig med hensyn til Kommissionen, og dels af, at fællesskabsrettens bestemmelser til fulde respekteres, herunder protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte.

108 Det følger desuden af bestemmelserne i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999, at udøvelsen af nævnte kompetence er underlagt forskellige regler og særlige garantier, mens dens genstand er klart afgrænset. I sidstnævnte tilfælde bestemmer artikel 2 i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999, at OLAF's

administrative undersøgelser udføres for at nå de mål, der er anført i forordningernes artikel 1, og for i givet fald at bevise uregelmæssighederne ved de kontrollerede aktiviteter. De midler, som OLAF råder over med henblik på at forfølge disse mål, opregnes præcist, bl.a. i de nævnte forordningers artikel 4, 7 og 9.

109 Som Kommissionen, den nederlandske regering og generaladvokaten i punkt 122 i sit forslag til afgørelse har anført, bemærkes for det andet, at de interne undersøgelser, som OLAF kan se sig nødsaget til at udføre, hvilket fremgår af artikel 4, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999, endvidere skal udføres på de betingelser og i henhold til de bestemmelser, der er fastsat ved afgørelser, som hver institution, organ, kontor og agentur vedtager. Det er således ikke udelukket, at eventuelle særlige forhold, der er forbundet med EIB's bankvirksomhed, i givet fald tages i betragtning af EIB, når der træffes en sådan afgørelse, hvorved det påhviler EIB at bevise, at de begrænsninger, den derved opstiller, er nødvendige.

110 Det følger af det anførte, at EIB's første anbringende må forkastes.

Retsgrundlaget for forordning nr. 1073/1999

111 Med sit andet anbringende har EIB gjort gældende, at forordning nr. 1073/1999 er uanvendelig, da den ikke kunne udstedes på grundlag af artikel 280 EF.

- 112 For det første vedrører udtrykket »Fællesskabets finansielle interesser« i denne bestemmelse kun udgifter og indtægter, der er omfattet af Det Europæiske Fællesskabs budget. Det følger heraf, at bestemmelsen udelukker, at foranstaltninger kan vedtages på grundlag af denne artikel for at bekæmpe svig inden for EIB, eftersom EIB har sit eget budget.
- 113 For det andet giver artikel 280 EF mere generelt ikke mulighed for at vedtage foranstaltninger for at bekæmpe svig inden for institutioner, organer, kontorer og agenturer, som er oprettet ved eller på grundlag af EF-traktaten.

Begrebet »som skader Fællesskabets finansielle interesser«

EIB's argumenter

- 114 Ifølge EIB kan der med hjemmel i artikel 280 EF kun vedtages foranstaltninger mod svig for at beskytte fællesskabsbudgettet. Heraf følger, at fællesskabsbestemmelser vedtaget på grundlag af artikel 280 EF med henblik på at bekæmpe svig ikke finder anvendelse på EIB, eftersom EIB har sit eget budget, der er adskilt fra De Europæiske Fællesskabers budget.
- 115 Det forhold, at 10% af EIB's virksomhed vedrører forvaltning af Fællesskabets midler og udgifter, herunder fællesskabsskatten af løn, vederlag og honorarer til personalet og medlemmerne af EIB's organer, er efter EIB's opfattelse ikke tilstrækkeligt til at begrunde, at OLAF's kompetence skal omfatte EIB's egne

midler og hele dens virksomhed. EIB har dog i replikken anført, at den er rede til at indgå en aftale med OLAF hvad angår den del af forvaltningen, der vedrører fællesskabsmidler.

- 116 Ifølge EIB bekræftes denne fortolkning af artikel 248, stk. 1 og 3, EF. Denne bestemmelse begrænser nemlig Revisionsrettens kontrol med Det Europæiske Fællesskabs indtægter og udgifter, og til indtægter og udgifter for ethvert af Fællesskabet oprettet organ, for så vidt oprettelsesakten ikke udelukker det. Bestemmelsen foreskriver desuden, at undersøgelser på stedet kun foretages i »organer, der forvalter indtægter eller udgifter på Fællesskabets vegne«.
- 117 Denne fortolkning er ligeledes i overensstemmelse med den hidtidige lovgivningspraksis, som bekræfter forbindelsen mellem på den ene side »Fællesskabets finansielle interesser« og på den anden side De Europæiske Fællesskabers almindelige budget og de budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber. EIB har herved henvist til bl.a. definitionen på »uregelmæssighed« i artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1), og udtrykket »svig, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser«; som defineret i artikel 1 i konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, der er affattet ved Rådets retsakt 95/C 316/03 af 26. juli 1995 (EFT C 316, s. 49).

Domstolens bemærkninger

- 118 Indledningsvis bemærkes, at EIB ikke klart har angivet, om den finder, at forordning nr. 1073/1999 skal fortolkes således, at den ikke kan finde anvendelse

på EIB, fordi den er udstedt på grundlag af artikel 280 EF, eller om den har gjort gældende, at nævnte forordning må kendes ugyldig i henhold til artikel 241 EF, fordi den tilsidesætter nævnte artikel 280 EF.

- 119 På den baggrund bemærkes for det første, således som det fremgår af præmis 97-99 i denne dom, at forordning nr. 1073/1999 skal fortolkes således, at den bl.a. også vedrører EIB.
- 120 For det andet skal det — i modsætning til, hvad EIB har anført — bemærkes, at udtrykket »Fællesskabets finansielle interesser« i artikel 280 EF skal fortolkes således, at det ikke kun omfatter indtægter og udgifter, der er opført på fællesskabsbudgettet, men i princippet ligeledes omfatter indtægter og udgifter, der er opført på budgettet for andre organer, kontorer og agenturer, som er oprettet ved EF-traktaten.
- 121 Blandt de betragtninger, der fører til en sådan konklusion, er for det første det forhold, at udtrykket er særligt for artikel 280 EF og adskiller sig fra den terminologi, der anvendes i de andre bestemmelser i EF-traktatens kapitel fem, afsnit II, som er benævnt »Finansielle bestemmelser«, hvori der konstant henvises til De Europæiske Fællesskabers »budget«. Som den nederlandske regering har anført, gælder tilsvarende for det forhold, at udtrykket »Fællesskabets finansielle interesser« tilsyneladende er bredere end udtrykket »Fællesskabets indtægter og udgifter«, der bl.a. nævnes i artikel 268 EF.
- 122 Det forhold, at et organ, et kontor eller et agentur er oprettet i henhold til EF-traktaten, tyder for det andet på, at det er oprettet med henblik på at bidrage til at gennemføre Det Europæiske Fællesskabs mål, og at det indgår i Fællesskabets retsorden. De midler, som organet, kontoret eller agenturet har til rådighed i henhold til traktaten, udgør derfor i sig selv en egen og direkte finansiell interesse for Fællesskabet.

- 123 Hvad særligt angår EIB bemærkes, at dette fællesskabsorgan er blevet oprettet ved EF-traktaten og ifølge artikel 267, stk. 1, EF har til opgave »i Fællesskabets interesse at bidrage til en afbalanceret og gnidningsløs udvikling af det fælles marked«. Heraf følger, at EIB i medfør af EF-traktaten er en del af Fællesskabet (jf. dommen i sagen Kommissionen mod EIB, præmis 29).
- 124 At EIB's midler og deres anvendelse udgør en åbenbar finansiel interesse for Fællesskabet og dets formål, bekræftes endvidere af forskellige andre fællesskabsbestemmelser, herunder artikel 267, stk. 2, EF, der bestemmer, at EIB ved udførelsen af sine opgaver letter finansieringen af investeringsprogrammer sammen med støtte fra strukturfondene og andre af Fællesskabets finansielle instrumenter, eller artikel 20 i EIB's vedtægter, der bestemmer, at EIB ved ydelse af lån eller garantier navnlig skal »[påse], at dens midler anvendes i Fællesskabets interesse på den mest rationelle måde«. Tilsvarende gælder for vedtægternes artikel 21, der bl.a. bestemmer, at ansøgninger om lån kan indsendes til EIB gennem Kommissionen, og at Kommissionen forelægges de andre låneansøgninger, der, såfremt Kommissionens udtalelse er negativ, kun kan bevilges efter EIB's bestyrelses enstemmige vedtagelse, idet det af Kommissionen udpegede bestyrelsesmedlem afholder sig fra at deltage i afstemningen.
- 125 Heraf følger, at udtrykkene »Fællesskabets finansielle interesser« i artikel 280 EF ikke kun omfatter De Europæiske Fællesskabs budget i begrebets egentlige forstand, men ligeledes omfatter EIB's midler og udgifter (jf. analogt vedrørende anvendelsen af EF-traktatens artikel 179 (nu artikel 236 EF) på EIB, dommen i sagen Mills mod EIB, præmis 14).
- 126 Denne konklusion ændres ikke af artikel 248 EF, der i modsætning til artikel 280 EF ikke har til særligt formål at sikre bekæmpelsen af svig og alle andre ulovlige aktiviteter, der skader Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser.

- 127 Den omstændighed alene — under forudsætning af, at den var bevist — at udtrykket »Fællesskabernes finansielle interesser« har fået et andet indhold i lovgivningspraksis, ændrer heller ikke denne konklusion.
- 128 Heraf følger, at det forhold, at forordning nr. 1073/1999 også vedrører EIB, der er oprettet ved EF-traktaten, og som ifølge traktaten har sine egne finansielle midler, der er adskilt fra fællesskabsbudgettet, ikke kan begrunde, at forordningen ikke skal anvendes med hjemmel i artikel 241 EF.

Muligheden for at vedtage foranstaltninger til bekæmpelse af svig i institutioner, organer, kontorer og agenturer, som er oprettet ved eller på grundlag af traktaterne

- 129 I betragtning af ordlyden af artikel 280, stk. 4, EF, der bestemmer, at Det Europæiske Fællesskab vedtager foranstaltninger »med henblik på at yde en effektiv og ensartet beskyttelse i medlemsstaterne«, og at sådanne foranstaltninger ikke kan vedrøre »anvendelsen af medlemsstaternes strafferet eller retsplejeregler« har EIB anført, at fællesskabslovgivers kompetence er begrænset til at vedtage foranstaltninger for at forbedre bekæmpelsen af svig på medlemsstatsniveau. Ifølge EIB er det udelukket, at der kan vedtages foranstaltninger med henblik på at bekæmpe svig eller uregelmæssigheder inden for de institutioner, organer, kontorer eller agenturer, der er oprettet ved, eller på grundlag af traktaterne, med hjemmel i denne bestemmelse.

- 130 Dette anbringende kan ikke tiltrædes.

- 131 Det bemærkes, at Amsterdam-traktatens ophavsmænd — ved i artikel 280 EF at indføre de præciseringer, der fremgår af bestemmelsens stk. 1 og 4 — klart har villet styrke bekæmpelsen af svig og uregelmæssigheder, der kan skade Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser, navnlig ved udtrykkeligt at give Det Europæiske Fællesskab til opgave, i lighed med medlemsstaterne, at »bekæmpe« denne svig og disse uregelmæssigheder ved at vedtage »foranstaltninger«, der virker »afskrækkende« og yder en »effektiv beskyttelse i medlemsstaterne«.
- 132 Det forhold, at artikel 280, stk. 1, EF bestemmer, at de nævnte foranstaltninger skal træffes i henhold til denne bestemmelse, betyder på ingen måde, at omfanget af Fællesskabets kompetence på dette område alene skal fastlægges på grundlag af artiklens følgende stykker, og navnlig stk. 4.
- 133 Artikel 280, stk. 4, EF skal nemlig læses sådan, at den fuldstændiggør definitionen af fællesskabskompetencen og præciserer visse betingelser for at udøve denne kompetence. Bestemmelsen fastsætter således de processuelle krav, der skal følges ved vedtagelsen af fællesskabsforanstaltninger, og præciserer også, at Det Europæiske Fællesskabs foranstaltninger i lige så høj grad vedrører forebyggelse af svig som bekæmpelse heraf. Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at der er visse grænser for Fællesskabets kompetence, da de foranstaltninger, der vedtages, hverken kan berøre anvendelsen af national strafferet eller retsplejereglerne i medlemsstaterne.
- 134 Det forhold, at artikel 280, stk. 4, EF bl.a. henviser til nødvendigheden af at bidrage til en effektiv og ensartet beskyttelse i medlemsstaterne, kan i den forbindelse ikke fortolkes således, at ophavsmændene til Amsterdam-traktaten underforstået ville sætte en yderligere og grundlæggende grænse for Det Europæiske Fællesskabs handlinger i form af et forbud mod at bekæmpe svig

og andre uregelmæssigheder, der retter sig mod Fællesskabets økonomiske interesser, ved vedtagelse af bestemmelser, som vedrører de institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er blevet oprettet ved traktaterne eller på grundlag af disse.

- 135 Ud over det forhold, at en sådan begrænsning af fællesskabskompetencen ikke følger af ordlyden af artikel 280 EF, bemærkes, som Kommissionen og alle intervenienterne med rette har anført, at en sådan begrænsning næppe ville være forenelig med de formål, bestemmelsen forfølger. Det står nemlig fast, at det — for at gøre beskyttelsen af Det Europæiske Fællesskabs finansielle interesser effektiv — er nødvendigt, at afskrækkelsen og bekæmpelse af svig og andre uregelmæssigheder virker på alle niveauer, hvor de nævnte interesser kan påvirkes af sådanne ulovligheder. Det forekommer desuden ofte, at sådanne ulovligheder, der bekæmpes således, samtidig involverer aktører på forskellige niveauer.

- 136 Det følger af det anførte, at EIB's andet anbringende må forkastes.

Retsgrundlaget for forordning nr. 1074/1999

- 137 Med sit tredje anbringende har EIB gjort gældende, at forordning nr. 1074/1999 må kendes uanvendelig i henhold til artikel 156 EF, da den ikke kunne udstedes på grundlag af artikel 203 EA.

- 138 EIB er for det første af den opfattelse, at der ikke er nogen bestemmelse i Euratom-traktaten eller nogen foranstaltning, der er vedtaget i medfør heraf, der kan anvendes på EIB, da EIB ikke indgår i Det Europæiske Atomenergifællesskabs institutionelle struktur og ikke er nævnt i Euratom-traktaten.
- 139 For det andet indebærer det forhold, at forordning nr. 1073/1999 er blevet udstedt på grundlag af artikel 280, stk. 4, EF, og det forhold, at sidstnævnte bestemmelse er blevet indført i EF-traktaten netop for at give fællesskabslovgiver den nødvendige kompetence hertil, at Rådet i mangel af artikel 280, stk. 4, EF navnlig ikke kunne handle på grundlag af artikel 308 EF. Efter EIB's opfattelse følger det heraf, at Rådet heller ikke kunne udstede forordning nr. 1074/1999 på grundlag af artikel 203 EA, der svarer til artikel 308 EF.
- 140 Det er desuden kun muligt at anvende artikel 203 EA, såfremt bekæmpelsen af svig udgør et af Det Europæiske Atomenergifællesskabs »mål«. Det fremgår imidlertid af ordlyden af artikel 1 EA og 183 A EA vedrørende dette Atomenergifællesskabs opgaver og bekæmpelse af svig gennem medlemsstaterne alene, at dette ikke er tilfældet. De foranstaltninger, der er indeholdt i forordning nr. 1074/1999, er ikke »passende« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 203 EA.
- 141 Disse argumenter kan ikke tiltrædes.
- 142 Som generaladvokaten har anført i punkt 139 i sit forslag til afgørelse, er det for det første klart, at alene det forhold, at Euratom-traktaten ikke nævner EIB, ikke forhindrer, at bestemmelserne i denne traktat eller foranstaltninger, der er vedtaget i medfør heraf, i givet fald finder anvendelse på dette organ.

- 143 I modsætning til det af EIB anførte, fremgår det for det andet af artikel 183 A EA, at beskyttelsen af Det Europæiske Atomenergifællesskabs finansielle interesser udgør et selvstændigt formål (jf. analogt dom af 18.11.1999, sag C-209/97, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 8067, præmis 29).
- 144 EIB har derfor med urette gjort gældende, at en retsakt som forordning nr. 1074/1999, som ubestridt har til formål at bekæmpe svig, der er rettet mod Det Europæiske Atomenergifællesskabs interesser, ikke er blevet vedtaget med henblik på at virkeliggøre et af det nævnte Fællesskabs formål.
- 145 Hvad for det tredje angår det forhold, at EF-traktaten i modsætning til Euratom-traktaten udtrykkeligt — efter at Amsterdam-traktaten er trådt i kraft — fastsætter en kompetence for Det Europæiske Fællesskab inden for området for bekæmpelse af svig, der er rettet mod dets finansielle interesser, bemærkes, at dette er irrelevant for det af Domstolen i denne doms præmis 143 og 144 anførte. Tilsvarende gælder for det forhold, at forordning nr. 1073/1999 er blevet udstedt på grundlag af artikel 280 EF, og ikke på grundlag af artikel 308 EF.
- 146 Med hensyn til sidstnævnte bestemmelse bemærkes i øvrigt, at artikel 308 EF ifølge fast retspraksis kun kan være hjemmel for en retsakt, hvis ingen anden bestemmelse i EF-traktaten giver fællesskabsinstitutionerne den fornødne kompetence til at udstede den pågældende retsakt (jf. bl.a. dom af 27.9.1988, sag 165/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 5545, præmis 17, og af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 48). Som det fremgår af nærværende dom, havde fællesskabslovgiver imidlertid kompetence til at udstede forordning nr. 1073/1999 på grundlag af artikel 280 EF.

- 147 For det fjerde skal det fastslås, at EIB hverken har forklaret, hvorfor foranstaltningerne i forordning nr. 1074/1999 ikke er »passende« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 203 EA, eller har anført, hvorledes denne påstand adskiller sig fra påstanden om, at forordningen tilsidesætter proportionalitetsprincippet.
- 148 Det er foreløbig tilstrækkeligt at bemærke, at det er ubestridt, at EIB — som mandatar — forvalter visse lån, som Kommissionen har indgået aftale om inden for rammerne af Euratom-traktaten, og fastslå, at en sådan aktivitet utvivlsomt vedrører Det Europæiske Atomenergifællesskabs finansielle interesser. I øvrigt skal spørgsmålet, om forordning nr. 1074/1999 udgør en passende foranstaltning eller ikke, behandles under gennemgangen af EIB's fjerde anbringende.
- 149 Det følger af det anførte, at EIB's tredje anbringende må forkastes.

Proportionalitetsprincippet

EIB's argumenter

- 150 Med sit fjerde anbringende har EIB gjort gældende, at forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 må kendes uanvendelig i henhold til artikel 241 EF og 156 EA, fordi de er i strid med proportionalitetsprincippet. De nævnte forordninger går ud over, hvad der er rimeligt og nødvendigt for at nå det tilsigtede mål.

- 151 For det første er den kompetence, der er tildelt OLAF, for vidtgående og muliggør en utilbørlig indblanding og uretmæssig indgriben i EIB's virksomhed, der er i strid med EIB's vedtægter, EIB's autonomi og stilling som bankinstitution.
- 152 Dette gælder navnlig OLAF's direktørs kompetence til i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 på eget initiativ at indlede en intern undersøgelse uden at skulle begrunde og angive grundlaget for denne beslutning. Det samme gælder for beføjelsen til uden forhåndsmeddelelse eller forudgående tilladelse at få ubegrænset adgang til samt retten til at beslaglægge et hvilket som helst dokument, som efter EIB's opfattelse følger af artikel 4, stk. 2, i de nævnte forordninger, der er uforenelige med EIB's stilling som bankinstitution.
- 153 EIB har desuden fremhævet institutionernes, organernes, kontorernes og agenturernes medlemmer, ledere, tjenestemænd og øvrige ansattes forpligtelse til at samarbejde med og informere OLAF's ansatte, og at understøtte dem, samt de nævnte institutioner, organer, kontorer og agenturers forpligtelse til at meddele OLAF de oplysninger og dokumenter, de ligger inde med vedrørende bedrageri, korruption eller andre ulovlige aktiviteter, som dem, der følger af artikel 4, stk. 6, litra a), artikel 6, stk. 6, og artikel 7, i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999. EIB har herved anført, at mens bestemmelserne fastsætter, at de nævnte forpligtelser til at meddele oplysninger og til at samarbejde for medlemsstaternes vedkommende skal udføres ved overholdelse af national lovgivning, er det med hensyn til institutioner, organer, kontorer og agenturer ikke fastsat, at de skal udøves ved overholdelse af disses respektive vedtægter.
- 154 I sin duplik har EIB endvidere anført, at OLAF's Overvågningsudvalg i sin aktivitetsrapport for perioden fra juli 1999 til juli 2000 konstaterede, at OLAF's aktuelle organisation havde visse mangler i relation til kravene til gennemsigthed, legitimitet og effektivitet.

- 155 For det andet har EIB betvivlet nødvendigheden af at tildele OLAF den kompetence i relation til EIB, der er nævnt i denne doms præmis 152 og 153, da der allerede foreligger forskellige omfattende foranstaltninger med henblik på at sikre forebyggelsen og bekæmpelsen af svig inden for EIB.
- 156 EIB har herved for det første henvist til Revisionsudvalgets opgave, der består i at revidere regnskaberne i henhold til artikel 14 i EIB's vedtægter, samt til, at dette udvalg herved har adgang til regnskaberne, regnskabsbilag og andre dokumenter, samt bistås af EIB's tjenestegrene, jf. artikel 24 i EIB's forretningsorden. EIB har endvidere anført, at dens aktiviteter — når den forvalter Fællesskabets indtægter og udgifter — i henhold til bestemmelserne i artikel 248, stk. 3, EF er underlagt Revisionsrettens kontrol.
- 157 EIB har for det andet henvist til det interne revisionscharter og til et dokument benævnt »General Office Procedures Manual«, hvoraf det ifølge EIB fremgår, at EIB's interne revisionstjeneste har til opgave at vurdere, om den interne kontrolprocedure i EIB er passende, og at sikre sig, at EIB's midler forvaltes på korrekt måde. Nævnte tjeneste kan med henblik herpå henvende sig til enhver person inden for EIB, og har en ubegrænset ret til at undersøge erklæringer, procedurer og arkiver. Tjenesten kan desuden foretage undersøgelser ved mistanke om svig, der skader EIB's og tredjemands finansielle interesser, og som involverer medlemmer af EIB's personale eller ledelse.
- 158 Ifølge EIB's forklaringer er ethvert medlem af dets personale, der får kendskab til svig, forpligtet til at underrette enten chefen for personaleafdelingen eller chefen for den interne revisionstjeneste herom. Efter en foreløbig undersøgelse skal sidstnævnte træffe afgørelse om at lukke sagen, hvis der ikke er fundet noget bevis for svig. I modsat fald skal han rapportere til EIB's formand, der bestemmer, om

der er anledning til at foretage en grundigere undersøgelse, og navnlig, om denne undersøgelse kræver støtte fra eksterne organer; i så fald skal der fastsættes betingelser herfor. Chefen for den interne revisionstjenestes endelige rapport skal sammen med hans anbefalinger sendes til EIB's formand og EIB's generalsekretær samt til Revisionsudvalget. EIB's formand træffer afgørelse om, hvad der videre skal ske i sagen.

- 159 EIB har for det tredje påberåbt sig forskellige forpligtelser eller forbud i EIB's personalevedtægt samt visse bestemmelser vedrørende arbejdsetik, som fremgår af den adfærdskodeks, der finder anvendelse på EIB's ansatte, og hvis tilsidesættelse kan medføre disciplinære sanktioner eller en opsigelse af arbejdskontrakten, og som er egnede til at forebygge svig. Dette gælder f.eks. for forbuddet for personer, der har et tilhørsforhold til EIB, mod at anmode om eller at modtage ydelser fra eksterne kilder, forbuddet mod ethvert misbrug af EIB's midler i en ekstern aktivitet eller forpligtelsen til at give meddelelse om enhver interessekonflikt i forbindelse med EIB's transaktioner.

Domstolens bemærkninger

- 160 Det bemærkes indledningsvis, at EIB's anbringende, hvorefter forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 er retsstridige, fordi de er i strid med EIB's autonomi og stilling som bankinstitution, allerede er blevet forkastet ved behandlingen af EIB's første anbringende.
- 161 Herefter bemærkes, at proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger, kræver, at de foranstaltninger, der iværksættes med en fællesskabsbestemmelse, skal være egnede til at nå det tilsigtede mål og

ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. bl.a. dom af 18.11.1987; sag 137/85, Maizena, Sml. s. 4587, præmis 15, og af 10.12.2002, sag C-491/01, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, Sml. I, s. 11453, præmis 122).

- 162 For så vidt angår domstolskontrollen med de betingelser, der er nævnt i den ovenstående præmis, skal det understreges, at der må indrømmes fællesskabslovgiver et vidt skøn inden for et område som det, der er omhandlet i denne sag, således at en foranstaltning, der er truffet på dette område, kun er retsstridig, hvis den er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som den kompetente institution forfølger (jf. i denne retning dommen i sagen British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, præmis 123 og den deri nævnte retspraksis).
- 163 I denne sag skal det indledningsvis fastslås, at EIB ved blot at have anført, at de beføjelser, som OLAF er blevet tildelt ved artikel 4, stk. 2, og artikel 4, stk. 6, litra a), artikel 5, stk. 2, og artikel 7 i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999, er alt for vidtrækkende, ikke har angivet, og i endnu mindre grad bevist, hvorledes disse bestemmelser ikke er rimelige eller nødvendige for at nå de ved de nævnte forordninger forfulgte mål.
- 164 Det skal endvidere bemærkes, at en korrekt vurdering af de i ovenstående præmis nævnte bestemmelsers rækkevidde kræver, at der tages hensyn til alle relevante fortolkningselementer, herunder dem, der er angivet i denne doms præmis 107 og 108. I modsætning til hvad EIB har anført, kan OLAF's formand således ikke beslutte at indlede en undersøgelse, og de institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller på grundlag af traktaterne, kan ikke anmode om at indlede en sådan undersøgelse, hvis der ikke foreligger en tilstrækkelig alvorlig mistanke om svig, korrupsion eller anden ulovlig virksomhed, der kan skade Fællesskabernes finansielle interesser. Det bemærkes endvidere, at det fremgår af selve ordlyden af artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999, at OLAF's inspektører skal være i besiddelse af en skriftlig fuldmagt, der skal indeholde oplysninger om genstanden for undersøgelsen.

- 165 Hvad angår muligheden for, at forordningernes bestemmelser er blevet anvendt fejlagtigt, bemærkes alene, at en fejlagtig anvendelse — hvis den bevises — ikke kan påvirke det forhold, at forordningerne er forholdsmæssige og retmæssige.
- 166 For det andet har EIB ikke bevist, at fællesskabslovgiver har anlagt et åbenbart urigtigt skøn. Fællesskabslovgiver kan nemlig — selv om de forskellige institutioner, organer, agenturer og kontorer, der er oprettet ved eller på grundlag af traktaterne, har deres egne kontrolordninger, herunder dem, som EIB har fremhævet — have antaget, at det for at forstærke forebyggelsen og bekæmpelsen af svig, korruption og andre uregelmæssigheder, der kan skade Fællesskabernes finansielle interesser, var nødvendigt at oprette en kontrolordning, der på én gang er centraliseret inden for det samme organ, som er specialiseret, og som anvendes på en uafhængig og ensartet måde i forhold til disse institutioner, organer, agenturer og kontorer.
- 167 Det bemærkes herved, som det fremgår af denne doms præmis 105, at den undersøgelsesfunktion, der er tildelt OLAF, på grund af sin særlige natur og særlige genstand adskiller sig fra den almindelige kontrol af regnskaber, som Revisionsretten og — for så vidt angår EIB — EIB's Revisionsudvalg foretager.
- 168 Fællesskabslovgiver har endvidere kunnet antage, at de forskellige kontrolordninger — der vedtages af de institutioner, organer, agenturer eller kontorer, som er oprettet ved eller på grundlag af traktaterne, og hvis indførelse og nærmere udformning med henblik på de forfulgte mål er frivillig — ikke kunne udgøre en løsning, der er lige så effektiv som en ordning, der har til formål at centralisere undersøgelsesfunktionen i ét og samme specialiserede og uafhængige organ. Det bemærkes herved, at forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 bl.a. har til

formål at give OLAF en undersøgelsesfunktion, der skal udøves både inden for de nævnte institutioner, organer, agenturer og kontorer ved såkaldte »interne« undersøgelser og uden for disse ved såkaldte »eksterne« undersøgelser.

- 169 Det bemærkes i øvrigt, at det ved forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 udtrykkeligt bestemmes, at OLAF's interne undersøgelser skal foretages i overensstemmelse med de betingelser og særlige vilkår, der er fastsat i de nævnte forordninger og i beslutninger, som hver institution, organ, agentur og kontor vedtager, jf. forordningernes artikel 4, stk. 1, andet afsnit.
- 170 Som det fremgår af denne doms præmis 109, kan det derfor ikke udelukkes, at visse særlige forhold, der følger af EIB's bankvirksomhed, i givet fald tages i betragtning af EIB, når denne træffer en sådan afgørelse, som er nævnt i artikel 4, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999, hvorved det påhviler EIB at bevise, at de begrænsninger, som den herved fastsætter, er nødvendige.
- 171 Det følger af det anførte, at EIB's fjerde anbringende må forkastes.

Begrundelsespligten

- 172 Med sit femte anbringende har EIB gjort gældende, at begrundelsespligten, der er foreskrevet ved henholdsvis artikel 253 EF og 162 EA, er blevet tilsidesat ved udstedelsen af forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999.

- 173 Nærmere præcist angiver de nævnte forordninger ikke grundene til, at det var nødvendigt at give OLAF den kompetence, den er blevet tildelt, og at underkaste de institutioner, organer, agenturer og kontorer, navnlig EIB, de forpligtelser, der er fastsat deri. Forordningerne angiver heller ikke, hvorfor de foranstaltninger, der allerede er blevet truffet af de nævnte institutioner, organer, agenturer og kontorer, var utilstrækkelige og upassende til at bekæmpe svig.
- 174 Hertil bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at den begrundelse, der kræves efter artikel 253 EF, skal være tilpasset den pågældende retsakts natur. Selv om det klart og utvetydigt skal fremgå af fællesskabsinstitutionens retsakt, hvilke betragtninger den fællesskabsmyndighed, som har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og den kompetente ret kan udøve sin kontrol, kræves det imidlertid ikke, at en retsakts begrundelse angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter. Spørgsmålet om, hvorvidt en retsakts begrundelse opfylder kravene i artikel 253 EF, skal desuden ikke blot vurderes i forhold til dens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. Heraf følger, at hvis det mål, der forfølges af institutionen, i det væsentlige fremgår af den anfægtede retsakt, vil det være overflødigt at kræve en særlig begrundelse for de enkelte afgørelser af teknisk art, som institutionen har truffet (jf. bl.a. dom af 12.3.2002, forenede sager C-27/00 og C-122/00, Omega Air m.fl., Sml. I, s. 2569, præmis 46 og 47, og dommen i sagen British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, præmis 165 og 166).
- 175 Forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 opfylder disse krav. Som generaladvokaten har fremhævet i præmis 166 i sit forslag til afgørelse, indeholder forordningernes præambler bl.a. en redegørelse for de mål, der forfølges, de midler, der er valgt, og grundene til at fællesskabslovgiver finder, at disse er passende og nødvendige for at nå de forfulgte mål.
- 176 Hvad særligt angår OLAF's beføjelser til at foretage interne undersøgelser følger det bl.a. af anden til fjerde, syvende og enogtyvende betragtning til forordning

nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999, at tildelingen af disse beføjelser beror på fællesskabslovgivers vilje til at anvende alle forhåndenværende midler til at virkeliggøre målet om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser, og at tildelingen af disse beføjelser derfor blev fundet nødvendig for at styrke effektiviteten af bekæmpelsen af svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader disse interesser.

- 177 I modsætning til, hvad EIB har anført, kan det ikke på grundlag begrundelsespligten kræves, at fællesskabslovgiver i præamblen til retsakter som de nævnte forordninger opregner de foranstaltninger, der allerede er blevet vedtaget inden for de forskellige institutioner, organer, agenturer og kontorer, og angiver, hvorfor de nævnte foranstaltninger ikke er til hinder for at udstede sådanne forordninger.

Spørgsmålet, om forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 er blevet tilsidesat

- 178 Som det fremgår af denne doms præmis 53-55, har Kommissionen nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse med den begrundelse, at den er i strid med forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999, og navnlig forordningernes artikel 4.

- 179 EIB har ganske vist ikke — såfremt forordningerne finder anvendelse på EIB og er i overensstemmelse med fællesskabsretten — udtrykkeligt gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ikke er i strid med forordningerne, men visse af EIB's anbringender kan ikke desto mindre fortolkes sådan. Dette gælder bl.a. det allerede behandlede argument om, at Kommissionens søgsmål i virkeligheden har til formål at få konstateret, at EIB har forholdt sig passiv ved gennemførelsen af forordningernes artikel 4, stk. 1, snarere end en tilsidesættelse af forordningerne ved den anfægtede afgørelse. EIB har i sin replik herved navnlig understreget, at

den anfægtede afgørelses betragtninger på ingen måde henviser til disse forordninger og anført, at den nævnte afgørelse tværtimod er udtryk for EIB's vilje til at indføre en effektiv intern kontrol, der er forenelig med de bestemmelser, der finder anvendelse på EIB.

- 180 Som Kommissionen har gjort gældende, må det fastslås, at den anfægtede afgørelse på forskellige måder er i strid med artikel 4 i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999.
- 181 Forordningernes artikel 4, stk. 1, bestemmer for det første, at OLAF foretager administrative undersøgelser inden for de institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller på grundlag af traktaterne. Punkt 4 i del I i den anfægtede afgørelse foreskriver derimod, at interne undersøgelser inden for EIB alene skal foretages af EIB's interne revisionstjeneste i henhold til EIB's egne procedurer. Punkt 5-8 i afgørelsens del I, bestemmer endvidere, at samarbejdet med OLAF i den henseende alene indebærer, at denne tjeneste skal foretage en intern undersøgelse efter anmodning fra OLAF's direktør og underrette denne om resultatet af undersøgelsen.
- 182 I artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 bestemmes for det andet bl.a., at OLAF uden varsel og omgående skal have adgang til alle oplysninger, som institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne er i besiddelse af, på den betingelse, at disse underrettes. Punkt 9 og 10 i del I i den anfægtede afgørelse bestemmer derimod, at OLAF's adgang til oplysninger, der er i EIB's besiddelse, i hvert enkelt tilfælde afhænger af en tilladelse fra EIB's formand, og at EIB's formand fastsætter betingelserne for udleveringen heraf.
- 183 For det tredje er den anden del af den anfægtede afgørelse, som vedrører kategori II-aktiviteter, også i strid med artikel 4, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1073/1999 og

nr. 1074/1999. Den bestemmer nemlig, at alene EIB's egen ordning for interne undersøgelser, der er beskrevet i denne doms præmis 157 og 158, skal anvendes, og at EIB herved kan få hjælp af OLAF i henhold til nærmere retningslinjer, som EIB skal forsøge at udarbejde sammen med OLAF.

184 Set i lyset af betragtningerne til den anfægtede afgørelse, der udtrykkeligt understreger, at afgørelsen er blevet truffet under hensyn til de retlige rammer, som EIB er blevet pålagt ved EF-traktaten og EIB's vedtægter, er de forskellige bestemmelser, der er nævnt ovenfor, i øvrigt et klart udtryk for en afgørelse fra EIB, hvorefter forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 ikke finder anvendelse på EIB.

185 Heraf følger, at EIB ved at træffe den anfægtede afgørelse — der er støttet på den fejlagtige antagelse, at forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 ikke finder anvendelse på EIB, og som således udtrykker EIB's vilje til alene at organisere bekæmpelse af svig inden for EIB og samtidig at udvikle visse former for operationelt samarbejde med OLAF — har tilsidesat anvendelsen af den ordning, der er indført ved disse forordninger, og i stedet for at træffe en afgørelse i henhold til artikel 4, stk. 1, andet punktum, og artikel 4, stk. 6, i disse forordninger har indført særlige bestemmelser for EIB.

186 EIB har ved at udelukke anvendelsen af forordning nr. 1073/1999 og nr. 1074/1999 og ved ikke at have tilpasset sine interne procedurer således, at de opfylder forordningernes krav, tilsidesat forordningerne, navnlig disses artikel 4, og overskredet grænserne for den beføjelse, den selvstændigt har til at regulere sin egen organisation på området for bekæmpelsen af svig.

- 187 Heraf følger, at Kommissionens påstand må tages til følge, og at den anfægtede afgørelse må annulleres.

Sagens omkostninger

- 188 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at EIB tilpligtes at betale sagens omkostninger, og EIB har tabt sagen, bør det pålægges EIB at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Kongeriget Nederlandene, Parlamentet og Rådet, der har intervenseret i sagen, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

- 1) Afgørelsen af 10. november 1999 truffet af direktionen for Den Europæiske Investeringsbank om samarbejde med Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) annulleres.

- 2) Den Europæiske Investeringsbank betaler sagens omkostninger.

- 3) Kongeriget Nederlandene, Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union bærer deres egne omkostninger.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Skouris
Macken	Colneric	von Bahr
	Rosas	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. juli 2003.

R. Grass

Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias

Præsident