

DOMSTOLENS DOM

10. juli 2003 \*

I sag C-11/00,

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

sagsøger,

støttet af

**Kongeriget Nederlandene** først ved M.A. Fierstra, derefter 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 Centralbank** ved A. Sáinz de Vicuña og C. Zilioli, som befuldmægtigede, bistået af barrister A. Dashwood, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Den Europæiske Centralbanks afgørelse 1999/726/EF af 7. oktober 1999 om bekæmpelse af svig (ECB/1999/5) (EFT L 291, s. 36),

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissochet, 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,

I - 7216

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 Centralbank ved A. Sáinz de Vicuña og C. Zilioli, bistået af A. Dashwood,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. oktober 2002,

afsagt følgende

## Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 14. januar 2000 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 230 EF anlagt sag med påstand om annullation af Den Europæiske Centralbanks afgørelse 1999/726/EF af 7. oktober 1999 om bekæmpelse af svig (ECB/1999/5) (EFT L 291, s. 36, 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.

## De relevante retsregler

### *Primær ret*

#### 3 Artikel 2 EF har følgende ordlyd:

»Fællesskabet har til opgave gennem oprettelsen af et fælles marked og en Økonomisk og Monetær Union samt gennem iværksættelsen af fælles politikker eller aktioner som omhandlet i artikel 3 og 4 i Fællesskabet som helhed at fremme en harmonisk, afbalanceret og bæredygtig udvikling af den økonomiske virksomhed, et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau, ligestilling mellem mænd og kvinder, en bæredygtig og ikke-inflationær vækst, høj konkurrenceevne og en høj grad af konvergens med hensyn til de økonomiske resultater, et højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, højnelse af levestandarden og livskvaliteten, økonomisk og social samhørighed samt solidaritet mellem medlemsstaterne.«

#### 4 Artikel 4 EF bestemmer:

»1. Med de i artikel 2 nævnte mål for øje skal medlemsstaternes og Fællesskabets virke under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i denne traktat, indebære gennemførelse af en økonomisk politik, der bygger på snæver samordning af medlemsstaternes økonomiske politikker, på det indre marked og på fastlæggelse af fælles mål, og som føres i overensstemmelse med princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence.

2. Sideløbende hermed og i overensstemmelse med denne traktats bestemmelser samt tidsplanen og fremgangsmåderne heri skal dette virke indebære uigenkaldelig fastlåsning af vekselkurserne, der fører til indførelse af en fælles valuta, ecuen, og fastlæggelse og gennemførelse af en fælles penge- og valutakurspolitik, der skal have som hovedmål at fastholde prisstabilitet samt, uden at dette mål berøres heraf, at støtte de generelle økonomiske politikker i Fællesskabet i overensstemmelse med princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence.

3. Medlemsstaterne og Fællesskabet skal i deres virke handle i overensstemmelse med følgende principper: stabile priser, sunde offentlige finanser og monetære vilkår og en holdbar betalingsbalance.«

5 Artikel 8 EF lyder således:

»Der oprettes efter fremgangsmåderne i denne traktat et Europæisk System af Centralbanker, i det følgende benævnt »ESCB«, og en europæisk centralbank, i det følgende benævnt »ECB« som handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tillagt dem ved denne traktat og ved den statut for ESCB og for ECB, i det følgende benævnt »ESCB-statutten«, der er knyttet som bilag hertil.«

6 Artikel 105, stk. 1-4, EF bestemmer:

»1. Hovedmålet for ESCB er at fastholde prisstabilitet. Uden at målsætningen om prisstabilitet derved berøres, støtter ESCB de generelle økonomiske politikker i Fællesskabet med henblik på at bidrage til gennemførelsen af Fællesskabets mål som fastsat i artikel 2. ESCB handler i overensstemmelse med princippet om en

åben markedsøkonomi med fri konkurrence, som fremmer en effektiv ressourceallokering, og i overensstemmelse med principperne i artikel 4.

2. De grundlæggende opgaver, der skal udføres af ESCB, er:

- at formulere og gennemføre Fællesskabets monetære politik
- at foretage transaktioner i udenlandsk valuta i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 111
- at besidde og forvalte medlemsstaternes officielle valutareserver
- at fremme betalingssystemernes smidige funktion.

[...]

4. ECB skal høres

- om ethvert forslag til fællesskabsretsakt inden for dens kompetenceområder

[...]«

## 7 Artikel 108 EF bestemmer:

»Under udøvelsen af de beføjelser og gennemførelsen af de opgaver og pligter, som de har fået pålagt ved denne traktat og ESCB-statutten, må hverken ECB, de nationale centralbanker eller medlemmerne af disses besluttede organer søge eller modtage instrukser fra fællesskabsinstitutioner eller -organer, fra medlemsstaternes regeringer eller fra nogen anden side. Fællesskabets institutioner og organer samt medlemsstaternes regeringer forpligter sig til at respektere dette princip og til ikke at søge at øve indflydelse på, hvordan medlemmerne af ECB's eller af de nationale centralbankers besluttede organer udfører deres opgaver.«

## 8 Artikel 280, stk. 1 og 4, EF har følgende ordlyd:

»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.

[...]

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.«

9 Artikel 287 EF bestemmer:

»Medlemmer af Fællesskabets institutioner, medlemmerne af udvalgene samt Fællesskabets tjenestemænd og øvrige ansatte har — selv efter at deres hverv er ophørt — forpligtelse til ikke at give oplysninger om forhold, som ifølge deres natur er tjenestehemmeligheder, navnlig oplysninger om virksomheder og om deres forretningsforbindelser eller omkostningsforhold.«

10 ESCB-statutten indeholdes i en protokol, der er knyttet som bilag til EF-traktaten. Statuttens artikel 12, stk. 3, bestemmer:

»Styrelsesrådet vedtager en forretningsorden, som fastlægger den interne organisation af ECB og dens besluttende organer.«

11 ESCB-statuttens artikel 27, der har overskriften »Revision«, bestemmer:

»27.1. ECB's og de nationale centralbankers regnskaber revideres af uafhængige eksterne revisorer, der indstilles af Styrelsesrådet og godkendes af Rådet. Revisorerne skal have fri adgang til alle ECB's og de nationale centralbankers bøger og konti og skal have adgang til al information om disses transaktioner.



27.2. Traktatens artikel [248 EF] gælder kun for efterprøvning af, hvor effektiv ECB's forvaltning er i operationel henseende.«

12 ESCB-statuttens artikel 36, stk. 1, lyder således:

»Styrelsesrådet fastsætter på forslag af Direktionen ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte.«

#### *Afledt ret*

13 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.

14 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, korruption 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, korrupktion 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 tjenstemænd 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.«

15 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.«

16 Artikel 4 i afgørelse 1999/352 bestemmer:

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

17 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.«

18 Artikel 6 i afgørelse 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.«

19 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]«.

20 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 136, s. 1), er udstedt med hjemmel i artikel 280 EF.

21 I de fire første betragtninger til denne forordning hedder det:

»(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.«

22 I syvende betragtning til forordning nr. 1073/1999 hedder det, 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 (herefter »institutioner, organer, kontorer og agenturer«)«.

23 I tiende betragtning til denne forordning anføres det, at undersøgelserne, der udføres 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 pågældende betragt-

ning præciserer yderligere, at »institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne bør fastlægge betingelserne og de særlige vilkår for gennemførelsen af disse interne undersøgelser«.

- 24 Ifølge 12. betragtning til forordning nr. 1073/1999 »[bør], for at sikre [OLAF's] uafhængighed i forbindelse med udførelsen af de opgaver, det pålægges ved nærværende forordning, [...] dennes direktør have beføjelse til at indlede en undersøgelse på eget initiativ«.
- 25 I henhold til 18. betragtning til forordning nr. 1073/1999 »[bør] de administrative undersøgelser [...] foretages under ledelse af [OLAF's] direktør, helt uafhængigt af institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne og af Overvågningsudvalget«.
- 26 I 21. betragtning til forordning nr. 1073/1999 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, som fastsat i traktatens artikel 5«, og at »et sådant [Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svigs] 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«.
- 27 Artikel 1 i forordning nr. 1073/1999 bestemmer:

»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.«

28 Artikel 2 i forordning nr. 1073/1999 har følgende ordlyd:

»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 aktiviteters uregelmæssige karakter. Disse undersøgelser berører ikke medlemsstaternes kompetence på det strafferetlige område.«

- 29 Med overskriften »Interne undersøgelser« bestemmer artikel 4 i forordning nr. 1073/1999:

»1. På de områder, der er omhandlet i artikel 1, foretager [OLAF] administrative undersøgelser benævnt »interne undersøgelser« [i den foreliggende 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.«

30 Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1073/1999 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.«

31 Med overskriften »Gennemførelse af undersøgelserne« bestemmer denne forordnings 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 kontorerne og agenturernes ledere og ansatte.«

32 Artikel 7 i forordning nr. 1073/1999 med overskriften »Forpligtelse til at underrette [OLAF]« 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.«

- 33 Samme forordnings artikel 8 med overskriften »Tavshedspligt og beskyttelse af oplysninger« bestemmer i stk. 2 og 4 følgende:

»2. De oplysninger, der meddeles eller indhentes i forbindelse med interne undersøgelser, uanset i hvilken form det måtte være, er omfattet af tavshedspligt og beskyttet i henhold til de bestemmelser, der gælder for De Europæiske Fællesskabers institutioner.

Oplysningerne må ikke meddeles til andre end dem, der i De Europæiske Fællesskabers institutioner eller i medlemsstaterne i kraft af deres hverv skal have kendskab til dem, eller anvendes til andre formål end til bekæmpelse af svig, bestikkelse og enhver anden ulovlig aktivitet.

[...]

4. [OLAF's] direktør og medlemmerne af Overvågningsudvalget, der er omhandlet i artikel 11, påser, at bestemmelserne i denne artikel og traktatens artikel 286 og 287 anvendes.«

34 Den nævnte forordnings 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.«

35 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.«

- 36 Artikel 12 i forordning nr. 1073/1999 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.«

37 Forordningens artikel 14 fastsætter:

»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.«

- 38 Den 25. maj 1999 indgik Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber 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«.



- 39 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

- 40 Den anfægtede afgørelse blev truffet af Styrelsesrådet med hjemmel i ESCB-statuttens artikel 12, stk. 3.

- 41 De første otte betragtninger til afgørelsen har følgende ordlyd:

»(1) ECB tillægger i lighed med De Europæiske Fællesskabers institutioner og medlemsstaterne beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser og bekæmpelsen af svig og andre former for ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabernes finansielle interesser, stor betydning;

(2) Det Europæiske Råd i Köln i juni 1999 anså det for principielt ønskeligt, at ECB tilslutter sig fællesskabsinstitutionernes bestræbelser på at bekæmpe svig i Den Europæiske Union;

(3) ECB tillægger beskyttelsen af sine finansielle interesser og bekæmpelsen af svig og andre former for ulovlig aktivitet, der skader dens finansielle interesser, stor betydning;

- (4) det er nødvendigt at anvende alle til rådighed stående midler for at nå disse mål, navnlig i forbindelse med de undersøgelser, som skal udføres af ECB og De Europæiske Fællesskabers institutioner, samtidig med at den nuværende ansvarsfordeling og ansvarsbalance mellem ECB og De Europæiske Fællesskabers institutioner bevares;
- (5) De Europæiske Fællesskabers institutioner og medlemsstaterne har truffet foranstaltninger til at bekæmpe svig og andre former for ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabernes finansielle interesser, på grundlag af artikel 280 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab;
- (6) ECB's uafhængighed er fastsat i traktaten og i [ESCB-]statutten; heri er det ligeledes fastsat, at ECB har sit eget budget og sine egne finansielle midler, som er adskilt fra De Europæiske Fællesskabers;
- (7) for at styrke midlerne til bekæmpelse af svig har Kommissionen ved [afgørelse 1999/352] under Kommissionen oprettet Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), der har til opgave at foretage administrative undersøgelser af svig;
- (8) bekæmpelse af svig og andre former for ulovlig aktivitet, der skader ECB's finansielle interesser, er en central funktion i Direktoratet for Intern Revision [herefter 'D-IR'], der har til opgave at foretage administrative undersøgelser af svig inden for ECB.«

42 I tiende betragtning til den anfægtede afgørelse hedder det, at »for at øge og styrke Direktoratet for Intern Revisions uafhængighed i forbindelse med bekæmpelsen af svig og andre former for ulovlig aktivitet, der skader ECB's finansielle interesser, aflægger Direktoratet beretning om disse anliggender til et Udvalg for Bekæmpelse af Svig, bestående af højt kvalificerede uafhængige eksterne personer«.

43 Den anfægtede afgørelses artikel 2 med overskriften »Ansvar for rapportering om svig« bestemmer:

»[D-IR] er i overensstemmelse med nærværende afgørelse og de gældende procedurer inden for ECB ansvarligt for at undersøge og aflægge beretning om ethvert anliggende i forbindelse med forebyggelse og opdagelse af svig og andre former for ulovlig aktivitet, der skader ECB's finansielle interesser, samt manglende overholdelse af ECB's relevante interne standarder og/eller adfærdskodekser.«

44 Ved den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 1 og 2, oprettes et Udvalg for Bekæmpelse af Svig, der skal styrke D-IR's uafhængighed i forbindelse med de aktiviteter, der er fastsat i afgørelsens artikel 2, og som er ansvarlig såvel for den regelmæssige kontrol som for gennemførelsen af de pågældende aktiviteter.

45 Den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 3-5, bestemmer ligeledes, at ECB's Udvalg for Bekæmpelse af Svig består af tre uafhængige eksterne personer, der udnævnes for tre år af ECB's Styrelsesråd, og som ved udøvelsen af deres hverv hverken må søge eller modtage instrukser fra ECB's besluttende organer, fællesskabsinstitutioner eller -organer eller fra nogen regering eller institution eller noget andet organ.

- 46 For at sikre at D-IR kan reagere med den nødvendige effektivitet og uafhængighed, bestemmer den anfægtede afgørelses artikel 3, at direktøren for D-IR aflægger beretning til ECB's Udvalg for Bekæmpelse af Svig om anliggender om svig. Desuden bestemmer den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 7, at direktøren for D-IR hvert år sender det pågældende udvalg programmet for D-IR's aktiviteter, og at denne regelmæssigt underretter udvalget om direktoratets aktiviteter, navnlig dets undersøgelser, resultaterne af undersøgelserne og om, hvordan disse er fulgt op. I den samme bestemmelse bestemmes endvidere, at direktøren for D-IR underretter ECB's Udvalg for Bekæmpelse af Svig om de tilfælde, hvor ECB's organer ikke har fulgt hans henstillinger op, samt om de tilfælde, hvor det er nødvendigt at fremsende oplysninger til en medlemsstats retslige myndigheder.
- 47 Ifølge den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 8, fremsender ECB's Udvalg for Bekæmpelse af Svig for Styrelsesrådet, ECB's eksterne revisorer og Den Europæiske Revisionsret rapporter om resultaterne og opfølgningen af de undersøgelser, som D-IR foretager, og forelægger mindst én aktivitetsrapport om året. Ifølge den nævnte afgørelses artikel 1, stk. 10, kan dette udvalg underrette den kompetente nationale retslige myndighed om forhold, der lader formode, at den nationale strafferet kan være overtrådt.
- 48 Den anfægtede afgørelses artikel 4 fastsætter navnlig D-IR's forpligtelse til at underrette de personer, der er genstand for en undersøgelse, og til at give dem mulighed for at udtale sig, inden der drages konklusioner, hvor de anføres med navns nævnelse. Den anfægtede afgørelses artikel 5, stk. 1, bestemmer, at D-IR's aktiviteter »gennemføres i overensstemmelse med traktaterne, særlig artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union, og protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter under hensyntagen til ansættelsesvilkårene for [ECB's] ansatte«.

49 Den anfægtede afgørelses artikel 5, stk. 2, bestemmer:

»ECB's ansatte skal, og enhver anden person kan, underrette Udvalget for Bekæmpelse af Svig eller [D-IR] om tilfælde af svig eller andre former for ulovlig aktivitet, som skader ECB's finansielle interesser. ECB's ansatte må i intet tilfælde udsættes for en urimelig eller diskriminerende behandling som følge af, at de har medvirket til gennemførelsen af de i nærværende afgørelse omhandlede aktiviteter i Udvalget for Bekæmpelse af Svig eller [D-IR].«

50 Samme afgørelses artikel 6 bestemmer, at enhver ansat i ECB kan indgive klage til ECB's direktion eller til Udvalget for Bekæmpelse af Svig over en for ham/hende skadelig handling eller undladelse, som D-IR har foretaget.

51 Den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 9, lyder således:

»Udvalget for Bekæmpelse af Svig varetager de forbindelser med Overvågningsudvalget for [OLAF], der henvises til i artikel 11 i [...] forordning nr. 1073/1999 [...]. Disse forbindelser beror på de principper, der er fastlagt i en afgørelse truffet af ECB.«

### Søgsmålet

52 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 navnlig denne forordnings artikel 4.

- 53 Kommissionen har for det første anført, at det af den anfægtede afgørelses ottende betragtning og artikel 2 fremgår, at D-IR ifølge denne afgørelse har den eksklusive kompetence til at foretage administrative undersøgelser inden for ECB vedrørende bekæmpelse af svig. Dette er i direkte modstrid med såvel OLAF's undersøgelsesbeføjelser i henhold til forordning nr. 1073/1999 som den pågældende forordnings anvendelighed på ECB, og afspejler den holdning, som ECB har indtaget under den pågældende forordnings tilblivelse. Den anfægtede afgørelses betragtninger sonderer således udtrykkelig mellem regler truffet i henhold til artikel 280 EF og regler, der skal fastsættes for ECB, idet der henvises til ECB's uafhængighed samt den omstændighed, at den har sit eget budget og sine egne finansielle midler.
- 54 Den særlige og eksklusive karakter af ordningen, der er indført ved den anfægtede afgørelse, fremgår ligeledes af, at det eneste berøringspunkt mellem ordningen i henhold til den anfægtede afgørelse og ordningen i forordning nr. 1073/1999, er, at den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 9, bestemmer, at Udvalget for Bekæmpelse af Svig varetager forbindelserne med Overvågningsudvalget for OLAF i henhold til de principper, der er fastlagt i en afgørelse truffet af ECB.
- 55 For det andet har Kommissionen anført, at i betragtning af det valg, som ECB har foretaget, fastsætter den anfægtede afgørelse ingen gennemførelsesforanstaltning af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1073/1999, men bestemmer tværtimod, at ECB's ansattes skal underrette D-IR fremfor OLAF om ethvert tilfælde af svig.

### ECB's anbringender til støtte for sit forsvar

- 56 ECB har for det første anført, at den anfægtede afgørelse ikke tilsidesætter forordning nr. 1073/1999. Da den pågældende afgørelse således ikke er omfattet

af prøvelsen af lovligheden i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 230 EF, bør søgsmålet ikke antages til realitetsbehandling, uanset om forordning nr. 1073/1999 finder anvendelse på ECB.

- 57 For det andet har ECB anført, at denne forordning skal fortolkes således, at den ikke finder anvendelse på ECB. Såfremt Domstolen ikke anlægger en sådan fortolkning, bør den fastslå, at den pågældende forordning er ugyldig, da den er udstedt i strid med artikel 105, stk. 4, EF, artikel 108 EF og 280 EF samt proportionalitetsprincippet og som følge heraf fastslå, at forordningen i overensstemmelse med artikel 241 EF ikke finder anvendelse.
- 58 Domstolen skal først behandle spørgsmålet om, hvorvidt forordning nr. 1073/1999 finder anvendelse, og derefter — såfremt den har fastslået forordningens anvendelighed — efterprøve, om den anfægtede afgørelse tilsidesætter bestemmelserne i denne forordning.

### Anvendeligheden af forordning nr. 1073/1999

- 59 Med henblik på at afgøre, om forordning nr. 1073/1999 — som anført af ECB — ikke finder anvendelse, må det først undersøges, om den pågældende forordning skal fortolkes således, at den finder anvendelse på ECB, og i bekræftende fald for det andet efterprøves, om forordningen i overensstemmelse med artikel 241 EF ikke finder anvendelse på grund af dens eventuelle ugyldighed.

*Rækkevidden af forordning nr. 1073/1999*

- 60 ECB har anført, at forordning nr. 1073/1999 skal fortolkes således, at ECB ikke er omfattet af dens anvendelsesområde. ECB har herved bl.a. anført, at begrebet »organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller på grundlag af traktaterne«, der anvendes i forordningens artikel 1, stk. 3, ikke er særlig præcist, idet det — navnlig henset til, at artikel 280, stk. 4, EF er hjemmelen for denne forordning — kan forstås således, at begrebet ikke omfatter »organer«, der har økonomiske interesser, der adskiller sig fra Fællesskabets, og som ikke vedrører dettes budget.
- 61 Ifølge ECB vil en sådan fortolkning desuden være den eneste, der bevarer gyldigheden af den pågældende forordning, og som følge heraf skal denne fortolkning i overensstemmelse med Domstolens praksis lægges til grund (dom af 29.6.1995, sag C-135/93, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 1651, præmis 37).
- 62 Dette argument kan ikke tiltrædes.
- 63 Som både Kommissionen og intervenienterne med rette har anført, skal det fastslås, at begreberne »institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller på grundlag af traktaterne« i artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 1073/1999, ikke kan fortolkes således, at de ikke omfatter ECB.
- 64 Det bemærkes hertil alene, at uanset ESCB-statuttens særlige stilling i Fællesskabets retsorden, er ECB oprettet ved EF-traktaten, hvilket fremgår af selve ordlyden af artikel 8 EF.



- 65 Det fremgår hverken af præamblen til eller af bestemmelserne i forordning nr. 1073/1999, at fællesskabslovgiver havde til hensigt at foretage en sondring mellem institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller på grundlag af traktaterne, ved bl.a. at undtage de organer, kontorer og agenturer, der har indtægter, der er adskilt fra Fællesskabets budget.
- 66 I syvende betragtning til denne forordning understreges derimod udtrykkelig nødvendigheden af, at området for interne undersøgelser omfatter »alle« de pågældende institutioner, organer, kontorer og agenturer.
- 67 Med henblik på den klare ordlyd af forordning nr. 1073/1999 er der således ingen tvivl om, at den pågældende forordning skal fortolkes således, at den bl.a. finder anvendelse på ECB, uanset om dette forhold kan påvirke gyldigheden af den pågældende forordning.

*ECB's ugyldighedsindsigelse mod forordning nr. 1073/1999*

- 68 Da ECB således er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 1073/1999, skal det undersøges, om det derfor må fastslås, at den pågældende forordning — som anført af ECB — på grund heraf ikke kan finde anvendelse i henhold til artikel 241 EF.
- 69 ECB har herved først anført, at forordning nr. 1073/1999 ikke kunne udstedes med hjemmel i artikel 280 EF, hvorfor forordningen er ugyldig. ECB har for det andet anført, at den pågældende forordning er blevet udstedt under tilsidesættelse af væsentlige formkrav, idet kravet i artikel 105, stk. 4, EF om forudgående

høring af ECB ikke er blevet overholdt i dette tilfælde. ECB har for det tredje anført, at dens inddragelse under anvendelsesområdet for forordning nr. 1073/1999 er i strid med EF-traktaten, idet det påvirker dens uafhængighed, der er knæsat i artikel 108 EF. For det fjerde tilsidesætter forordningen proportionalitetsprincippet, idet anvendelse af forordningen på ECB ikke er hensigtsmæssig med henblik på at nå de mål, der forfølges af den pågældende forordning, og at den går ud over, hvad der er nødvendigt herfor.

- 70 Kommissionen og intervenienterne har bestridt, at forordning nr. 1073/1999 er retsstridig. Kommissionen har desuden anført, at ECB ikke kan påberåbe sig artikel 241 EF til støtte for, at forordningen ikke kan finde anvendelse.
- 71 Under disse omstændigheder må det fastslås, om ECB i denne sag kan påberåbe sig, at forordning nr. 1073/1999 er ugyldig, og i bekræftende fald om denne indsigelse eventuelt er begrundet.

### *Formaliteten vedrørende ugyldighedsindsigelsen*

- 72 Kommissionen har anført, at sagsøgte ikke i denne sag kan påberåbe sig artikel 241 EF for så vidt angår den eventuelle ugyldighed af forordning nr. 1073/1999, da ECB ikke i overensstemmelse med artikel 230 EF har anfægtet den pågældende forordning inden for fristen på to måneder, der er fastsat i sidstnævnte bestemmelse.

- 73 Heroverfor har ECB anført, at betingelserne i artikel 241 EF er opfyldt i denne sag, da forordning nr. 1073/1999 er blevet udstedt af Parlamentet og Rådet i fællesskab under tilsidesættelse af væsentlige formkrav, og indebærer en overskridelse af beføjelser, samt er i strid med EF-traktaten og proportionalitetsprincippet. ECB har tilføjet, at den afstod fra at anlægge søgsmål med påstand om annullation af denne forordning, fordi den var overbevist om, at forordningen ikke kunne finde anvendelse på den, da artikel 280 EF var hjemmelen herfor, og ECB ikke var blevet hørt inden forordningens udstedelse.
- 74 Hertil bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at en af fællesskabsinstitutionerne truffet beslutning, der ikke er anfægtet af adressaten inden for den i artikel 230, stk. 5, EF fastsatte frist, bliver endelig i forhold til denne (jf. senest dom af 22.10.2002, sag C-241/01, National Farmers Union, Sml. I, s. 9079, præmis 34, og den deri nævnte retspraksis).
- 75 Desuden har Domstolen allerede fastslået, at det almindelige princip, som artikel 241 EF giver udtryk for, og som skal sikre, at enhver har eller har haft mulighed for at anfægte en fællesskabsretsakt, som danner grundlag for en afgørelse, der er truffet over for ham, på ingen måde er til hinder for, at en forordning bliver endelig for en borger, for hvem den må betragtes som en individuel beslutning, når borgeren utvivlsomt kunne have anlagt sag med påstand om annullation af den i henhold til artikel 230 EF, hvilket forhindrer denne borger i for den nationale ret at påberåbe sig, at forordningen er ugyldig. Domstolen har fastslået, at en sådan løsning omfatter forordninger om indførelse af antidumpingtold som følge af disses dobbelte karakter, idet de både er generelle retsakter og retsakter, som umiddelbart og individuelt kan berøre visse erhvervsdrivende (jf. dom af 15.2.2001, sag C-239/99, Nachi Europe, Sml. I, s. 1197, præmis 37).
- 76 De således nævnte principper påvirker imidlertid ikke på nogen måde den regel, der er fastsat i artikel 241 EF, af hvis ordlyd det fremgår, at hver part i en retstvist,

der angår en forordning omfattet af denne bestemmelse, for Domstolen kan påberåbe sig de i artikel 230, stk. 2, EF nævnte grunde og gøre gældende, at forordningen ikke kan finde anvendelse.

- 77 Det må i denne sag fastslås, at ingen af parterne har bestridt, at forordning nr. 1073/1999 er en generel retsakt, og det er navnlig hverken blevet hævdet, at forordningen skulle sidestilles med en beslutning, eller at ECB i et sådant tilfælde skulle være adressaten.
- 78 Under disse omstændigheder kan ECB ikke nægtes ret til i denne sag på grundlag af artikel 241 EF at gøre den eventuelle ugyldighed af forordning nr. 1073/1999 gældende, og anbringendet om, at ugyldighedsindsigelsen ikke kan antages til realitetsbehandling, må derfor forkastes.

### *Anbringende om manglende retsgrundlag*

- 79 Til støtte for ugyldighedsindsigelsen har ECB som første anbringende anført, at forordning nr. 1073/1999 må kendes uanvendelig, idet den ikke kunne udstedes med hjemmel i artikel 280 EF.
- 80 For det første vedrører udtrykket »Fællesskabets finansielle interesser« i denne bestemmelse kun udgifter og indtægter, der er omfattet af Det Europæiske Fællesskabs budget. Heraf følger, at bestemmelsen udelukker, at foranstaltninger kan vedtages med hjemmel i denne artikel for at bekæmpe svig inden for ECB, eftersom denne har sit eget budget og sine egne finansielle midler.

- 81 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 traktaterne.

Begrebet »som skader Fællesskabets finansielle interesser«

— ECB's argumenter

- 82 Ifølge ECB kan der med hjemmel i artikel 280 EF kun vedtages foranstaltninger mod svig for at beskytte fællesskabsbudgettet. Herfor taler navnlig det forhold, at den pågældende bestemmelse er placeret i EF-traktatens femte del, afsnit II, med overskriften »finansielle bestemmelser«, der samlet behandler forskellige aspekter af fællesskabsbudgettets sammensætning, forberedelse, vedtagelse og gennemførelse samt finansieringen af udgifterne ved egne midler.
- 83 Heraf følger, at fællesskabsbestemmelser vedtaget med hjemmel i artikel 280 EF med henblik på at bekæmpe svig ikke kan finde anvendelse på ECB, eftersom ECB har sit eget budget, der er adskilt fra Det Europæiske Fællesskabs budget, og som afspejler ECB's økonomiske uafhængighed.
- 84 Som det fremgår af ESCB-statuttens artikel 28, 29 og 30, hidrører ECB's midler nemlig udelukkende fra kapitaltilførsel fra de nationale centralbanker (herefter »NCB«) samt fra den fortjeneste, der opnås i forbindelse med de transaktioner, der udføres af ECB eller af NCB, og som fordeles i overensstemmelse med ESCB-statuttens artikel 32 og 33. ECB tildeles ikke nogen midler fra fællesskabs-

budgettet, og der findes ingen mekanisme til dækning af ECB's eventuelle tab gennem fællesskabsbudgettet. Sådanne tab udlignes i overensstemmelse med ESCB-statuttens artikel 33, stk. 2, af ECB's almindelige reservefond, og om nødvendigt af NCB.

- 85 ECB har tilføjet, at EF-traktatens femte del, som indeholder artikel 280 EF, bærer overskriften »Fællesskabets institutioner«, og ikke indeholder noget kapitel om ECB. ECB's økonomiske forhold reguleres af ESCB-statuttens kapitel VI, der bærer overskriften »Finansielle bestemmelser for ESCB«.
- 86 ECB's økonomiske uafhængighed er endvidere forstærket af, at ECB's organer har enekompetence til at vedtage dens budget og årsregnskab, hvilket fremgår af ESCB-statuttens artikel 26, stk. 2, og af artikel 15 og artikel 16, stk. 4, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank, som ændret den 22. april 1999 (EFT L 125, s. 34).
- 87 De forbindelser, der er mellem fællesskabsbudgettet og ECB, er for ringe i forhold til ECB's opgaver til at berettige, at ECB kan underlægges foranstaltninger, der er vedtaget med hjemmel i artikel 280, stk. 4, EF. Bl.a. udgør fællesskabsskatten af de ansattes lønninger, som ECB betaler til fællesskabsbudgettet, mindre end 3% af ECB's budget.
- 88 Desuden er den af ECB anlagte fortolkning 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. ECB 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

- 89 I modsætning til hvad ECB har fremført under det første anbringende, skal udtrykket »Fællesskabets finansielle interesser« i artikel 280 EF 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.
- 90 Blandt de betragtninger, der fører til en sådan konklusion, er for det første det forhold — hvilket generaladvokaten har anført i punkt 117 i sit forslag til afgørelse — at udtrykket er særligt for artikel 280 EF og adskiller sig fra den terminologi, der er anvendt i de andre bestemmelser i EF-traktatens femte del, afsnit II, 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.
- 91 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 udgør en del af Fællesskabet. 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.

- 92 Hvad særligt angår ECB bemærkes, at det af artikel 8 EF og artikel 107, stk. 2, EF fremgår, at ECB er blevet oprettet med status som juridisk person ved EF-traktaten. Desuden fremgår det af ordlyden af artikel 4, stk. 2, og artikel 105, stk. 1, EF, at hovedformålet for ESCB, hvori ECB udgør en central del, er at fastholde prisstabilitet, og, uden at målsætningen om prisstabilitet berøres, at støtte de generelle økonomiske politikker i Fællesskabet med henblik på at bidrage til gennemførelsen af dets formål som fastsat i artikel 2 EF, herunder navnlig oprettelsen af en Økonomisk og Monetær Union, samt at fremme en bæredygtig og ikke-inflationær vækst. Heraf følger, at ECB i medfør af EF-traktaten er en del af Fællesskabet.
- 93 At ECB's midler og deres anvendelse udgør en åbenbar finansiell interesse for Fællesskabet og dets formål, bekræftes endvidere af forskellige andre fællesskabsbestemmelser.
- 94 Blandt disse er bl.a. ESCB-statuttens artikel 27, der i stk. 1, bestemmer, at uafhængige eksterne revisorer, der skal revidere ECB's regnskaber, skal godkendes af Rådet, og i stk. 2 fastsætter, at Revisionsrettens beføjelse omfatter en efterprøvning af, hvor effektiv ECB's forvaltning er i operationel henseende. Tilsvarende gælder for ESCB-statuttens artikel 28, stk. 1, og artikel 30, stk. 4, der fastsætter, at ECB's kapital inden for de grænser og under de vilkår, der fastsættes af Rådet, kan udvides af ECB's Styrelsesråd, og at ECB kan indkalde valutareserveaktiver. Endelig har Rådet ifølge artikel 107, stk. 5, EF beføjelse til at ændre forskellige bestemmelser i ESCB-statutten, herunder forskellige artikler i den pågældende stats kapitel VI, der bærer overskriften »Finansielle bestemmelser for ESCB«.
- 95 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 ECB's midler og udgifter (jf. analogt vedrørende



anvendelsen af EF-traktatens artikel 179 (nu artikel 236 EF) på Den Europæiske Investeringsbank, dom af 15.6.1976, sag 110/75, Mills mod EIB, Sml. s. 955, præmis 14).

- 96 Den omstændighed alene — under forudsætning af at den var bevist — at en lovgivningspraksis, der i øvrigt ligger forud for indføjelser af artikel 280, stk. 1 og 4, EF i traktaten, har anvendt udtrykket »Fællesskabets finansielle interesser« i en anden betydning, kan heller ikke ændre denne konklusion.
- 97 Heraf følger, at det forhold, at forordning nr. 1073/1999 også vedrører ECB, 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 under henvisning til artikel 241 EF.

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

- 98 I betragtning af at ordlyden af artikel 280, stk. 4, EF, der bestemmer, at Fællesskabet vedtager foranstaltninger »med henblik på at yde en effektiv og ensartet beskyttelse i medlemsstaterne«, og at sådanne foranstaltninger hverken vedrører »anvendelsen af medlemsstaternes strafferet eller retsplejeregler«, har ECB anført, at fællesskabslovgiverens beføjelser er begrænset til at vedtage foranstaltninger med henblik på at forbedre bekæmpelsen af svig på medlemsstatsniveau. Ifølge ECB kan der med hjemmel i denne bestemmelse ikke vedtages foranstaltninger til bekæmpelse af svig eller uregelmæssigheder inden for de institutioner, organer, kontorer og agenturer, som er oprettet ved eller på grundlag af traktaterne.

- 99 Dette anbringende kan ikke tiltrædes.
- 100 Det bemærkes, at Amsterdam-traktatens ophavsmænd ved i artikel 280 EF at indsætte 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« svig og uregelmæssigheder ved at vedtage »foranstaltninger«, som virker »afskrækkende«, og som yder »en effektiv beskyttelse i medlemsstaterne«.
- 101 Det forhold, at artikel 280, stk. 1, EF bestemmer, at de pågældende foranstaltninger skal træffes i henhold til denne bestemmelse, indebærer på ingen måde, at omfanget af Fællesskabets kompetence på dette område alene skal fastlægges på grundlag af de følgende stykker i bestemmelsen, og navnlig stk. 4.
- 102 Artikel 280, stk. 4, EF skal nemlig læses således, at den fuldstændiggør definitionen af fællesskabskompetencen og præciserer visse betingelser for udøvelse heraf. Bestemmelsen fastsætter således de processuelle krav, der skal følges ved vedtagelsen af fællesskabsforanstaltninger, og præciserer desuden, 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.
- 103 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 — hvilket generaladvokaten med rette har anført i punkt 108 i sit

forslag til afgørelse — fortolkes således, at ophavsmændene til Amsterdamtraktaten 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.

- 104 Ud over det forhold, at en sådan begrænsning af fællesskabskompetencen ikke følger af ordlyden af artikel 280 EF, bemærkes, som Kommissionen og 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.
- 105 Det følger af det anførte, at ECB's anbringende om det påståede manglende retsgrundlag for forordning nr. 1073/1999 må forkastes, og at den pågældende forordning derfor ikke af denne grund kan kendes uanvendelig i henhold til artikel 241 EF.

#### *Anbringendet om manglende høring af ECB*

- 106 ECB har med sit andet anbringende gjort gældende, at forordning nr. 1073/1999 må kendes uanvendelig, da den i strid med artikel 105, stk. 4, EF, er udstedt uden en forudgående høring af ECB.

- 107 Ifølge ECB griber denne forordning ind i ECB's interne organisationsbeføjelse, således som den fremgår for det første af princippet om implicitte beføjelser, for det andet af ESCB-statuttens artikel 12, stk. 3, der bestemmer, at ECB's Styrelsesråd vedtager ECB's forretningsorden, for det tredje af den pågældende statuts artikel 36, hvorefter Styrelsesrådet har beføjelse til at fastsætte ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte, og for det fjerde af ECB's institutionelle uafhængighed, hvilket bekræftes af, at ECB ifølge EF-traktaten har sine egne organer. Nærmere bestemt skader forordning nr. 1073/1999 ECB's interne organisation og/eller ansatte.
- 108 ECB har anført, at denne interne organisationsbeføjelse ligger »inden for dens kompetenceområde« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 105, stk. 4, EF, hvorfor ECB i overensstemmelse med kravet i bestemmelsen skulle have været hørt inden udstedelsen af forordning nr. 1073/1999.
- 109 Heroverfor har Kommissionen navnlig anført, at artikel 105, stk. 4, EF ikke gælder for enhver retsakt, der er vedtaget af fællesskabslovgiver, og som kan få virkninger for ECB, men kun de retsakter, der vedrører grundlæggende spørgsmål vedrørende ECB's ansvarsområde, navnlig vedrørende den monetære politik. Rådet har ligeledes anført, at artikel 105, stk. 4, EF ikke finder anvendelse i denne sag, da forordning nr. 1073/1999 ikke på nogen måde griber ind i ECB's opgaver, men udelukkende vedrører ECB's forvaltningsbeføjelser.
- 110 Hertil bemærkes, at artikel 105, stk. 4, EF er placeret i EF-traktatens tredje del, afsnit VII, kapitel 2, om den monetære politik, og at forpligtelsen til høring af ECB i henhold til denne bestemmelse med henblik på vedtagelse af en retsakt inden for ECB's kompetenceområder — som anført af generaladvokaten i punkt 140 i forslaget til afgørelse — navnlig skal sikre, at lovgiver kun vedtager en

sådan retsakt efter at have hørt det organ, der på grund af de særlige opgaver, den udfører inden for Fællesskabets rammer på det omhandlede område og dets høje grad af ekspertise, er særligt egnet til at bidrage konstruktivt til den planlagte vedtagelsesproces.

- 111 Dette er ikke tilfældet på området for bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, hvor ECB ikke er blevet overdraget særlige opgaver. Desuden skal det fastslås, at det forhold, at forordning nr. 1073/1999 kan påvirke ECB's interne organisation, ikke adskiller ECB fra andre institutioner, organer, kontorer og agenturer, som er oprettet ved traktaterne.
- 112 Heraf følger, at ECB's anbringende vedrørende det forhold, at ECB ikke er blevet hørt inden udstedelsen af forordning nr. 1073/1999, skal forkastes, og at den pågældende forordning derfor ikke af denne grund kan kendes uanvendelig i henhold til artikel 241 EF.

### *Anbringendet om indgreb i ECB's uafhængighed*

#### Parternes argumenter

- 113 Med sit tredje anbringende har ECB anført, at forordning nr. 1073/1999 må kendes uanvendelig, fordi den administrative undersøgelsesordning, der fastsættes heri, tilsidesætter den uafhængighed, som ECB garanteres ifølge artikel 108 EF.

- 114 Ifølge ECB omfatter denne garanti ikke kun udførelsen af ESCB's grundlæggende opgaver, der er opregnet i artikel 105, stk. 2, EF, men generelt udførelsen af alle andre beføjelser, der er tillagt ECB ifølge EF-traktaten, dvs. bl.a. beføjelserne, som ECB har i henhold til ESCB-statuttens artikel 12, stk. 3, og artikel 36, stk. 1, vedrørende ECB's interne organisation og ansættelsesvilkårene for sine ansatte, som er beføjelser, der omfatter vedtagelsen af foranstaltninger mod svig.
- 115 Denne konklusion fremgår for det første af konvergensberetningen fra 1998 udarbejdet af Det Europæiske Monetære Institut i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 109 J (nu artikel 121 EF), hvori det fastsættes, at den uafhængighed, som NCB, og som følge heraf ligeledes ECB, skal nyde, skal være egnet til at beskytte dem mod »alle kilder af påvirkning udefra«.
- 116 Desuden skal det også tages i betragtning — hvilket ECB allerede har påberåbt sig under sit anbringende om manglende retsgrundlag for forordning nr. 1073/1999 — at ECB er økonomisk uafhængig, idet ECB råder over og kontrollerer sit eget budget, der er adskilt fra De Europæiske Fællesskabers budget.
- 117 Endelig er det relevant, at medlemmerne af ECB's beslutningsorganer har en egen statut, der kan garantere deres uafhængighed. ECB har her henvist til artikel 112, stk. 2, litra b), EF, der regulerer fremgangsmåden for udnævnelsen af medlemmerne af ECB's direktion og bestemmer, at embedsperiodens varighed er otte år, og at mandatet ikke kan fornyes. ECB har endvidere henvist til ESCB-statuttens artikel 11, stk. 4, der bestemmer, at et direktionsmedlem kun kan afskediges af Domstolen efter indstilling fra Styrelsesrådet eller direktionen. ECB anfører ligeledes ESCB-statuttens artikel 14, der bestemmer, at en centralbankchef for en NCB, der er blevet afskediget, kan indbringe denne beslutning for Domstolen.

- 118 Hvad angår ordningen fastsat i forordning nr. 1073/1999 har ECB anført, at det vil skade dens uafhængighed, hvis OLAF får tildelt beføjelser til at udføre interne undersøgelser i ECB, idet såvel udøvelsen af den pågældende beføjelse som alene truslen om en sådan undersøgelse kan lægge pres på medlemmerne af ECB's Styrelsesråd eller ECB's direktion og kompromittere uafhængigheden af deres beslutninger.
- 119 Selv om ECB har erkendt, at sandsynligheden for, at et sådant pres i praksis bliver udøvet, eller at muligheden for, at det kan påvirke beslutninger, der træffes inden for ECB, er »yderst minimal«, har ECB anført, at nødvendigheden af at bevare de ustabile finansielle markeders fuldstændige tillid medfører, at enhver situation, der — reelt eller kun tilsyneladende — kan skabe en frygt for, at OLAF beføjelser kan være af en sådan art, at de kan give Kommissionen en mulighed for at udøve indflydelse over ECB, må undgås.
- 120 ECB har herved understreget, at OLAF forbliver en intern tjeneste i Kommissionen, idet OLAF bibeholder visse, herunder budgetære, forbindelser med Kommissionen, og at OLAF's ansatte, som er underlagt vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber, er afhængige af Kommissionen med hensyn til deres fortsatte karriereforløb.
- 121 ECB har ligeledes givet udtryk for en vis tvivl hvad angår garantierne i forbindelse med udøvelsen af OLAF's beføjelser. Nærmere bestemt har ECB betvivlet, om artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 1073/1999 kan hindre, at OLAF gennemfører en undersøgelse uden tilstrækkeligt grundlag. ECB har endvidere anført, at OLAF's forpligtelse til at overholde grundlæggende rettigheder ikke fremgår af forordningens bestemmelser, men alene af dens betragtninger.
- 122 Hertil har Kommissionen først anført, at ECB er en integrerende del af Det Europæiske Fællesskab. Kommissionen har understreget, at ECB i henhold til

artikel 291 nyder de for udførelsen af dens opgaver nødvendige privilegier og immuniteter på de betingelser, der er fastsat i protokollen ved De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, og at ECB's ansatte betaler fællesskabs-skat. Kommissionen har ligeledes anført, at ECB er underlagt Domstolens kontrol, og for så vidt angår effektiviteten af ECB's forvaltning i operationel henseende er ECB i henhold til ESCB-statuttens artikel 27, stk. 2, underlagt Revisionsretten. Kommissionen har endvidere anført, at ECB ifølge artikel 113, stk. 3, EF skal fremlægge en årsberetning om ESCB's aktiviteter og om den monetære politik for Europa-Parlamentet, hvis kompetente udvalg desuden kan høre formanden for ECB og de øvrige medlemmer af direktionen.

- 123 Ifølge Kommissionen bidrager ECB — ligesom den monetære politik, med henblik på hvilken ECB har særlige beføjelser — til at forfølge Det Europæiske Fællesskabs generelle mål, således som dette bekræftes i artikel 105, stk. 1, EF.
- 124 Kommissionen har herefter anført, at forskellige bestemmelser i EF-traktaten viser, at ECB ikke er undtaget fællesskabslovgivers beføjelser. Kommissionen har herved nævnt artikel 107, stk. 5, EF, hvori bestemmes, at forskellige artikler i ESCB-statutten kan ændres af Rådet efter en samstemmende udtalelse fra Parlamentet. Kommissionen har i den forbindelse understreget, at ESCB-statuttens artikel 36, stk. 1, der bestemmer, at ECB's Styrelsesråd fastsætter ansættelsesvilkårene for ECB's ansatte, er blandt de bestemmelser, der således kan ændres af Rådet, hvilket bekræfter, at ECB selv ikke på dens interne områder er sikret absolut autonomi i forhold til fællesskabslovgiver.
- 125 Kommissionen har ligeledes henvist til artikel 107, stk. 6 og artikel 110, stk. 1, første led, samt artikel 110, stk. 3, EF, hvoraf fremgår, at forskellige bestemmelser i ESCB-statutten kræver, at Rådet vedtager yderligere foranstaltninger. Kommis-



sionen henviser desuden til artikel 105, stk. 6, EF, hvorefter Rådet kan overdrage ECB bestemte specifikke opgaver vedrørende tilsyn med kreditinstitutter.

- 126 Ifølge Kommissionen følger det af ovenstående, at den uafhængighed, som ECB nyder, og som skal beskyttes ved artikel 108 EF, udelukkende er funktionel og begrænset til at omfatte gennemførelsen af dens opgaver i henhold til EF-traktaten og ESCB-statutten. Denne uafhængighed indebærer ikke, at ECB kan unddrage sig denne traktats bestemmelser.
- 127 ECB's situation kan herved sammenlignes med Den Europæiske Investeringsbanks, i henseende til hvilken Domstolen har fastslået, at Investeringsbankens funktionelle og institutionelle selvstændighed ikke stiller den helt uden for Fællesskaberne og heller ikke fritager den fra at overholde de fællesskabsretlige regler (dom af 3.3.1988, sag 85/86, Kommissionen mod EIB, Sml. I, s. 1281, og af 2.12.1992, sag C-370/89, SGEEM og Etroy mod EIB, Sml. I, s. 6211).
- 128 ECB har i denne sag ikke godtgjort, hvorledes en bestemmelse vedtaget af fællesskabslovgiver vedrørende bekæmpelse af svig i praksis kan hindre ECB i at gennemføre dens særlige opgaver. ECB's uafhængighed påvirkes navnlig ikke på nogen måde af, at der i ECB kan gennemføres en administrativ undersøgelse vedrørende svig af et uafhængigt organ, såsom OLAF, der skal fastlægge de faktiske omstændigheder, på hvis grundlag det herefter påhviler ECB eller de nationale myndigheder at træffe foranstaltninger.
- 129 Endelig indeholder forordning nr. 1073/1999 alle de nødvendige garantier for så vidt angår de grundlæggende rettigheder, hvilket navnlig fremgår af forordningens artikel 4, stk. 1 og 6, artikel 6, stk. 3, og artikel 14.

## Domstolens bemærkninger

- 130 Vedrørende ECB's anbringende bemærkes straks, at det er åbenbart, at ophavsmændene til EF-traktaten har villet sikre, at ECB er i stand til uafhængigt at gennemføre de opgaver, den har fået pålagt ved denne traktat.
- 131 Dette kommer klarest til udtryk i artikel 108 EF, der udtrykkelig forbyder dels ECB og medlemmerne af dens besluttede organer at søge eller modtage instrukser under udøvelsen af de beføjelser og gennemførelsen af de opgaver og pligter, som ECB har fået pålagt ved EF-traktaten og ESCB-statutten fra fællesskabsinstitutioner eller -organer, fra medlemsstaternes regeringer eller fra nogen anden side, dels de pågældende institutioner eller organer samt regeringerne at søge at øve indflydelse på, hvorledes medlemmerne af ECB's besluttede organer udfører ECB's opgaver.
- 132 Det bemærkes ligeledes, at ECB er en juridisk person, at ECB har egne indtægter og eget budget samt egne beslutningsorganer, og at ECB nyder de for udførelsen af dens opgaver nødvendige privilegier og immuniteter, og at det kun er Domstolen, der efter indstilling fra ECB's Styrelsesråd eller direktionen kan afskedige et medlem af ECB's direktion på de vilkår, der er fastsat i ESCB-statuttens artikel 11, stk. 4. Disse forhold bidrager til at styrke uafhængigheden, der er forankret i artikel 108 EF.
- 133 Det må dog fastslås, at fællesskabsorganer, som Parlamentet, Kommissionen og Domstolen, nyder en uafhængighed og garantier, der i stort omfang er sammenlignelige med dem, som ECB har. I den forbindelse kan der f.eks.

henvises til artikel 213, stk. 2, EF, der bestemmer, at Kommissionens medlemmer udfører deres hverv i fuldkommen uafhængighed og i Fællesskabets interesse. Med en ordlyd, der næsten er identisk med den, der anvendes i artikel 108 EF, fastsætter denne bestemmelse, at Kommissionens medlemmer ved udførelsen af deres pligter hverken må søge eller modtage instruktioner fra nogen regering eller noget andet organ, og endvidere, at hver medlemsstat forpligter sig til ikke at forsøge at påvirke dem under udførelsen af deres hverv.

134 Som det fremgår af selve ordlyden af artikel 108 EF, har bestemmelse til formål at beskytte ECB og dens besluttende organer fra indflydelse udefra, der kan påvirke gennemførelsen af de »opgaver«, som ECB har fået pålagt ved EF-traktaten og ESCB-statutten. Som generaladvokaten har anført i punkt 150-155 i sit forslag til afgørelse, har artikel 108 EF hovedsagelig til formål at beskytte ECB mod ethvert politisk pres, således at ECB effektivt kan forfølge målene for dens opgaver ved en uafhængig udførelse af de specifikke beføjelser, som den i henhold til EF-traktatens og ESCB-statutten råder over med henblik herpå.

135 Som Kommissionen og intervenienterne med rette har anført, indebærer anerkendelsen af en sådan selvstændighed ikke, at ECB stilles helt uden for De Europæiske Fællesskaber, og fritager den heller ikke fra at overholde de fællesskabsretlige regler. Det fremgår nemlig af artikel 105, stk. 1, EF, at ECB's formål er at bidrage til gennemførelsen af Det Europæiske Fællesskabs mål, og artikel 8 EF bestemmer, at ECB handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tillagt den ved EF-traktaten og ved ESCB-statutten. Som anført af Kommissionen, er ECB således under de i traktaten og ESCB-statutten fastsatte betingelser omfattet af forskellige fællesskabskontroller, navnlig Domstolens og Revisionsrettens kontrol. Endelig har ophavsmændene til EF-traktaten ikke på nogen måde villet unddrage ECB fra enhver form for lovindgreb fra fællesskabslovgivers side, hvilket bl.a. som anført af Kommissionen fremgår af artikel 105, stk. 6, EF, artikel 107, stk. 5 og 6, EF samt artikel 110, stk. 1, første led og stk. 3, EF.

- 136 Af det anførte følger, at intet a priori udelukker, at fællesskabslovgiver ifølge sine kompetencer i henhold til EF-traktaten og under de i traktatens fastsatte vilkår kan vedtage normative foranstaltninger, der kan finde anvendelse på ECB.
- 137 Det skal desuden fastslås — som understreget af såvel Kommissionen som generaladvokaten i punkt 160 i forslaget til afgørelse — at ECB ikke har godtgjort, hvorledes det forhold, at ECB 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, kan påvirke dens evne til at gennemføre de opgaver, den har fået pålagt ved EF-traktaten, på en uafhængig måde.
- 138 I den forbindelse skal det for det første fastslås, 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 ECB, af fællesskabslovgiver har fået undersøgelseskompetence på de betingelser, der er fastsat i forordning nr. 1073/1999, ikke i sig selv kan skade ECB's uafhængighed.
- 139 Som det bl.a. fremgår at fjerde, tiende, tolvte og attende betragtning samt af artikel 4, artikel 5, stk. 2, artikel 6, 11 og 12 i forordning nr. 1073/1999, er den ordning, der er indført ved denne forordning, udtryk for, at fællesskabslovgiver klart har villet betinge tildelingen af den kompetence, som OLAF har fået, 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.

- 140 Det følger desuden af bestemmelserne i forordning nr. 1073/1999, at udøvelsen af nævnte kompetence er underlagt forskellige regler og særlige garantier, mens dens formål er klart afgrænset. Artikel 2 i forordning nr. 1073/1999 bestemmer herved, at OLAF's administrative undersøgelser udføres med henblik på at opfylde de formål, der er fastlagt i forordningernes artikel 1, og i givet fald fastslå de kontrollerede aktiviteter uregelmæssige karakter. De midler, som OLAF råder over med henblik på at forfølge disse formål opregnes præcist, bl.a. i forordningens artikel 4, 7 og 9.
- 141 Som Rådet med rette har anført, har undersøgelsesordningen, der er indført ved forordning nr. 1073/1999, specifikt til formål at gøre det muligt at efterprøve mistanke om svig, korruption eller anden ulovlig virksomhed, der kan skade Fællesskabernes finansielle interesser, hvilket ikke på nogen måde kan sidestilles med kontrolformer, såsom finanskontrollen, der kan have en systematisk karakter. I modsætning til hvad EIB har anført i den forbindelse, 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 der indledes en sådan undersøgelse, hvis der ikke foreligger en tilstrækkelig alvorlig mistanke. Det bemærkes endvidere, at ECB selv har anført, at det af selve ordlyden af artikel 6, stk. 3, i forordning nr. 1073/1999 fremgår, at OLAF's inspektører skal være i besiddelse af en skriftlig fuldmagt, der skal indeholde oplysninger om genstanden for undersøgelsen.
- 142 Hvad angår muligheden for, at forordningernes bestemmelser er blevet anvendt fejlagtigt, bemærkes alene, at dette ikke kan medføre, at forordningen er ugyldig.
- 143 Som Kommissionen, den nederlandske regering og generaladvokaten i punkt 167 i forslaget 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, 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 kan derfor ikke udelukkes, at visse særlige forhold, der er forbundet med gennemførelsen af ECB's opgaver, i givet fald tages i betragtning af ECB, når denne træffer en sådan afgørelse, hvorved det påhviler EIB at bevise, at de begrænsninger, den herved fastsætter, er nødvendige.

144 Selv om det antages, at visse erhvervsdrivende kan blive urolige over, at et organ som OLAF har fået visse undersøgelsesbeføjelser over for ECB, fordi de pågældende erhvervsdrivende ikke kender de pågældende beføjelsers præcise karakter eller de forskellige garantier, som fællesskabslovgiver gør tildelingen af beføjelserne betinget af, og navnlig de garantier, der er egnet til at sikre OLAF fuldstændig uafhængighed, kan det ikke hævdes, at et sådant forhold, som udelukkende skyldes manglende oplysning eller en fejlagtigt virkelighedsopfattelse hos de berørte erhvervsdrivende, kan indebære, at forordning nr. 1073/1999 tilsidesætter ECB's uafhængighed.

145 Det følger af det anførte, at ECB's anbringende om begrænsningen af dens uafhængighed skal forkastes, og at forordning nr. 1073/1999 derfor ikke af denne grund kan kendes uanvendelig i henhold til artikel 241 EF.

### *Anbringendet om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet*

#### ECB's argumenter

146 ECB har med sit fjerde anbringende gjort gældende, at forordning nr. 1073/1999 kendes uanvendelig, da den er i strid med proportionalitetsprincippet.

- 147 ECB har for det første anført, at det er unødvendigt at anvende den i denne forordning fastsatte undersøgelsesordning, da der findes forskellige andre adækvate kontrolmekanismer til at forebygge og bekæmpe svig inden for ECB.
- 148 ECB har herved henvist til ESCB-statuttens artikel 27, der bestemmer, dels at ECB's regnskaber revideres af uafhængige eksterne revisorer, der indstilles af ECB's Styrelsesråd og godkendes af Rådet, dels at Revisionsretten efterprøver, hvor effektiv ECB's forvaltning er i operationel henseende.
- 149 Desuden har ECB's Styrelsesråd i medfør af dets selvstændige organisationsbeføjelser oprettet to andre kontrolniveauer, nemlig D-IR og ECB's Udvalg for Bekæmpelse af Svig.
- 150 Det fremgår af den anfægtede afgørelse og af det administrative cirkulære 8/99 af 12. oktober 1999 vedrørende ECB's revisionscharter (Audit Charter), dels at D-IR, som har en høj grad af ekspertise, er ansvarlig for uden begrænsninger at undersøge og rapportere tilfælde af svig, dels at denne enhed henhører under ECB's formands umiddelbare ansvar og nyder fuldstændig funktionel uafhængighed.
- 151 Ifølge ECB's forklaringer er D-IR desuden forpligtet til at overholde forskellige internationalt anerkendte standarder for revision, herunder standarderne for erhvervsmæssig udøvelse af intern revision, der er udarbejdet af The Institute of Internal Auditors (Instituttet for Interne Revisorer), og kodeksen om de internationale revisionsstandarder og de internationale retningslinjer for revision, der er vedtaget af The International Federation of Accountants (Den Internationale Forening af Revisorer), der opregner forskellige regler for revisorerers hverv, og som bl.a. opfordrer dem til at være meget opmærksom på risiko for svig og til at bidrage til at forebygge og opdagte dette.

- 152 For det andet har ECB anført, at flere af dens afgørelser og transaktioner kræver overholdelse af en høj grad af fortrolighed. Dette er navnlig tilfældet under vedtagelsesproceduren af ECB's afgørelser, der fastsætter rentesatsen for valautapolitiske transaktioner; det tekniske aspekt vedrørende fremstillingen af pengesedler og interventionerne med henblik på påvirkning af valutakurserne.
- 153 Heraf har ECB udledt, at hvis den var underlagt forordning nr. 1073/1999, ville den være tvunget til at undtage alle de aktiviteter, der er knyttet til de grundlæggende opgaver, der er opregnet i artikel 105, stk. 2, EF fra OLAF's undersøgelsesområde. Disse områder skulle således udelukkende kontrolleres af D-IR, således at OLAF's rolle ville være minimal, og derfor uegnet til at forfølge de mål, der er fastsat i denne forordning.
- 154 For det tredje har ECB anført, at ECB er kendetegnet ved en meget decentraliseret opbygning, der indebærer talrige interventioner fra NCB. I betragtning af denne decentralisering indebærer det forhold, at de interne undersøgelsesbeføjelser, der er tildelt OLAF, kun vedrører ECB, men ikke NCB, at OLAF's beføjelser mister deres effektivitet i bekæmpelsen af svig, eftersom OLAF end ikke vil være i stand til at fortsætte sine undersøgelser inden for NCB.
- 155 Ifølge ECB's forklaringer har koordineringen af ECB's og NCB'S interne revision derimod været genstand for forskellige foranstaltninger, der er vedtaget af ECB's Styrelsesråd, hvilket har gjort det muligt at foretage fælles revision på disse forskellige afgrænsede områder.



## Domstolens bemærkninger

- 156 Indledningsvis 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. 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).
- 157 For så vidt angår domstolskontrollen med de betingelser, der er nævnt i 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).
- 158 For det første har ECB 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 ECB 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.

- 159 Hertil bemærkes for det første, at den undersøgelsesfunktion, der er tildelt OLAF, på grund af sin særlige natur og særlige genstand, som der henvises til i denne doms præmis 141, adskiller sig fra den almindelige kontrol, som navnlig Revisionsretten foretager vedrørende efterprøvelsen af, hvor effektiv ECB's forvaltning er i operationel henseende, og som eksterne revisorer foretager vedrørende efterprøvelsen af ECB's regnskaber.
- 160 Hvad angår de opgaver, som D-IR og ECB's Udvalg for Bekæmpelse af Svig har fået tildelt ved den anfægtede afgørelse, har fællesskabslovgiver for det andet 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 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« undersøgelses og uden for disse ved såkaldte »eksterne« undersøgelses.
- 161 For det andet kan det forhold, at ESCB i forskellige henseender fungerer decentraliseret, på ingen måde fratage de undersøgelser, der udføres af OLAF inden for ECB, eller de oplysninger, som ECB giver OLAF i overensstemmelse med forordning nr. 1073/1999, enhver virkning. Dette gælder uanset de resultater, der vil kunne opnås ved NCB ved eventuelle korrekte kontroller. Som generaladvokaten har anført i punkt 187 i forslaget til afgørelse, har ECB under alle omstændigheder ikke anført præcise grunde, der fører til den konklusion, at de pågældende undersøgelser og oplysninger ville være uden virkning.
- 162 Det er for det tredje ubestridt, at visse følsomme oplysninger vedrørende ECB's virksomhed skal kunne hemmeligholdes for ikke at bringe de opgaver, som ECB

er pålagt i henhold til EF-traktaten, i fare. Hertil bemærkes, at det ved forordning nr. 1073/1999 udtrykkeligt bestemmes, at OLAF's interne undersøgelser skal foretages i overensstemmelse med de betingelser og særlige vilkår, der er fastsat i den nævnte forordning og i beslutninger, som hver institution, organ, agentur og kontor vedtager, jf. forordningernes artikel 4, stk. 1, andet punktum. Som anført i denne doms præmis 143, kan det derfor ikke udelukkes, at visse særlige forhold, der er følger af ECB's bankvirksomhed, i givet fald tages i betragtning af ECB, når denne træffer en sådan afgørelse, som er nævnt i artikel 4, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 1073/1999, hvorved det påhviler ECB at bevise, at de begrænsninger, som den herved fastsætter, er nødvendige.

163 Sådanne særlige forhold er derimod ikke af en sådan art, at de, såfremt de tages i betragtning — som anført af ECB — kan føre til, at OLAF's undersøgelsesbeføjelser fratages enhver effektivitet, således at OLAF nægtes adgang til de fleste af de dokumenter, som ECB er i besiddelse af. Som anført af generaladvokaten i punkt 186 i forslaget til afgørelse, må der tages hensyn til, at de oplysninger, der meddeles eller indhentes i forbindelse med interne undersøgelser ifølge artikel 8 i forordning nr. 1073/1999 og artikel 287 EF, er omfattet af tavshedspligt, og at en eventuel meddelelse af oplysninger og anvendelsen heraf er underlagt meget strenge betingelser.

164 Heraf følger, at anbringendet om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet som følge af anvendelsen af forordning nr. 1073/1999 på ECB skal forkastes, og at den pågældende forordning derfor ikke af denne grund kan kendes uanvendelig i henhold til artikel 241 EF.

165 Da de fire anbringender, som ECB har fremført til støtte for indsigelsen på grundlag af artikel 241 EF, således skal forkastes, må det fastslås, at forordning nr. 1073/1999 finder anvendelse på ECB. Det må derfor undersøges, om den anfægtede afgørelse skal annulleres, fordi den, som Kommissionen har anført, tilsidesætter bestemmelserne i den pågældende forordning, hvilket er bestridt af ECB.

## Tilsidesættelsen af forordning nr. 1073/1999

*ECB's argumenter*

- 166 ECB har gjort gældende, at de argumenter, som Kommissionen har fremført til støtte for sine påstande, således som de er fremstillet i denne doms præmis 52-55, ikke er begrundet. ECB har anført, at den anfægtede afgørelse ikke tilsidesætter nogen bestemmelser i forordning nr. 1073/1999, hvorfor der ikke skal gives Kommissionen medhold.
- 167 De undersøgelsesbeføjelser, som D-IR har, eksisterede allerede inden den anfægtede afgørelse, der på dette punkt således udelukkende indeholder en konstatering, hvilket navnlig bekræftes af anvendelsen af nutid i den pågældende afgørelses ottende betragtning og artikel 2, hvori det bestemmes, at D-IR »har« til opgave at foretage administrative undersøgelser med henblik på bekæmpelse af svig og andre former for ulovlig aktivitet, der skader ECB's finansielle interesser. Det eneste nye element, der er indført ved den anfægtede afgørelse, består i en øget uafhængighed af D-IR efter oprettelsen af ECB's Udvalg for Bekæmpelse af Svig. Hermed har ECB begrænset sig til at opfylde kravet om bekæmpelse af svig ved at vedtage en foranstaltning vedrørende den interne organisation, der er bedst tilpasset dens opgaver.
- 168 Da forordning nr. 1073/1999 ikke kan fortolkes således, at den forhindrer ECB i at styrke eksisterende ordninger inden for ECB til bekæmpelse af svig, idet OLAF ikke er enekompetent på dette område, er den anfægtede afgørelse ikke i strid med den pågældende forordning. Afgørelsen udelukker ikke, at OLAF kan have en funktion, og de to kontrolsystemer kan i øvrigt eksistere samtidig.
- 169 ECB har desuden anført, at ECB i henhold til forordning nr. 1073/1999 ikke er forpligtet til at træffe en beslutning som den, der er omhandlet i forordningens

artikel 4, stk. 1, andet punktum, og artikel 4, stk. 6, hvilket fremgår af ordlyden af artikel 4, stk. 1, andet punktum, der udelukkende opfordrer de berørte institutioner, organer, kontorer og agenturer til at »konsultere hinanden om den ordning, der skal fastsættes ved en sådan beslutning«. De pågældende institutioner, organer, kontorer og agenturer kan således frit afstå fra at træffe en sådan beslutning og forlade sig på traktaterne, fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger, deres statutter og forordning nr. 1073/1999 selv. ECB har desuden anført, at der ikke er fastsat nogen frist for at træffe en sådan eventuel beslutning.

- 170 I øvrigt havde ECB ved sin vedtagelse af den anfægtede beslutning ikke til hensigt at gennemføre artikel 4, stk. 1, andet punktum, og artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1073/1999.
- 171 Endelig har ECB anført, at spørgsmålet om, hvorvidt ECB har tilsidesat en forpligtelse til at handle i henhold til EF-traktaten ved ikke at have gennemført disse bestemmelser, ikke kan prøves inden for rammerne af et søgsmål anlagt i henhold til artikel 230 EF, men kræver, at der anlægges et søgsmål i henhold til artikel 232 EF.

### *Domstolens bemærkninger*

- 172 Som Kommissionen med rette har anført, må den anfægtede afgørelse fortolkes i lyset af dens betragtninger.
- 173 Det fastslås herved, at de forklaringer, der gives i de pågældende betragtninger for at begrunde, at der er truffet de foranstaltninger, som den anfægtede afgørelse indeholder, viser en vilje hos ECB til at indføre en særlig og eksklusiv ordning i forhold til ordningen i forordning nr. 1073/1999, hovedsagelig fordi den pågældende forordning, ifølge ECB, ikke kan finde anvendelse på ECB.

- 174 Det fremgår nemlig klart af første betragtning, sammenholdt med tredje til ottende betragtning til den anfægtede afgørelse, at D-IR herved overdrages gennemførelsen af de undersøgelser, som specielt skal fuldføres af ECB. Det fremgår ligeledes, at afgørelsen navnlig er truffet under hensyntagen til, at ECB har sit eget budget og sine egne finansielle midler, som svarer til, at den har sine egne finansielle interesser, der er adskilt fra Det Europæiske Fællesskabs, og at den nuværende ansvarsfordeling og ansvarsbalance mellem De Europæiske Fællesskabers institutioner og ECB skal bevares ved bekæmpelsen af svig, samt at ECB's uafhængighed skal tages i betragtning.
- 175 Disse hensyn, der i øvrigt ligger til grund for de argumenter, som ECB fremførte i dette søgsmål til støtte for, at forordning nr. 1073/1999 ikke kan finde anvendelse på ECB, er klart udtryk for en afgørelse fra ECB om at anse forordningen for uanvendelig på ECB, og et afslag på at træffe en beslutning, der er omhandlet i denne forordnings artikel 4, stk. 1, andet punktum, og artikel 4, stk. 6, og ikke kun et ønske om inden for rammerne af dens interne organisatoriske autonomi at styrke ordningerne til bekæmpelsen af svig.
- 176 Gennemgangen af bestemmelserne i den anfægtede afgørelse bestyrker ligeledes denne konklusion.
- 177 Hertil bemærkes — hvilket ligeledes fremgår af en sammenligning af betragtningerne og bestemmelserne i forordning nr. 1073/1999 med betragtningerne til den anfægtede afgørelse — at ordningen i denne afgørelse, som anført af generaladvokaten i punkt 87 i sit forslag til afgørelse, i vidt omfang er en kopi af den af forordningen indførte ordning.

- 178 Denne omstændighed samt det forhold, at den anfægtede afgørelse, selv om den hverken nævner de beføjelser, der er givet OLAF eller et eventuelt operationelt samarbejde med OLAF, dog i artikel 1, stk. 9, opstiller et princip, hvorefter ECB's Udvalg for Bekæmpelse af Svig varetager forbindelserne med Overvågningsudvalget for OLAF, er udtryk for en beslutning om ikke at anvende den ordning, der er fastsat i forordning nr. 1073/1999.
- 179 På grundlag af det ovenfor anførte må præciseringen i den anfægtede afgørelses artikel 2, hvorefter D-IR er ansvarligt for at undersøge og aflægge beretning om ethvert anliggende i forbindelse med forebyggelse og opdagelse af svig og andre former for ulovlig aktivitet, fortolkes således — som anført af generaladvokaten i punkt 77 i forslaget til afgørelse — at afgørelsen har til formål at give D-IR enekompetence hvad angår sådanne undersøgelser og beretninger.
- 180 På samme grundlag er den anfægtede afgørelses artikel 5 udtryk for ECB's beslutning om at undtage sine ansatte fra forpligtelsen i artikel 4, stk. 6, litra a), i forordning nr. 1073/1999 til at samarbejde med og afgive oplysninger til OLAF's ansatte. Uden nogen henvisning til denne forpligtelse pålægger den pågældende artikel 5 nemlig ECB's ansatte en forpligtelse til at underrette Udvalget for Bekæmpelse af Svig eller D-IR om tilfælde af svig eller andre former for ulovlig aktivitet, som skader ECB's finansielle interesser og forbyder, at ansatte udsættes for en urimelig eller diskriminerende behandling som følge heraf.
- 181 Af det ovenfor anførte følger, at ECB ved at træffe den anfægtede afgørelse — der er støttet på den fejlagtige antagelse, at forordning nr. 1073/1999 ikke finder anvendelse på ECB, og som således viser ECB's vilje til alene at organisere bekæmpelse af svig inden for ECB — har tilsidesat anvendelsen af den ordning, der er indført ved denne forordning, og i stedet for at træffe en afgørelse i henhold til artikel 4, stk. 1, andet punktum, og stk. 6, i denne forordning har indført særlige bestemmelser for ECB.

- 182 ECB har ved at udelukke anvendelsen af forordning nr. 1073/1999 og ved ikke at have tilpasset sine interne procedurer således, at de opfylder forordningernes krav, tilsidesat forordningen, navnlig forordningen artikel 4, og overskredet grænserne for selvstændigt at regulere sin egen organisation på området for bekæmpelsen af svig.
- 183 I modsætning til hvad ECB har anført, at der ingen tvivl om, at artikel 4, stk. 1, andet punktum, og artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1073/1999 pålægger institutioner, organer, kontorer og agenturer, som er oprettet ved eller på grundlag af EF-traktaten en forpligtelse til at træffe en beslutning som den, der henvises til i disse bestemmelser. Denne konklusion må, som generaladvokaten har anført i punkt 90, 91 og 94 i forslaget til afgørelse, drages som følge af både ordlyden af de pågældende bestemmelser og af tiende betragtning til forordning nr. 1073/1999.
- 184 Hvad angår det forhold, at disse bestemmelser ikke fastsætter en tidsfrist, inden for hvilken en sådan beslutning skal træffes, fastslås alene, at dette er uden indflydelse på, hvad der er fastslået i denne doms præmis 181.
- 185 I øvrigt kan denne sag, hvori der er nedlagt påstand om annulation af den anfægtede afgørelse, der er støttet på anbringender om tilsidesættelse af forordning nr. 1073/1999, som er fundet begrundet i dommens præmis 181, ikke, som anført af ECB, forveksles med et særskilt søgsmål, som i givet fald kunne anlægges mod ECB i henhold til artikel 232 EF med en påstand om, at det fastslås, at ECB ikke har vedtaget den beslutning, der kræves i henhold til artikel 4, stk. 1, andet punktum, og artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1073/1999.



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

### Sagens omkostninger

- 187 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 ECB tilpligtes at betale sagens omkostninger, og ECB har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Kongeriget Nederlandene, Parlamentet og Rådet, der er interveneret i sagen, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

### DOMSTOLEN

- 1) Den Europæiske Centralbanks afgørelse 1999/726/EF af 7. oktober 1999 om bekæmpelse af svig (ECB/1999/5) annulleres.

- 2) Den Europæiske Centralbank 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