

KOMMISSIONEN MOT ECB

DOMSTOLENS DOM

den 10 juli 2003 *

I mål C-11/00,

Europeiska gemenskapernas kommission, inledningsvis företrädd av C.W.A. Timmermans, H.P. Hartvig och U. Wölker, därefter av J.-L. Dewost, H.P. Hartvig och U. Wölker, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Konungariket Nederländerna, inledningsvis företrädd av M.A. Fierstra, därefter av J. van Bakel, båda i egenskap av ombud,

av

Europaparlamentet, företrädd av J. Schoo och H. Duintjer Tebbens, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

och av

Europeiska unionens råd, företrädd av J. Aussant, F. van Craeynest och F. Anton, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter,

* Rättegångsspråk: franska.

mot

Europeiska centralbanken, företrädd av A. Sáinz de Vicuña och C. Zilioli, båda i egenskap av ombud, biträdda av A. Dashwood, barrister, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av Europeiska centralbankens beslut 1999/726/EG av den 7 oktober 1999 om bedrägeribekämpning (ECB/1999/5) (EGT L 291, s. 36),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena J.-P. Puissochet, M. Wathelet och R. Schintgen samt domarna C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola (referent), P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr och A. Rosas,

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

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 3 juli 2002 av: kommissionen, företrädd av M. Petite, i egenskap av ombud, Konungariket Nederländerna, företrädd av N. Bel, i egenskap av ombud, parlamentet, företrädd av J. Schoo och H. Duintjer Tebbens, rådet, företrädd av J. Aussant, F. van Craeynest och F. Anton, och Europeiska centralbanken, företrädd av A. Sáinz de Vicuña och C. Zilioli, biträdda av A. Dashwood,

och efter att den 3 oktober 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 14 januari 2000, med stöd av artikel 230 EG väckt talan om ogiltigförklaring av Europeiska centralbankens beslut 1999/726/EG av den 7 oktober 1999 om bedrägeribekämpning (ECB/1999/5) (EGT L 291, s. 36, nedan kallat det omtvistade beslutet).
- 2 Genom beslut av domstolens ordförande av den 7 september 2000 har Konungariket Nederländerna, Europaparlamentet och Europeiska unionens råd tillåtit att intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.

Tillämpliga bestämmelser

Primärrätten

- 3 I artikel 2 EG föreskrivs följande:

”Gemenskapen skall ha till uppgift att genom att upprätta en gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union och genom att fullfölja den gemensamma politik eller verksamhet som avses i artiklarna 3 och 4 främja en harmonisk, väl avvägd och hållbar utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet, en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd, jämställdhet mellan kvinnor och män, en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt, en hög grad av konkurrenskraft och ekonomisk konvergens, en hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna.”

- 4 I artikel 4 EG föreskrivs följande:

”1. För att de mål som anges i artikel 2 skall uppnås skall medlemsstaternas och gemenskapens verksamhet, på de villkor och enligt den tidsplan som anges i detta fördrag, innefatta förändret av en ekonomisk politik som baseras på en nära samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik, på den inre marknaden och på fastställda gemensamma mål och som bedrivs enligt principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens.

2. Parallellt härmed och i enlighet med detta fördrag samt den tidsplan och de förfaranden som anges i fördraget skall denna verksamhet omfatta en oåterkalllig låsning av växelkurserna som skall leda till att en gemensam valuta, ecun, införs och till att en gemensam penning- och valutapolitik fastställs och bedrivs; denna politik skall ha som huvudmål att upprätthålla prisstabilitet och att, utan att detta mål åsidosätts, understödja den allmänna ekonomiska politik som bedrivs inom gemenskapen, i överensstämmelse med principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens.

3. Denna verksamhet från medlemsstaternas och gemenskapens sida förutsätter att följande vägledande principer iakttas: Stabila priser, sunda offentliga finanser och monetära förhållanden samt en stabil betalningsbalans.”

5 I artikel 8 EG föreskrivs följande:

”Ett europeiskt centralbankssystem (härefter kallat ’ECBS’) och en europeisk centralbank (härefter kallad ’ECB’) skall upprättas enligt det förfarande som anges i detta fördrag; de skall handla inom ramen för de befogenheter som de har tilldelats genom detta fördrag och den stadga för ECBS och ECB (härefter kallad ’ECBS-stadgan’), som är fogad till fördraget.”

6 I artikel 105.1—105.4 EG föreskrivs följande:

”1. Huvudmålet för ECBS skall vara att upprätthålla prisstabilitet. Utan att åsidosätta detta mål skall ECBS stödja den allmänna ekonomiska politiken inom gemenskapen i syfte att bidra till att förverkliga gemenskapens mål enligt artikel 2. ECBS skall handla i överensstämmelse med principen om en öppen

marknadsekonomi med fri konkurrens som främjar en effektiv resursfördelning, och iaktta de principer som anges i artikel 4.

2. ECBS:s grundläggande uppgifter skall vara att

- utforma och genomföra gemenskapens monetära politik,
- genomföra valutatransaktioner enligt bestämmelserna i artikel 111,
- inneha och förvalta medlemsstaternas officiella valutareserver,
- främja ett väl fungerande betalningssystem.

...

4. ECB skall höras

- om varje förslag till gemenskapsrättsakt inom ECB:s behörighetsområde,

...”

7 I artikel 108 EG föreskrivs följande:

”Då de utövar de befogenheter och fullgör de uppgifter och skyldigheter som har tilldelats dem genom detta fördrag och ECBS-stadgan skall varken ECB eller någon nationell centralbank eller någon medlem av deras beslutande organ begära eller ta emot instruktioner från gemenskapsinstitutioner eller gemenskapsorgan, från medlemsstaternas regeringar eller från något annat organ. Gemenskapsinstitutionerna, gemenskapsorganen och medlemsstaternas regeringar förbinder sig att respektera denna princip och att inte söka påverka medlemmarna av ECB:s eller de nationella centralbankernas beslutande organ när de fullgör sina uppgifter.”

8 I artikel 280.1 EG och 280.4 EG föreskrivs följande:

”1. Gemenskapen och medlemsstaterna skall bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen genom åtgärder som skall vidtas i enlighet med denna artikel och som skall ha avskräckande effekt och ge ett effektivt skydd i medlemsstaterna.

...

4. Rådet skall i enlighet med förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört revisionsrätten besluta om nödvändiga åtgärder som rör förebyggande av och kamp mot bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen för att ge effektivt och likvärdigt skydd i medlemsstaterna. Dessa åtgärder skall inte gälla tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättsskipningen.”

- 9 I artikel 287 EG föreskrivs följande:

”Medlemmarna av gemenskapens institutioner, medlemmarna av kommittéer samt tjänstemän och övriga anställda i gemenskapen skall, även efter det att deras uppdrag upphört, vara förpliktade att inte lämna ut upplysningar som omfattas av tystnadsplikt, särskilt uppgifter om företag, deras affärsförbindelser eller deras kostnadsförhållanden.”

- 10 ECBS-stadgan finns i ett protokoll som bifogats EG-fördraget. I artikel 12.3 i stadgan föreskrivs följande:

”ECB-rådet skall anta en arbetsordning som fastställer den interna organisationen för ECB och dess beslutande organ.”

- 11 Artikel 27 i ECBS-stadgan har rubriken ”Revision”. I artikeln föreskrivs följande:

”27.1 ECB:s och de nationella centralbankernas räkenskaper skall granskas av oavhängiga externa revisorer som ECB-rådet har rekommenderat och rådet godkänt. Revisorerna skall ha befogenhet att granska alla räkenskapshandlingar och konton hos ECB och de nationella centralbankerna samt att få alla uppgifter om deras transaktioner.

27.2 Artikel 248 i detta fördrag skall endast tillämpas vid granskning av effektiviteten i ECB:s förvaltning.”

- 12 I artikel 36.1 i ECBS-stadgan föreskrivs följande:

”ECB-rådet skall på förslag av direktionen fastställa anställningsvillkoren för ECB:s personal.”

Sekundärrätten

- 13 Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (nedan kallad OLAF) inrättades genom kommissionens beslut 1999/352/EG, EKSG, Euratom av den 28 april 1999 (EGT L 136, s. 20). Beslutet fattades med stöd av artikel 162 i EG-fördraget (nu artikel 218 EG), artikel 16 i EKSG-fördraget och artikel 131 i Euratom-fördraget.

- 14 I artikel 2 i beslut 1999/352 definieras OLAF:s uppgifter. I artikel 2.1 föreskrivs följande:

”[OLAF] skall utöva de befogenheter som tilldelats kommissionen i fråga om externa administrativa undersökningar i syfte att förstärka kampen mot bedrägeri, mot korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapernas ekonomiska intressen samt i fråga om bekämpning av bedrägeri med avseende på varje annan handling eller verksamhet som utförs eller bedrivs av aktörer i strid med gemenskapsbestämmelserna.

[OLAF] skall också ha till uppgift att utföra interna administrativa utredningar för att

- a) bekämpa bedrägeri, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapernas ekonomiska intressen,
- b) efterforska vid institutioner och organ, chefer vid byråer eller medlemmar av personalen vid institutioner, organ och byråer som inte omfattas av tjänsteföreskrifterna för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska gemenskaperna.[*] [*Den svenska översättningen är ofullständig vid en jämförelse med övriga språkversioner, vilka har följande innehåll (lydelsen i enlighet med översättningen av artikel 1.3 andra strecksatsen i förordning nr 1073/1999): 'efterforska sådana omständigheter av allvarlig art som har samband med tjänsteutövningen och som skulle kunna utgöra brister när det gäller att uppfylla de skyldigheter som åligger tjänstemän och anställda i gemenskaperna, brister som skulle kunna leda till disciplinära åtgärder och, i förekommande fall, straffrättsliga åtgärder, eller en bristande uppfyllelse av motsvarande skyldigheter, som åvilar ledamöter, chefer eller medlemmar av personalen, som inte omfattas av Tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Anställningsvillkoren för övriga anställda.' Övers. anm.]

[OLAF] skall utöva kommissionens befogenheter på området i enlighet med vad som föreskrivs genom bestämmelser som fastställts med beaktande av den ram, de gränser och de villkor som anges i fördragen.

Kommissionen eller de övriga institutionerna, organen eller byråerna skall kunna anförtro åt [OLAF] att genomföra utredningsuppdrag inom andra områden.”

15 I artikel 3 i beslut 1999/352 föreskrivs följande:

”[OLAF] skall vara helt oberoende när den utövar de utredningsbefogenheter som avses i artikel 2.1. Vid utövandet av dessa befogenheter skall [OLAF:s] direktör vare sig begära eller ta emot instruktioner från kommissionen, någon regering eller några andra institutioner, organ eller byråer.”

16 I artikel 4 i beslut 1999/352 föreskrivs följande:

”Det skall inrättas en övervakningskommitté, vars sammansättning och behörighet skall fastställas av gemenskapslagstiftaren. Denna kommitté skall regelbundet kontrollera genomförandet av [OLAF:s] utredningar.”

17 I artikel 5 i beslut 1999/352 föreskrivs följande:

”1. [OLAF] skall ledas av en direktör som skall utses av kommissionen efter samråd med Europaparlamentet och rådet för en period på fem år som skall kunna förnyas en gång....

2. Kommissionen skall med avseende på direktören utöva tillsättningsmyndighetens befogenheter. En åtgärd som vidtagits med stöd av artiklarna 87, 88 och 90 i [T]jänsteföreskrifterna för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna skall omfattas av ett motiverat beslut från kommissionen, efter samråd med övervakningskommittén. Detta beslut skall meddelas Europaparlamentet och rådet för kännedom.”

18 I artikel 6 i beslut 1999/352 föreskrivs följande:

”1. [OLAF:s] direktör skall med avseende på [OLAF:s] anställda utöva tillsättningsmyndighetens befogenheter enligt [T]jänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna samt... sluta anställningsavtal enligt [A]nställningsvillkoren för övriga anställda....

2. Direktören skall i god tid och efter samråd med övervakningskommittén överlämna ett preliminärt budgetförslag till generaldirektören för budget, vilket är avsett att föras in under den budgetrubrik som avser [OLAF] i gemenskapernas allmänna budget.

3. Direktören skall vara utanordnare vid genomförandet av anslagen under den särskilda rubrik i del A i budgeten som gäller [OLAF] och de särskilda rubrikerna rörande bedrägeribekämpning i budgetens del B....

4. De interna besluten för kommissionens organisation skall tillämpas även på [OLAF], i den utsträckning som de är förenliga med de regler för [OLAF] som gemenskapslagstiftaren fastställer samt med det här beslutet och dess tillämpningsföreskrifter.”

19 Enligt artikel 7 i beslut 1999/352 blir beslutet ”gällande den dag Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om utredningar som utförs av [OLAF] träder i kraft”.

20 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) (EGT L 136, s. 1) antogs med stöd av artikel 280 EG.

21 I skälen 1—4 i förordningen anges följande:

”(1) Institutionerna och medlemsstaterna fäster stor vikt vid skyddet av gemenskapernas ekonomiska intressen och vid kampen mot bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som är till skada för dessa intressen....

(2) Skyddet av gemenskapernas ekonomiska intressen gäller inte endast förvaltningen av budgetanslag, utan sträcker sig till alla åtgärder som påverkar eller kan påverka gemenskapernas tillgångar.

(3) Det är nödvändigt att mobilisera alla tillgängliga resurser för att uppnå dessa mål, i synnerhet när det gäller utredningar som skall utföras på gemenskapsnivå....

(4) För att intensifiera bedrägeribekämpningen har kommissionen, med iakttagande av principen om varje institutions rätt att organisera sitt inre arbete... inom sig inrättat [OLAF] som skall ha ansvar för att göra administrativa utredningar i bedrägeriärenden. Kommissionen har givit [OLAF] ett fullständigt oberoende när det gäller att utföra utredningar.”

22 I skäl 7 i förordning nr 1073/1999 anges att "[e]ftersom det är nödvändigt att intensifiera kampen mot bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som är till skada för gemenskapernas ekonomiska intressen måste [OLAF] kunna utföra interna utredningar inom alla de institutioner, organ och byråer som inrättas genom EG- och Euratomfördragen eller på grundval av dessa fördrag”.

23 I skäl 10 i samma förordning anges att OLAF:s utredningar "bör utföras i enlighet med fördraget, särskilt protokollet om gemenskapernas privilegier och immunitet, och med iakttagande av [T]jänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna och [A]nställningsvillkoren för övriga anställda (... kallade tjänsteföreskrifterna [i denna förordning]) samt med full respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, särskilt principen om rättvis behandling, rätten för varje berörd person att yttra sig över de uppgifter som rör honom eller henne samt principen att endast material som har

värde som bevisning kan utgöra grunden för slutsatser vid en utredning”. I skälet anges även att ”[i]nstitutioner, organ och byråer... därför [bör] utforma villkor och bestämmelser för hur dessa interna utredningar bör utföras”.

- 24 I skäl 12 i förordning nr 1073/1999 anges följande: ”För att säkerställa [OLAF:s] oberoende när den utför sina uppgifter enligt denna förordning bör dess direktör ges befogenhet att inleda utredningar på eget initiativ.”
- 25 Enligt skäl 18 i förordningen skall ”[u]tredningarna... utföras under ledning av [OLAF:s] direktör, och med fullständigt oberoende i förhållande till gemenskapens institutioner, organ och byråer, samt i förhållande till övervakningskommittén”.
- 26 I skäl 21 i förordning nr 1073/1999 anges att ”[d]et förhållandet att uppdraget att utföra externa administrativa utredningar ges till en oberoende [Europeisk byrå för bedrägeribekämpning] är i fullständig överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5 i fördraget”. Vidare anges att ”[s]amtidigt iakttas även proportionalitetsprincipen, eftersom en sådan [Europeisk byrå för bedrägeribekämpning] gör det möjligt att effektivisera kampen mot bedrägerier[, korruption] och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapernas ekonomiska intressen”.
- 27 I artikel 1 i förordning nr 1073/1999 föreskrivs följande:

”1. [OLAF]... skall för att intensifiera kampen mot bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot Europeiska gemenskapens

ekonomiska intressen, utöva den behörighet att utföra utredningar som kommissionen har enligt gemenskapens gällande bestämmelser och avtal på området.

...

3. [OLAF] skall inom de institutioner, organ och byråer som inrättats genom fördragen eller på grundval av dessa (... kallade institutioner, organ och byråer [i denna förordning]) utföra administrativa utredningar för att

- bekämpa bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen,
- efterforska sådana omständigheter av allvarlig art som har samband med tjänsteutövningen och som skulle kunna utgöra brister när det gäller att uppfylla de skyldigheter som åligger tjänstemän och anställda i gemenskaperna, brister som skulle kunna leda till disciplinära åtgärder och, i förekommande fall, straffrättsliga åtgärder, eller en bristande uppfyllelse av motsvarande skyldigheter, som åvilar ledamöter, chefer eller medlemmar av personalen, som inte omfattas av tjänsteföreskrifterna.”

28 I artikel 2 i förordning nr 1073/1999 föreskrivs följande:

”I denna förordning avses med administrativa utredningar (... kallade utredningar [i denna förordning]) alla kontroller, inspektioner och åtgärder som [OLAF:s] anställda, i enlighet med artiklarna 3 och 4 nedan, vidtar i tjänsten för att nå de mål som anges i artikel 1 och konstatera eventuella oegentligheter i

verksamheter som kontrolleras. Dessa utredningar skall inte påverka medlemsstaternas behörighet i fråga om lagföring.”

- 29 Under rubriken ”Interna utredningar” föreskrivs följande i artikel 4 i förordning nr 1073/1999:

”1. Inom de områden som avses i artikel 1 skall [OLAF] utföra administrativa utredningar inom institutioner, organ och byråer.

Dessa interna utredningar (... kallade interna utredningar [i denna förordning]) skall utföras under iakttagande av fördragets bestämmelser, särskilt protokollet om immunitet och privilegier, och av tjänsteföreskrifterna, i enlighet med villkoren och bestämmelserna i denna förordning och de beslut som varje institution, organ och byrå antar. Institutionerna skall samråda om den ordning som skall inrättas genom ett sådant beslut.

2. För att bestämmelserna i första stycket skall kunna följas krävs det att:

- [OLAF] utan förhandsanmälan och utan dröjsmål får tillgång till alla uppgifter som institutionerna, organen och byråerna innehar samt tillträde till deras lokaler. [OLAF] skall ha möjlighet att kontrollera institutionernas, organens och byråernas bokföring. [OLAF] får kopiera och begära utdrag ur alla handlingar och ur innehållet i all datorbaserad information som institutionerna, organen och byråerna innehar och vid behov säkra dessa handlingar eller dessa uppgifter för att undvika att de går förlorade.

- [OLAF] kan begära muntliga uppgifter från institutionernas och organens ledamöter, från cheferna för byråerna samt från institutionernas, organens och byråernas personal.

...

4. Varje institution, organ och byrå skall informeras när [OLAF:s] anställda gör en utredning i deras lokaler och när de tar del av handlingar eller begär annan information som institutionerna, organen och byråerna innehar.

5. Om utredningarna visar att en enskild ledamot, chef, tjänsteman eller annan anställd kan vara personligen involverad, skall den institution, det organ eller den byrå där denne är verksam informeras.

Om det är nödvändigt med absolut sekretess med avseende på utredningen eller om utredningsåtgärder som faller under en nationell rättslig myndighets befogenheter används, kan man avvakta med denna information.

6. Utan att det påverkar tillämpningen av fördragets bestämmelser, särskilt bestämmelserna i protokollet om immunitet och privilegier eller bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna skall det beslut som varje institution, organ eller byrå fattar enligt punkt 1 särskilt omfatta regler som rör

- a) skyldighet för ledamöter, tjänstemän och övriga anställda vid institutioner och organ samt för chefer, tjänstemän och övriga anställda vid kontor och byråer att samarbeta med och informera [OLAF:s] anställda,

- b) det förfarande som [OLAF:s] anställda skall följa när de utför interna utredningar, samt garantierna för de rättigheter som de personer, som berörs av en intern utredning, har.”

30 I artikel 5 andra stycket i förordning nr 1073/1999 föreskrivs följande:

”Interna utredningar skall inledas genom ett beslut av [OLAF:s] direktör, som denne fattar på eget initiativ eller på begäran av den institution, det organ eller den byrå där utredningen skall utföras.”

31 Artikel 6 i förordningen har rubriken ”Utredningsarbetet”. I nämnda artikel föreskrivs följande:

”1. [OLAF:s] direktör skall leda utredningsarbetet.

2. De anställda vid [OLAF] skall fullgöra sina uppgifter mot uppvisande av ett skriftligt bemyndigande med uppgifter om deras identitet och befattningsområde.

3. De anställda vid [OLAF] som utses att göra en utredning skall för varje uppdrag kunna uppvisa en skriftlig handling utfärdad av direktören, där syftet med utredningen anges.

4. De anställda vid [OLAF] skall vid de kontroller och inspektioner som de utför på platsen följa de regler och den praxis som gäller för nationella tjänstemän i den

berörda medlemsstaten, tjänsteföreskrifterna samt de beslut som avses i artikel 4.1 andra stycket.

5. Utredningarna skall pågå kontinuerligt under en tidsperiod som skall vara avpassad efter omständigheterna och ärendets komplexitet.

6. Medlemsstaterna skall se till att deras behöriga myndigheter i enlighet med nationella bestämmelser ger [OLAF:s] anställda den hjälp som behövs för att de skall kunna utföra sitt uppdrag. Institutionerna och organen skall se till att deras ledamöter och personal, och byråerna att deras chefer och personal, ger [OLAF:s] anställda den hjälp som behövs för att de skall kunna utföra sitt uppdrag.”

- 32 Artikel 7 i förordning nr 1073/1999 har rubriken ”Skyldighet att informera [OLAF]”. I nämnda artikel föreskrivs följande:

”1. Institutioner, organ och byråer skall utan dröjsmål till [OLAF] överlämna alla uppgifter som kan ha samband med eventuella fall av bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet.

2. Institutioner, organ och byråer och, i den mån den nationella lagstiftningen tillåter detta, medlemsstaterna, skall på begäran av [OLAF] eller på eget initiativ överlämna alla handlingar och uppgifter som de innehar och som rör en pågående intern utredning.

...

3. Institutioner, organ och byråer och, i den mån den nationella lagstiftningen tillåter detta, medlemsstaterna skall dessutom till [OLAF] överlämna alla andra relevanta handlingar och uppgifter som de förfogar över som rör bekämpningen av bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapernas ekonomiska intressen.”

- 33 Artikel 8 i samma förordning har rubriken ”Sekretess och skydd av uppgifter”. I artikel 8.2 och 8.4 föreskrivs följande:

”2. Alla uppgifter som överlämnas eller inhämtas i samband med interna utredningar skall, oavsett form, omfattas av tystnadsplikt och åtnjuta samma skydd som det som ges enligt de bestämmelser som gäller för gemenskapens institutioner.

Uppgifterna får endast överlämnas till sådana personer inom Europeiska gemenskapernas eller medlemsstaternas institutioner som på grund av sin befattning skall känna till dem, och de får inte användas i andra syften än att bekämpa bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet.

...

4. [OLAF:s] direktör och ledamöterna i den övervakningskommitté som avses i artikel 11 skall övervaka tillämpningen av bestämmelserna i denna artikel och i artiklarna 286 och 287 i fördraget.”

34 I artikel 9 i förordningen föreskrivs följande:

”1. När [OLAF] har avslutat en utredning, skall den under direktörens överinseende upprätta en rapport som bland annat skall omfatta de omständigheter som konstaterats, uppgifter om eventuell ekonomisk skada samt utredningens slutsatser, inklusive rekommendationer från [OLAF:s] direktör om lämplig uppföljning.

2. Dessa rapporter skall upprättas med beaktande av de formella kraven i den nationella lagstiftningen i den berörda medlemsstaten. Dessa rapporter skall utgöra tillåten bevisning i administrativa eller rättsliga förfaranden i den medlemsstat där det visar sig nödvändigt att använda dem, på samma sätt och på samma villkor som administrativa rapporter som upprättas av nationella administrativa inspektörer. De skall bedömas enligt samma regler som de som gäller för administrativa rapporter som upprättas av nationella administrativa inspektörer och ha samma värde som dessa rapporter.

...

4. En rapport som upprättas efter en intern utredning och alla handlingar som har anknytning till den skall överlämnas till den berörda institutionen, det berörda organet eller den berörda byrån. Institutionerna, organen eller byråerna skall vidta de åtgärder, i synnerhet disciplinära och rättsliga åtgärder, som resultaten av de interna utredningarna påkallar, och inom den tidsfrist som [OLAF:s] direktör fastställer i slutsatserna till sin rapport, informera denne om uppföljningen av utredningarna.”

35 I artikel 11 i förordning nr 1073/1999 föreskrivs följande:

”1. Övervakningskommittén skall genom regelbunden kontroll av utredningsarbetet stödja [OLAF:s] oberoende.

...

2. Kommittén skall bestå av fem utomstående oberoende personer, som i sina respektive hemländer uppfyller nödvändiga villkor för att inneha höga befattningar med anknytning till [OLAF:s] verksamhetsområden. De skall utses av Europaparlamentet, rådet och kommissionen i samförstånd.

...

5. Vid fullgörandet av sina skyldigheter skall ledamöterna [i övervakningskommittén] varken begära eller ta emot instruktioner från någon regering, någon institution, något organ eller någon byrå.

...

7. Direktören skall en gång om året till övervakningskommittén överlämna en plan för [OLAF:s] verksamhet enligt artikel 1 i denna förordning. Direktören skall regelbundet underrätta kommittén om [OLAF:s] verksamhet och utredningar och om resultaten och uppföljningen av dessa. Om en utredning pågår

längre än nio månader, skall direktören underrätta övervakningskommittén om orsakerna till att utredningen inte ännu har kunnat avslutas och när detta beräknas kunna ske. Direktören skall underrätta kommittén om de ärenden där institutionen, organet eller byrån inte har vidtagit åtgärder i enlighet med direktörens rekommendationer. Direktören skall underrätta kommittén om de ärenden där det är nödvändigt att överlämna information till de rättsliga myndigheterna i en medlemsstat.

8. Övervakningskommittén skall varje år anta minst en verksamhetsrapport, som den skall översända till institutionerna. Kommittén får lägga fram rapporter för Europaparlamentet, rådet, kommissionen och revisionsrätten om resultaten och uppföljningen av utredningar som [OLAF] har utfört.”

- 36 Artikel 12 i förordning nr 1073/1999 rör OLAF:s direktör. I artikeln upprepas vissa förtydliganden som anges i beslut 1999/352, och dessutom föreskrivs följande i artikel 12.3:

”Vid fullgörandet av sin uppgift att inleda och utföra externa och interna utredningar och att upprätta rapporter över sådana utredningar, skall direktören varken begära eller ta emot instruktioner från någon regering, någon institution, något organ eller någon byrå. Om direktören anser att en åtgärd som vidtas av kommissionen gör att hans oberoende ifrågasätts har han rätt att väcka talan mot sin institution vid EG-domstolen.

Direktören skall regelbundet rapportera till Europaparlamentet, rådet, kommissionen och revisionsrätten om resultaten av de utredningar som görs av [OLAF], med iakttagande av deras förtroliga karaktär, berörda personers legitima rättigheter och i förekommande fall tillämpliga nationella bestämmelser för rättsliga förfaranden.

Dessa institutioner skall garantera att förtrolighet iakttas beträffande de utredningar som görs av [OLAF], liksom att berörda enskilda personers legitima rättigheter och, om rättsliga förfaranden har inletts, tillämpliga nationella bestämmelser för dessa förfaranden iakttas.”

37 I artikel 14 i samma förordning föreskrivs följande:

”I avvaktan på att tjänsteföreskrifterna ändras kan alla tjänstemän och övriga anställda i Europeiska gemenskaperna vända sig till [OLAF:s] direktör med klagomål mot en åtgärd som går honom emot och som har vidtagits av [OLAF] inom ramen för en intern utredning, i enlighet med reglerna i artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna. Artikel 91 i tjänsteföreskrifterna skall tillämpas i fråga om beslut om sådana klagomål.

Dessa bestämmelser skall tillämpas analogivis på personal vid institutioner, organ och byråer som inte omfattas av tjänsteföreskrifterna.”

38 Den 25 maj 1999 ingick parlamentet, rådet och kommissionen ett inter-institutionellt avtal om interna utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) (EGT L 136, s. 15, nedan kallat det inter-institutionella avtalet). Genom avtalet beslutade institutionerna ”att anta en gemensam ordning för åtgärder som behövs för att underlätta att de utredningar som genomförs av [OLAF] bedrivs på ett korrekt sätt inom institutionerna”, och ”att inrätta en sådan ordning och att göra den omedelbart tillämplig genom att anta ett internt beslut enligt den modell som bifogas detta avtal och att inte avvika från modellbeslutet annat än om särskilda förhållanden inom den egna institutionen gör detta nödvändigt av tekniska skäl”.

- 39 I det interinstitutionella avtalet anges att "[d]e andra institutioner, organ och enheter som inrättats genom EG-fördraget och Euratomfördraget eller på grundval av dessa, uppmanas att ansluta sig till detta avtal genom att, var för sig, avge en förklaring som skall lämnas till ordförandena för de institutioner som undertecknat avtalet".

Det omtvistade beslutet

- 40 Det omtvistade beslutet fattades av ECB-rådet med stöd av artikel 12.3 i ECBS-stadgan.

- 41 Skälen 1—8 i det omtvistade beslutet har följande lydelse:

- "1. ECB och institutionerna vid de Europeiska gemenskaperna samt medlemsstaterna fäster stor vikt vid skyddet av gemenskapernas ekonomiska intressen och vid kampen mot bedrägeri och annan olaglig verksamhet som kan skada gemenskapernas ekonomiska intressen.
2. Vid sitt möte i Köln i juni 1999 ansåg Europeiska rådet att det i högsta grad vore önskvärt att ECB ansluter sig till Europeiska gemenskapernas institutioners ansträngningar att bekämpa bedrägeri inom Europeiska unionen.
3. ECB fäster stor vikt vid skyddet av sina ekonomiska intressen och kampen mot bedrägeri och annan olaglig verksamhet som kan skada dessa ekonomiska intressen.

4. Det är nödvändigt att mobilisera alla tillgängliga resurser för att uppnå dessa mål, i synnerhet när det gäller de utredningsskyldigheter som ålagts ECB och Europeiska gemenskapernas institutioner. Den balans och den ansvarsfördelning som råder mellan ECB och Europeiska gemenskapernas institutioner bör dock bibehållas.
5. Europeiska gemenskapernas institutioner och medlemsstaterna har vidtagit åtgärder för att bekämpa bedrägeri och annan olaglig verksamhet som kan skada gemenskapernas ekonomiska intressen i enlighet med artikel 280 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen...
6. ECB:s oberoende fastställs i fördraget och [ECBS-]stadgan. I enlighet med fördraget och stadgan har ECB sin egen budget och sina egna tillgångar skilda från Europeiska gemenskapernas.
7. Med syfte att uppnå en effektivare bekämpning av bedrägeri har kommissionen, genom beslut [1999/352], beslutat om inrättandet inom de egna avdelningarna av [OLAF] med ansvar för att genomföra administrativa utredningar.
8. Bekämpning av bedrägeri och annan olaglig verksamhet som är till skada för ECB:s ekonomiska intressen är en av de viktigaste uppgifterna för Direktoratet för intern revision [nedan kallat D-IR], varvid detta direktorat ansvarar för genomförandet av administrativa utredningar inom ECB."

42 I skäl 10 i det omtvistade beslutet anges följande: "För att betona och förstärka oberoendet för [D-IR] vad gäller dess uppgift att bekämpa bedrägeri och annan olaglig verksamhet som kan skada ECB:s ekonomiska intressen, skall detta direktorat rapportera till en bedrägeribekämpningskommitté bestående av utomstående oberoende personer med utomordentliga kvalifikationer i sådana ärenden."

43 Artikel 2 i det omtvistade beslutet har rubriken "Rapporteringsansvar vid bedrägeriärenden", och har följande lydelse:

"I enlighet med det här beslutet och i enlighet med gällande förfaranden inom ECB, samt efter att ha uppfyllt relevanta interna bestämmelser och/eller uppförandekodexar för ECB* är [D-IR] ansvarigt vad gäller att utreda och rapportera om alla ärenden som berör förebyggande och uppdagande av bedrägeri och annan olaglig verksamhet som kan skada ECB:s ekonomiska intressen." [*Den svenska översättningen skiljer sig markant från övriga språkversioner, som har följande innehåll: "I enlighet med det här beslutet och i enlighet med gällande förfaranden inom ECB är [D-IR] ansvarigt vad gäller att utreda och rapportera om alla ärenden som berör förebyggande och uppdagande av bedrägeri och annan olaglig verksamhet som kan skada ECB:s ekonomiska intressen samt att utreda och rapportera om efterlevnaden av relevanta interna bestämmelser och/eller uppförandekodexar för ECB." Övers. anm.]

44 Genom artikel 1.1 och 1.2 i det omtvistade beslutet upprättas en bedrägeribekämpningskommitté (nedan kallad ECB:s bedrägeribekämpningskommitté). Denna kommitté är avsedd att förstärka D-IR:s oberoende vad gäller den verksamhet som avses i artikel 2 i beslutet och skall ansvara för den regelbundna övervakningen och genomförandet av denna verksamhet.

45 I enlighet med vad som föreskrivs i artikel 1.3—1.5 i det omtvistade beslutet skall ECB:s bedrägeribekämpningskommitté bestå av tre utomstående och oberoende personer, vilka skall väljas av ECB-rådet för en mandatperiod på tre år. När ledamöterna i bedrägeribekämpningskommittén utför sina uppdrag får de varken begära eller ta emot instruktioner från ECB:s organ, från Europeiska gemenskapernas institutioner eller organ, från regeringar och inte heller från andra institutioner eller organ.

- 46 För att säkerställa att D-IR kan agera effektivt och med den grad av oberoende som behövs, föreskrivs det i artikel 3 i det omtvistade beslutet att direktören för D-IR skall rapportera till ECB:s bedrägeribekämpningskommitté i bedrägeriärenden. I artikel 1.7 i det omtvistade beslutet föreskrivs dessutom att direktören för D-IR varje år skall tillsända nämnda kommitté ett program avseende D-IR:s verksamhet. Vidare skall D-IR regelbundet hålla kommittén informerad om sin verksamhet, särskilt vad gäller utredningar, resultaten av dessa utredningar och åtgärder som vidtagits i samband därmed. I samma bestämmelse anges även att direktören för D-IR skall informera ECB:s bedrägeribekämpningskommitté om fall där ECB:s organ underlåtit att agera på rekommendationer och om fall i vilka information behöver vidarebefordras till rättsliga myndigheter i en medlemsstat.
- 47 Enligt artikel 1.8 i det omtvistade beslutet skall ECB:s bedrägeribekämpningskommitté framlägga rapporter till ECB-rådet, ECB:s externa revisorer och revisionsrätten om resultaten från undersökningarna av D-IR och om de åtgärder som vidtagits som följd därav, samt varje år framlägga minst en rapport om sin verksamhet. Enligt artikel 1.10 i det omtvistade beslutet kan kommittén informera den behöriga nationella rättsliga myndigheten, om tillräckliga bevis föreligger som visar att en överträdelse i strid med den nationella strafflagstiftningen kan föreligga.
- 48 I artikel 4 i det omtvistade beslutet föreskrivs bland annat en skyldighet för D-IR att informera personer som är under utredning och ge dem möjlighet att yttra sig innan några slutsatser dras i vilka de namnges. I artikel 5 första stycket i det omtvistade beslutet anges att D-IR:s verksamhet skall ”utföras i enlighet med såväl bestämmelserna i fördragen, särskilt artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen, som protokollet om immunitet och privilegier för Europeiska gemenskaperna, samt med vederbörligt beaktande av ECB:s anställningsvillkor för dess personal”.

49 I artikel 5 andra stycket i det omtvistade beslutet föreskrivs följande:

”Anställda vid ECB skall, och varje annan person får, informera bedrägeribekämpningskommittén eller [D-IR] om alla former av bedrägeri och annan olaglig verksamhet som kan skada ECB:s ekonomiska intressen. Ingen ECB-anställd skall under några förhållanden behöva utstå orättvis behandling eller diskriminering som följd av att de bidragit till sådan verksamhet som utförs av bedrägeribekämpningskommittén eller av [D-IR] och som beskrivs i detta beslut.”

50 I artikel 6 i beslutet föreskrivs att varje ECB-anställd kan inge klagomål till ECB:s direktion eller till ECB:s bedrägeribekämpningskommitté beträffande åtgärder eller underlåtenhet från D-IR:s sida som medför skada för vederbörande.

51 I artikel 1.9 i det omtvistade beslutet föreskrivs följande:

”Bedrägeribekämpningskommittén skall ansvara för relationerna med [OLAF:s övervakningskommitté] som avses i artikel 11 i... förordning... nr 1073/1999. Dessa relationer skall följa de principer som upprättats genom beslut av ECB.”

Talan

52 Kommissionen har yrkat att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras på grund av att det strider mot förordning nr 1073/1999, i synnerhet mot artikel 4 i nämnda förordning.

- 53 Kommissionen har i första hand anfört att det följer av skäl 8 och artikel 2 i det omtvistade beslutet att enligt beslutets lydelse har D-IR ensam behörighet att utföra administrativa utredningar inom ECB i kampen mot bedrägerier. Detta utgör hinder mot utövandet av de utredningsbefogenheter som OLAF har getts genom förordning nr 1073/1999 och förhindrar en tillämpning av förordningen på ECB, och speglar den ståndpunkt som ECB har intagit under hela det lagstiftningsarbete som föregick antagandet av förordningen. I skälen i det omtvistade beslutet görs således uttrycklig åtskillnad mellan de regler som antagits med stöd av artikel 280 EG och de regler som skall antas beträffande ECB, genom att hänvisa till ECB:s oberoende ställning och den omständigheten att ECB har en egen budget och egna tillgångar.
- 54 Att de regler som införts genom det omtvistade beslutet utgör specialbestämmelser som skiljer sig från reglerna i förordning nr 1073/1999 framgår även av det faktum att den enda beröringspunkten mellan de två regelverken finns i artikel 1.9 i det omtvistade beslutet. I nämnda artikel föreskrivs att ECB:s bedrägeribekämpningskommitté skall ansvara för relationerna med OLAF:s övervakningskommitté, enligt principer som skall fastställas genom beslut av ECB.
- 55 Kommissionen har i andra hand gjort gällande att det omtvistade beslutet inte innehåller någon åtgärd för att genomföra artikel 4.6 i förordning nr 1073/1999, med hänsyn till det val som ECB har gjort. Tvärtom föreskrivs det i det omtvistade beslutet att anställda vid ECB skall informera D-IR i stället för OLAF i bedrägeriärenden.

De grunder som ECB har åberopat till sitt försvar

- 56 ECB har i första hand anfört att det omtvistade beslutet inte strider mot förordning nr 1073/1999. Eftersom beslutet följaktligen inte innehåller någon

rättsstridighet i den mening som avses i artikel 230 EG skall talan ogillas, oaktat frågan huruvida förordning nr 1073/1999 skall tillämpas på ECB eller ej.

- 57 ECB har i andra hand anfört att förordningen skall tolkas så att den inte är tillämplig på ECB. För det fall domstolen inte skulle godta en sådan tolkning, skall den fastställa att förordningen är rättsstridig på grund av att den har antagits i strid med artiklarna 105.4 EG, 108 EG och 280 EG och i strid med proportionalitetsprincipen och, följaktligen, i enlighet med artikel 241 EG förklara att förordningen inte skall tillämpas.
- 58 Domstolen skall först pröva huruvida förordning nr 1073/1999 är tillämplig, och därefter — förutsatt att det har fastställts att förordningen är tillämplig — undersöka huruvida det omtvistade beslutet står i strid med förordningens bestämmelser.

Huruvida förordning nr 1073/1999 skall tillämpas

- 59 För att avgöra huruvida domstolen skall förklara att förordning nr 1073/1999 inte skall tillämpas på ECB, såsom ECB har gjort gällande, skall domstolen först pröva huruvida förordningen skall tolkas så att den är tillämplig på ECB. Om så är fallet skall domstolen därefter undersöka huruvida det kan fastslås att förordningen inte skall tillämpas på grund av att den eventuellt är rättsstridig enligt artikel 241 EG.

Tillämpningsområdet för förordning nr 1073/1999

- 60 ECB har hävdat att förordning nr 1073/1999 skall tolkas så att ECB inte omfattas av förordningens tillämpningsområde. ECB har i det avseendet bland annat gjort gällande att uttrycket ”organ och byråer som inrättats genom fördragen eller på grundval av dessa” i artikel 1.3 i förordningen inte är särskilt klart. Särskilt mot bakgrund av att artikel 280.4 EG valdes som rättslig grund för förordningen, skulle uttrycket kunna förstås så att det inte omfattar ”organ” vars ekonomiska intressen är skilda från Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen och saknar samband med gemenskapens budget.
- 61 Enligt ECB är en sådan tolkning dessutom den enda som inte påverkar förordningens lagenlighet, och i enlighet med domstolens rättspraxis skall den därför ges företräde (dom av den 29 juni 1995 i mål C-135/93, Spanien mot kommissionen, REG 1995, s. I-1651, punkt 37).
- 62 Domstolen kan inte godta detta argument.
- 63 Som både kommissionen och intervenienterna helt riktigt har påpekat kan uttrycket ”institutioner, organ och byråer som inrättats genom fördragen eller på grundval av dessa” i artikel 1.3 i förordning nr 1073/1999 inte tolkas på så sätt att det inte omfattar ECB.
- 64 Det är i det avseendet tillräckligt att påpeka att ECB faktiskt inrättades genom EG-fördraget, vilket framgår av själva lydelsen i artikel 8 EG, oavsett vilken särställning ECB har i gemenskapens rättsordning.

- 65 Det framgår varken av ingressen till eller av bestämmelserna i förordning nr 1073/1999 att gemenskapslagstiftaren hade för avsikt att göra någon åtskillnad mellan de institutioner, organ eller byråer som inrättats genom fördragen eller på grundval av dessa, genom att från förordningen undanta de organ eller byråer som har medel som är skilda från gemenskapens budget.
- 66 Tvärtom påpekas det uttryckligen i skäl 7 i förordning nr 1073/1999 att det är nödvändigt att OLAF:s interna utredningar omfattar "alla" dessa institutioner, organ och byråer.
- 67 Mot bakgrund av den klara ordalydelsen i förordning nr 1073/1999 råder det följaktligen inte någon tvekan om att förordningen skall tolkas så att den är avsedd att tillämpas på ECB, oberoende av frågan huruvida denna omständighet påverkar förordningens lagenlighet.

ECB:s invändning om att förordning nr 1073/1999 är rättsstridig

- 68 Sedan det slagits fast att ECB omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1073/1999 skall domstolen pröva huruvida domstolen till följd härav med stöd av artikel 241 EG skall förklara att förordningen inte skall tillämpas på ECB, såsom ECB har gjort gällande.
- 69 ECB har för det första anfört att förordning nr 1073/1999 inte kunde antas med stöd av artikel 280 EG, och att förordningen därför innebär maktmissbruk. ECB anser för det andra att förordningen har antagits med åsidosättande av väsentliga förföreskrifter, eftersom kravet i artikel 105.4 EG, att ECB skulle höras innan

rättsakten antogs, inte har efterlevts i förevarande fall. ECB har för det tredje gjort gällande att den omständigheten att ECB omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1073/1999 strider mot EG-fördraget genom att det skadar ECB:s oberoende ställning, som föreskrivs i artikel 108 EG. För det fjärde strider förordningen mot proportionalitetsprincipen, eftersom dess tillämpning på ECB inte är ändamålsenlig när det gäller att uppnå de mål som eftersträvas genom förordningen, och går utöver vad som är nödvändigt i det syftet.

- 70 Kommissionen och intervenienterna har bestritt att förordning nr 1073/1999 är rättsstridig. Kommissionen har inledningsvis även gjort gällande att ECB inte kan åberopa artikel 241 EG för att göra gällande att förordningen inte skall tillämpas.
- 71 Under dessa förhållanden skall domstolen pröva huruvida ECB i detta förfarande kan åberopa att förordning nr 1073/1999 är rättsstridig, och skall — om så är fallet — därefter pröva huruvida denna invändning eventuellt är befogad.

Huruvida invändningen om rättsstridighet kan prövas

- 72 Kommissionen har hävdat att svaranden, i detta förfarande, inte kan göra gällande att förordning nr 1073/1999 är rättsstridig med stöd av artikel 241 EG, eftersom ECB inte har väckt talan om ogiltigförklaring av förordningen med stöd av artikel 230 EG inom den frist på två månader som föreskrivs i denna artikel.

- 73 ECB anser att villkoren i artikel 241 EG är uppfyllda i förevarande fall, eftersom parlamentet och rådet gemensamt har antagit förordning nr 1073/1999, varvid väsentliga formföreskrifter åsidosattes och det förekom maktmissbruk, och förordningen strider mot EG-fördraget och proportionalitetsprincipen. ECB har tillagt att den avstod från att väcka talan om ogiltigförklaring av förordningen på grund av att den var övertygad om att förordningen inte kunde tillämpas på ECB, eftersom artikel 280 EG valdes som rättslig grund för förordningen och eftersom ECB inte hördes innan förordningen antogs.
- 74 Domstolen påpekar att enligt fast rättspraxis kan ett beslut som har fattats av en av gemenskapens institutioner och mot vilket talan inte har väckts av dess adressat inom den i artikel 230 femte stycket EG föreskrivna fristen inte längre angripas av denne (se senast dom av den 22 oktober 2002 i mål C-241/01, National Farmers' Union, REG 2002, s. I-9079, punkt 34, och där angiven rättspraxis).
- 75 Syftet med den allmänna princip som artikel 241 EG ger uttryck för är att garantera att varje person har eller har haft en möjlighet att ifrågasätta en gemenskapsrättsakt vilken utgör grund för ett beslut som går honom emot. Domstolen har emellertid funnit att denna princip inte hindrar att en enskild förlorar rätten att angripa en förordning när den i förhållande till den enskilde skall betraktas som ett individuellt beslut och denne med stöd av artikel 230 EG otvivelaktigt skulle ha kunnat väcka talan om ogiltigförklaring av förordningen, vilket medför att den enskilde inte inför nationell domstol kan åberopa att förordningen är rättsstridig. Domstolen har funnit att denna slutsats gäller de förordningar genom vilka det införs antidumpningstullar på grund av den dubbla karaktär dessa har, eftersom de, å ena sidan, är normativa och, å andra sidan, direkt och personligen kan beröra vissa ekonomiska aktörer (se dom av den 15 februari 2001 i mål C-239/99, Nachi Europe, REG 2001, s. I-1197, punkt 37).
- 76 De principer som angetts ovan påverkar dock inte på något sätt den regel som uppställs i artikel 241 EG, enligt vars lydelse parterna i en tvist om en förordning

som avses i denna bestämmelse med stöd av artikel 230 andra stycket EG inför domstolen får göra gällande att förordningen inte skall tillämpas.

- 77 I förevarande mål har ingen av parterna ifrågasatt att förordning nr 1073/1999 är normativ och det har i synnerhet inte gjorts gällande att förordningen skall likställas med ett beslut eller att ECB i sådant fall skulle vara beslutets adressat.
- 78 Under dessa omständigheter kan ECB inte nekas rätten att i denna tvist, med stöd av artikel 241 EG, göra gällande att förordning nr 1073/1999 är rättsstridig. Följaktligen skall grunden som avser att invändningen om rättsstridighet inte kan prövas underkännas.

Grunden som avser att förordningen saknar rättslig grund

- 79 Till stöd för invändningen om rättsstridighet har ECB som första grund anfört att förordning nr 1073/1999 inte kunde antas med stöd av artikel 280 EG och därför inte skall tillämpas.
- 80 Enligt ECB avser uttrycket "gemenskapens ekonomiska intressen" i denna bestämmelse endast utgifter och inkomster som hör till Europeiska gemenskapens budget. Uttrycket medför att det följaktligen är uteslutet att åtgärder kan vidtas med stöd av denna artikel för att bekämpa bedrägerier inom ECB, eftersom ECB har en egen budget och egna medel.

- 81 Mer allmänt anser ECB att artikel 280 EG inte medger att det vidtas åtgärder för att bekämpa bedrägerier inom institutioner, organ eller byråer som inrättats genom fördragen eller på grundval av dessa.

Uttrycket ”som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen”

— ECB:s argument

- 82 Enligt ECB är det enligt artikel 280 EG endast tillåtet att vidta åtgärder mot bedrägerier i syfte att skydda gemenskapens budget. Detta bekräftas bland annat av att bestämmelsen i fråga är placerad i avdelning II i femte delen av EG-fördraget, med rubriken ”Finansiella bestämmelser”. Denna avdelning behandlar i sin helhet olika aspekter rörande gemenskapsbudgetens sammanställning, förberedande, antagande och genomförande, samt finansieringen av utgifter genom egna medel.

- 83 ECB anser att härav följer att gemenskapsbestämmelser som antas med stöd av artikel 280 EG för att bekämpa bedrägerier inte skall tillämpas på ECB, eftersom den har en egen budget, som är skild från Europeiska gemenskapens budget och som avspeglar bankens oberoende i finansieringshänseende.

- 84 Som framgår av artiklarna 28—30 i ECBS-stadgan härrör nämligen ECB:s medel enbart från kapital som tillskjutits av de nationella centralbankerna, samt de vinster som ECB:s eller de nationella centralbankernas transaktioner medför och som fördelas i enlighet med artiklarna 32 och 33 i ECBS-stadgan. ECB beviljas

inga anslag genom gemenskapens budget och det finns inte någon mekanism för att genom gemenskapens budget täcka ECB:s eventuella förluster. Sådana förluster kan, enligt artikel 33.2 i ECBS-stadgan, täckas av ECB:s allmänna reservfond och — om det behövs — av de nationella centralbankerna.

- 85 ECB har tillagt att EG-fördragets femte del, vilken innehåller artikel 280 EG, enligt rubriken avser "gemenskapens institutioner", och den innehåller inte något kapitel om ECB. ECB:s ekonomiska tillgångar regleras av kapitel VI i ECBS-stadgan, med rubriken "Finansiella bestämmelser för ESBC".
- 86 ECB:s oberoende i finansieringshänseende bekräftas även av att ECB:s organ ensamma har behörighet att anta dess budget och upprätta dess årsbokslut, vilket framgår av artikel 26.2 i ECBS-stadgan och artiklarna 15 och 16.4 i arbetsordningen för ECB, i dess lydelse av den 22 april 1999 (EGT L 125, s. 34).
- 87 De samband som kan föreligga mellan gemenskapens budget och ECB är alltför underordnade ECB:s uppdrag för att motivera att ECB omfattas av åtgärder som vidtagits med stöd av artikel 280.4 EG. ECB har särskilt påpekat att den gemenskapsskatt på de anställdas löner som ECB betalar till gemenskapens budget motsvarar mindre än 3 procent av ECB:s budget.
- 88 ECB anser dessutom att dess tolkning överensstämmer med tidigare lagstiftningspraxis, vilken bekräftade att det föreligger ett samband mellan "gemenskapens ekonomiska intressen", å ena sidan, och Europeiska gemenskapernas allmänna budget och budgetar som de förvaltar, å andra sidan. ECB har i det avseendet särskilt hänvisat till definitionen av oegentligheter i artikel 1.2 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av

Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, s. 1), och begreppet "bedrägeri som riktar sig mot Europeiska gemenskapernas finansiella intressen", såsom det definieras i artikel 1 i konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, vilken utarbetats genom rådets akt 95/C 316/03 av den 26 juli 1995 (EGT C 316, s. 49).

— Domstolens bedömning

89 I motsats till vad ECB har anfört som första grund, skall uttrycket "gemenskapens ekonomiska intressen" i artikel 280 EG tolkas så att det inte bara omfattar inkomster och utgifter som hör till gemenskapens budget, utan i princip även de inkomster och utgifter som hör till budgeten för andra organ eller byråer som inrättats genom EG-fördraget.

90 Bland de skäl som stöder en sådan slutsats finns för det första — som generaladvokaten har påpekat i punkt 117 i sitt förslag till avgörande — det faktum att uttrycket är specifikt för artikel 280 EG och att det skiljer sig från den terminologi som används i de andra bestämmelserna i avdelning II i femte delen av EG-fördraget, i vilka det undantagslöst hänvisas till Europeiska gemenskapens "budget". Som den nederländska regeringen har påpekat gäller samma sak den omständigheten att uttrycket "gemenskapens ekonomiska intressen" förefaller vara mer omfattande än uttrycket "[g]emenskapens... inkomster och utgifter" som förekommer i bland annat artikel 268 EG.

91 Själva den omständigheten att ett organ eller en byrå har inrättats genom EG-fördraget antyder för det andra att organet eller byrån dels har utformats i syfte att bidra till att förverkliga Europeiska gemenskapens mål, dels omfattas av gemenskapsbestämmelserna. De medel som organet eller byrån förfogar över till följd av fördraget är därför i sig av särskilt och direkt ekonomiskt intresse för gemenskapen.

- 92 Vad särskilt beträffar ECB konstaterar domstolen att den, såsom framgår av artiklarna 8 EG och 107.2 EG, inrättades som en juridisk person genom EG-fördraget. Som framgår av lydelsen i artiklarna 4.2 EG och 105.1 EG skall huvudmålet för ECBS, i vilket ECB utgör en central del, vara att upprätthålla prisstabilitet, och utan att åsidosätta detta mål skall ECBS stödja den allmänna ekonomiska politiken inom Europeiska gemenskapen i syfte att bidra till att förverkliga gemenskapens mål enligt artikel 2 EG, däribland bland annat att upprätta en ekonomisk och monetär union eller att främja en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt. Härav följer att ECB omfattas av gemenskapsbestämmelserna, enligt EG-fördraget.
- 93 Även åtskilliga andra gemenskapsbestämmelser bekräftar att ECB:s medel och hur dessa används är av uppenbart ekonomiskt intresse för Europeiska gemenskapen och de mål som den eftersträvar.
- 94 En av dessa bestämmelser är artikel 27 i ECBS-stadgan. I artikel 27.1 föreskrivs att de externa revisorerna som skall granska ECB:s räkenskapshandlingar och konton skall vara godkända av rådet, och i artikel 27.2 anges att revisionsrättens befogenheter omfattar granskning av effektiviteten i ECB:s förvaltning. Samma sak gäller artiklarna 28.1 och 30.4 i denna stadga, där det föreskrivs att ECB:s kapital kan ökas genom beslut av ECB-rådet inom de gränser och på de villkor som fastställs av rådet, och att ECB kan kräva inbetalning av valutareserver. Slutligen har rådet enligt artikel 107.5 EG befogenhet att ändra olika bestämmelser i ECBS-stadgan, däribland olika artiklar i kapitel VI i stadgan, med rubriken "Finansiella bestämmelser för ECBS".
- 95 Av det ovan anförda följer att uttrycket "gemenskapens ekonomiska intressen" i artikel 280 EG inte bara avser Europeiska gemenskapens budget i strikt bemärkelse, utan även omfattar ECB:s medel och utgifter (se analogt —

beträffande frågan huruvida artikel 179 i EG-fördraget (nu artikel 236 EG) är tillämplig på Europeiska investeringsbanken — dom av den 15 juni 1976 i mål 110/75, Mills mot EIB, REG 1976, s. 955, punkt 14).

- 96 Enbart den omständigheten — om det antas att den har visats — att uttrycket "gemenskapens ekonomiska intressen" har getts en annan innebörd i lagstiftningspraxis, vilken för övrigt föregick införandet i fördraget av styckena 1 och 4 i artikel 280 EG, påverkar inte denna slutsats.
- 97 Härav följer att det faktum att förordning nr 1073/1999 även avser ECB, vilken inrättades genom EG-fördraget och som enligt fördraget har egna medel som är skilda från gemenskapens budget, inte motiverar att förordningen inte skall tillämpas med stöd av artikel 241 EG.

Möjligheten att vidta åtgärder mot bedrägerier som avser de institutioner, organ eller byråer som inrättats genom fördragen eller på grundval av dessa

- 98 Med hänsyn till ordalydelsen i artikel 280.4 EG, enligt vilken Europeiska gemenskapen skall vidta åtgärder "för att ge effektivt och likvärdigt skydd i medlemsstaterna" och enligt vilken sådana åtgärder inte får gälla "tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättsskipningen", anser ECB att gemenskapslagstiftarens befogenheter är begränsade till vidtagandet av åtgärder för att förbättra bedrägeribekämpningen på medlemsstatsnivå. Enligt ECB är det uteslutet att åtgärder för att bekämpa bedrägerier eller beivra oegentligheter inom de institutioner, organ eller byråer som inrättats genom fördragen eller på grundval av dessa skulle kunna vidtas med stöd av denna artikel.

99 Domstolen kan inte godta denna ståndpunkt.

100 Genom att i artikel 280 EG införa de klargöranden som framgår av styckena 1 och 4 i nämnda artikel hade nämligen Amsterdamfördragets upphovsmän uppenbarligen för avsikt att förstärka kampen mot bedrägerier och oegentligheter som riktar sig mot Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen, bland annat genom att uttryckligen ge Europeiska gemenskapen till uppgift att, i likhet med medlemsstaterna, "bekämpa" sådana bedrägerier och oegentligheter genom att vidta "åtgärder" som skall ha "avskräckande effekt" och ge ett "effektivt skydd i medlemsstaterna".

101 Den omständigheten att det i artikel 280.1 EG särskilt anges att dessa åtgärder skall vidtas i enlighet med denna artikel innebär inte att det enbart hänvisas till artikelns följande stycken, i synnerhet stycke 4, för att fastställa omfattningen av gemenskapens behörighet på området.

102 Artikel 280.4 EG skall nämligen tolkas så att den kompletterar definitionen av gemenskapens behörighet och fastställer vissa villkor för utövandet av denna behörighet. I bestämmelsen föreskrivs således de förfarandevillkor som skall iakttas när gemenskapsåtgärder vidtas och det anges likaså att Europeiska gemenskapens åtgärder i lika hög grad avser förebyggande av bedrägerier som kampen mot dessa. Av bestämmelsen framgår även att gemenskapens behörighet är begränsad i vissa avseenden, eftersom de åtgärder som vidtas inte får gälla tillämpningen av nationell straffrätt eller den nationella rättsskipningen.

103 Det faktum att det i artikel 280.4 EG bland annat hänvisas till nödvändigheten av att bidra till ett effektivt och likvärdigt skydd i medlemsstaterna kan i det avseendet, som generaladvokaten helt riktigt har påpekat i punkt 108 i sitt förslag

till avgörande, inte tolkas på så sätt att Amsterdamfördragets upphovsmän underförstått ville begränsa Europeiska gemenskapens åtgärder ytterligare, på ett så grundläggande sätt som ett förbud mot att bekämpa bedrägerier och andra oegentligheter som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen, genom att anta regler som avser de institutioner, organ och byråer som inrättats genom fördragen eller på grundval av dessa.

104 Förutom att en sådan begränsning av gemenskapens behörighet inte följer av ordalydelsen i artikel 280 EG skall det även påpekas att en sådan begränsning knappast skulle vara förenlig med de mål som eftersträvas genom bestämmelsen, vilket kommissionen och samtliga intervenienter helt riktigt har gjort gällande. För att skapa ett verkligt skydd för Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen är det nämligen nödvändigt att åtgärder för att avskräcka från och bekämpa bedrägerier och andra oegentligheter vidtas på samtliga plan där dessa intressen kan påverkas av sådana företeelser. De företeelser som bekämpas på detta sätt kan dessutom ofta samtidigt involvera aktörer som befinner sig på olika plan.

105 Av det ovan anförda följer att ECB:s grund, att förordning nr 1073/1999 saknar rättslig grund, skall underkännas. Följaktligen kan domstolen inte slå fast att nämnda förordning på denna grund inte skall tillämpas med stöd av artikel 241 EG.

Grunden som avser att ECB inte hördes

106 Som andra grund har ECB anført att förordning nr 1073/1999 inte skall tillämpas på grund av att den antogs utan att ECB dessförinnan hördes, vilket strider mot artikel 105.4 EG.

- 107 Enligt ECB inkräktar förordningen på ECB:s behörighet att reglera den egna interna organisationen. Denna behörighet följer först och främst av principen om *implicita befogenheter*, och även av artikel 12.3 i ECBS-stadgan, i vilken det föreskrivs att ECB-rådet skall anta arbetsordningen för ECB. Vidare följer den av artikel 36 i nämnda stadga, enligt vilken ECB-rådet har befogenhet att fastställa anställningsvillkoren för ECB:s personal, och slutligen av ECB:s institutionella oberoende, vilket bekräftas av det faktum att ECB har försetts med egna organ genom EG-fördraget. Närmare bestämt skadar förordning nr 1073/1999 ECB:s interna struktur och/eller ECB:s anställda.
- 108 ECB har gjort gällande att behörigheten att reglera den egna interna organisationen utgör ett av "ECB:s behörighetsområden" i den mening som avses i artikel 105.4 EG, vilket medför att ECB borde ha hörts i enlighet med kraven i denna bestämmelse innan förordning nr 1073/1999 antogs.
- 109 Kommissionen har bland annat invänt att artikel 105.4 EG inte avser vilken rättsakt som helst som gemenskapslagstiftaren antar som kan få följder för ECB, utan just de rättsakter som rör de sakfrågor som hör till ECB:s ansvarsområden, framför allt rörande den monetära politiken. Rådet har anfört att artikel 105.4 EG inte är tillämplig i förevarande fall, eftersom förordning nr 1073/1999 inte på något sätt inkräktar på ECB:s uppdrag, utan endast på ECB:s befogenheter vad gäller den administrativa verksamheten.
- 110 Domstolen konstaterar att artikel 105.4 EG hör till kapitel 2, vilket rör den monetära politiken, i avdelning VII i tredje delen av EG-fördraget. Skyldigheten enligt denna bestämmelse att höra ECB när man planerar att anta en rättsakt på ett område som omfattas av ECB:s behörighet har — som generaladvokaten har angett i punkt 140 i sitt förslag till avgörande — huvudsakligen till syfte att

säkerställa att den som upprättar en sådan rättsakt avvaktar med att anta denna till dess det organ hörts som, genom de specifika uppgifter som det har på det aktuella området enligt gemenskapsrätten och med sin stora sakkunskap, särskilt kan bidra till det planerade lagstiftningsförfarandet.

- 111 Så är emellertid inte fallet i fråga om kampen mot bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen, eftersom ECB inte har några särskilda uppgifter på detta område. Det skall även konstateras att den omständigheten att förordning nr 1073/1999 kan inverka på ECB:s interna organisation inte särskiljer ECB från de andra institutioner, organ eller byråer som inrättats genom fördragen.
- 112 Härav följer att ECB:s grund, som avser den omständigheten att ECB inte hördes innan förordning nr 1073/1999 antogs, skall underkännas. Följaktligen kan domstolen inte slå fast att nämnda förordning på denna grund inte skall tillämpas med stöd av artikel 241 EG.

Grunden som avser att ECB:s oberoende ställning har skadats

Parternas argument

- 113 Som tredje grund har ECB anfört att förordning nr 1073/1999 inte skall tillämpas på grund av att det system med administrativa utredningar som föreskrivs i förordningen står i strid med det oberoende som ECB garanteras genom artikel 108 EG.

- 114 Enligt ECB gäller denna garanti för oberoende inte bara vid fullgörandet av ECBS grundläggande uppgifter som anges i artikel 105.2 EG, utan även mer allmänt vid utövandet av alla andra befogenheter som ECB har enligt EG-fördraget, det vill säga bland annat de befogenheter som ECB har enligt artiklarna 12.3 och 36.1 i ECBS-stadgan i fråga om dess interna organisation och anställningsvillkoren för ECB:s personal. Dessa befogenheter omfattar även vidtagandet av åtgärder mot bedrägerier.
- 115 Enligt ECB bekräftas denna slutsats av den konvergensrapport som Europeiska monetära institutet upprättade år 1998 i enlighet med artikel 109j i EG-fördraget (nu artikel 121 EG). Av rapporten framgår att det oberoende som de nationella centralbankerna, och följaktligen även ECB, skall åtnjuta skall vara sådant att de skyddas från "alla källor till yttre påverkan".
- 116 Vidare skall hänsyn tas till den omständighet som ECB redan har åberopat till stöd för den grund som avser påståendet att förordning nr 1073/1999 saknar rättslig grund, nämligen att ECB åtnjuter en oberoende ställning i finansieringshänseende till följd av att den förfogar över en egen budget som den har kontrollen över, vilken är skild från Europeiska gemenskapens budget.
- 117 Slutligen anser ECB att det är av relevans att ledamöterna i ECB:s beslutande organ har en ställning som är ägnad att garantera deras oberoende. ECB har i det avseendet hänvisat till artikel 112.2 b EG, i vilken det fastställs hur ECB-direktionens ledamöter skall utses och anges att deras mandattid är åtta år och att mandatet inte kan förnyas. ECB har även åberopat artikel 11.4 i ECBS-stadgan, i vilken det föreskrivs att domstolen endast får avsätta en direktionsledamot om ECB-rådet eller ECB:s direktion har begärt detta. ECB har även nämnt artikel 14.2 i ECBS-stadgan, i vilken det föreskrivs att en centralbankschef som har avsatts får överklaga detta beslut till domstolen.

- 118 Beträffande de regler som föreskrivs i förordning nr 1073/1999 har ECB hävdad att det skulle skada dess oberoende ställning om OLAF gavs befogenhet att utföra interna utredningar inom ECB. Såväl utövandet av denna befogenhet som enbart ett hot om att utöva denna befogenhet skulle nämligen kunna utsätta ECB-rådets eller ECB-direktionens ledamöter för påtryckningar och äventyra deras oberoende ställning vid beslutsfattandet.
- 119 ECB har visserligen medgett att sannolikheten för att sådana påtryckningar någonsin skulle förekomma i praktiken eller att de skulle kunna ha någon inverkan på beslutsfattandet inom ECB är "ytterst liten". Den anser dock att behovet av ett fortsatt oinskränkt förtroende från de instabila finansmarknadernas sida förutsätter att varje situation undviks som kan medföra farhågor — oavsett om dessa är formella eller endast skenbara — för att OLAF:s befogenheter kan ge kommissionen ett eventuellt inflytande över ECB.
- 120 ECB har i sistnämnda avseende påpekat att OLAF alltjämt är en intern avdelning inom kommissionen som har vissa band till denna institution, bland annat vad gäller budgeten, och att OLAF:s personal omfattas av Tjänsteföreskrifter för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna och är beroende av kommissionen för sin fortsatta karriär.
- 121 ECB har även uttryckt vissa tvivel beträffande garantierna kring utövandet av OLAF:s befogenheter. Närmare bestämt betvivlar ECB att artikel 6.3 i förordning nr 1073/1999 kan förhindra OLAF från att göra en utredning när det saknas tillräckligt stöd därför. ECB har även gjort gällande att skyldigheten för OLAF att iaktta de grundläggande rättigheterna inte framgår av förordningens bestämmelser, utan endast av ingressen till förordningen.
- 122 Kommissionen anser att ECB utgör en integrerad del av Europeiska gemenskapen. Den har erinrat om att enligt artikel 291 EG skall ECB, på de villkor som

anges i protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier, åtnjuta den immunitet och de privilegier som krävs för att den skall kunna fullgöra sin uppgift. Vidare skall gemenskapsskatt utgå på lönerna till ECB:s personal. Kommissionen har även gjort gällande att ECB omfattas av EG-domstolens kontroll och att effektiviteten i dess förvaltning skall granskas av revisionsrätten enligt artikel 27.2 i ECBS-stadgan. Kommissionen har även angett att ECB är skyldig att överlämna en årsrapport om verksamheten inom ECBS och om den monetära politiken till bland annat parlamentet, och parlamentets behöriga kommittéer kan dessutom höra ECB:s ordförande och övriga direktionens ledamöter, i enlighet med artikel 113.3 EG.

- 123 Enligt kommissionen bidrar ECB, liksom den monetära politiken, avseende vilken ECB har särskilda befogenheter, till att uppnå Europeiska gemenskapens allmänna mål, vilket bekräftas av artikel 105.1 EG.
- 124 Kommissionen har vidare hävdatt att flera bestämmelser i EG-fördraget visar att ECB inte är undantagen från gemenslagslagstiftarens behörighetsområden. Den har nämnt artikel 107.5 EG, i vilken det föreskrivs att flera artiklar i ECBS-stadgan kan ändras av rådet med parlamentets samtycke. Kommissionen har i det avseendet understrukt att artikel 36.1 i ECBS-stadgan, enligt vilken ECB-rådet skall fastställa anställningsvillkoren för ECB:s personal, hör till de bestämmelser som kan ändras av rådet på detta sätt, vilket bekräftar att ECB inte garanteras fullständigt oberoende i förhållande till gemenslagslagstiftaren ens i sina interna angelägenheter.
- 125 Kommissionen har även omnämnt artiklarna 107.6 EG, 110.1 första strecksatsen EG och 110.3 EG. Av dessa artiklar framgår att flera bestämmelser i ECBS-stadgan fordrar att rådet vidtar kompletterande åtgärder. Kommissionen

har även hänvisat till artikel 105.6 EG, enligt vilken rådet får tilldela ECB vissa särskilda uppgifter när det gäller tillsynen över finansinstitut.

- 126 Enligt kommissionen följer det av det ovan anförda att det oberoende som ECB åtnjuter, och som artikel 108 EG syftar till att skydda, enbart är funktionellt och endast avser fullgörandet av ECB:s särskilda uppgifter enligt EG-fördraget och ECBS-stadgan. Oberoendet medför inte att ECB inte omfattas av fördragets regler.
- 127 I det avseendet är ECB:s situation jämförbar med Europeiska investeringsbankens situation. Domstolen har, enligt kommissionen, slagit fast att erkännandet av Europeiska investeringsbankens oberoende i funktionellt och institutionellt hänseende inte medför att den helt frigörs från gemenskaperna och undantas från alla gemenskapsbestämmelser (dom av den 3 mars 1988 i mål 85/86, kommissionen mot EIB, REG 1988, s. 1281, och av den 2 december 1992 i mål C-370/89, SGEEM och Etroy mot EIB, REG 1992, s. I-6211, svensk specialutgåva, tillägg, s. 59).
- 128 I förevarande mål har ECB inte visat på vilket sätt ett regelverk som gemenskapslagstiftaren antar i kampen mot bedrägerier i praktiken skulle kunna hindra ECB från att fullgöra sina särskilda uppgifter. ECB:s oberoende ställning kan i synnerhet inte påverkas av den omständigheten att det, genom ingripande av ett oberoende organ som OLAF, kan utföras administrativa utredningar inom ECB avseende bedrägerier i syfte att fastställa faktiska omständigheter, med anledning av vilka det därefter åligger ECB eller de nationella myndigheterna att vidta åtgärder.
- 129 Slutligen anser kommissionen att förordning nr 1073/1999 ger alla de garantier som krävs för att grundläggande rättigheter skall iakttas, vilket framgår av bland annat artiklarna 4.1, 4.6, 6.3 och 14 i förordningen.

Domstolens bedömning

- 130 Vid prövningen av den grund som ECB har åberopat skall det omgående påpekas att det är uppenbart att EG-fördragets upphovsmän hade för avsikt att garantera att ECB är i stånd att fullgöra sina uppgifter enligt fördraget på ett oberoende sätt.
- 131 Denna vilja kommer särskilt till uttryck i artikel 108 EG. I denna artikel uppställs ett uttryckligt förbud för ECB och medlemmarna av ECB:s beslutande organ att — då de utövar de befogenheter och fullgör de uppgifter som ECB har tilldelats genom EG-fördraget och ECBS-stadgan — begära eller ta emot instruktioner från gemenskapsinstitutioner eller gemenskapsorgan, från medlemsstaternas regeringar eller från något annat organ. Vidare är det förbjudet för dessa gemenskapsinstitutioner eller gemenskapsorgan och regeringar att söka påverka medlemmarna av ECB:s beslutande organ när de fullgör ECB:s uppgifter.
- 132 Det skall även påpekas att ECB är en juridisk person, att den har egna medel och en egen budget samt egna beslutande organ och åtnjuter den immunitet och de privilegier som krävs för att den skall kunna fullgöra sin uppgift, och att endast domstolen, på begäran av ECB-rådet eller direktionen, får avsätta en ledamot av ECB:s direktion på de villkor som föreskrivs i artikel 11.4 i ECBS-stadgan. Dessa omständigheter utgör faktorer som bidrar till att stärka den oberoende ställning som föreskrivs i artikel 108 EG.
- 133 Det skall dock konstateras att gemenskapsinstitutioner, däribland parlamentet, kommissionen och domstolen, åtnjuter en oberoende ställning och garantier som i många avseenden kan jämföras med den oberoende ställning och de garantier

som ECB således har getts. I det avseendet kan det hänvisas till, exempelvis, artikel 213.2 EG, i vilken det anges att ledamöterna av kommissionen i gemenskapens allmänna intresse skall fullgöra sina skyldigheter under full oavhängighet. I snarlika ordalag som dem som används i artikel 108 EG anges i artikel 213.2 EG att kommissionens ledamöter vid fullgörandet av dessa skyldigheter inte skall vare sig begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller något annat organ. Vidare förbinder sig varje medlemsstat att inte söka påverka dessa när de utför sina uppgifter.

134 Som framgår av själva ordalydelsen i artikel 108 EG syftar bestämmelsen till att skydda ECB och dess beslutande organ från sådan yttre påverkan som kan inverka på fullgörandet av de "uppgifter" som ECB har tilldelats genom EG-fördraget och ECBS-stadgan. Som generaladvokaten har påpekat i punkterna 150 och 155 i sitt förslag till avgörande syftar artikel 108 EG i huvudsak till att skydda ECB mot alla former av politiska påtryckningar för att göra det möjligt för ECB att effektivt arbeta för de fastställda målen för dess verksamhet, tack vare det oberoende utövandet av de särskilda befogenheter som ECB har getts i det syftet genom EG-fördraget och ECBS-stadgan.

135 Som kommissionen och intervenienterna helt riktigt har påpekat medför däremot inte erkännandet av ett sådant oberoende att ECB helt frigörs från Europeiska gemenskapen och undantas från alla gemenskapsbestämmelser. Det framgår nämligen av artikel 105.1 EG att ECB är ämnad att bidra till att förverkliga Europeiska gemenskapens mål, och i artikel 8 EG anges att ECB skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom EG-fördraget och ECBS-stadgan. Som kommissionen har påpekat omfattas ECB av vissa gemenskapskontroller, bland annat domstolens kontroll och revisionsrättens granskning, på de villkor som föreskrivs i fördraget och i ECBS-stadgan. Slutligen framgår det att EG-fördragets upphovsmän inte hade för avsikt att undanta ECB från alla former av normativa åtgärder från gemenskapslagstiftarens sida, vilket framgår av bland annat artiklarna 105.6 EG, 107.5 EG, 107.6 EG, 110.1 första strecksatsen EG och 110.3 EG, vilka har åberopats av kommissionen.

- 136 Av det ovan anförda följer att ingenting a priori utesluter att gemenskapslagstiftaren, med stöd av de befogenheter som den har enligt EG-fördraget och på de villkor som föreskrivs i nämnda fördrag, kan vidta normativa åtgärder som kan vara tillämpliga på ECB.
- 137 Som både kommissionen och generaladvokaten, i punkt 160 i sitt förslag till avgörande, har påpekat, skall det dessutom konstateras att ECB inte har visat hur den omständigheten att ECB omfattas av åtgärder som vidtagits av gemenskapslagstiftaren i kampen mot bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen, såsom de åtgärder som föreskrivs i förordning nr 1073/1999, skulle kunna påverka ECB:s förmåga att på ett oberoende sätt fullgöra de särskilda uppgifter som den har tilldelats genom EG-fördraget.
- 138 I det avseendet skall det för det första konstateras att varken den omständigheten att OLAF har inrättats av kommissionen och integrerats i kommissionens administrativa och budgetära struktur på de villkor som föreskrivs i beslut 1999/352 eller den omständigheten att ett sådant från ECB skilt organ har getts utredningsbefogenheter av gemenskapslagstiftaren på de villkor som föreskrivs i förordning nr 1073/1999 i sig är sådan att den kan skada ECB:s oberoende ställning.
- 139 Som framgår av bland annat skälen 4, 10, 12 och 18 samt artiklarna 4, 5 andra stycket, 6, 11 och 12 i förordning nr 1073/1999, ger nämligen de regler som infördes genom denna förordning uttryck för att gemenskapslagstiftaren är fast besluten att de befogenheter som OLAF har tilldelats endast kan beviljas om det finns garantier för att OLAF är helt oberoende, i synnerhet i förhållande till kommissionen, och att gemenskapsrättens bestämmelser iakttas till fullo, däribland protokollet om Europeiska gemenskapernas privilegier och immunitet, de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt Tjänsteföreskrifter för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna och Anställningsvillkor för övriga anställda.

140 Av bestämmelserna i förordning nr 1073/1999 framgår även att det för utövatet av dessa befogenheter uppställs olika regler och särskilda garantier, medan syftet med dessa befogenheter är klart avgränsat. I sistnämnda avseende föreskrivs det i artikel 2 i förordning nr 1073/1999 att OLAF:s administrativa utredningar utförs för att nå de mål som anges i artikel 1 i förordningen och konstatera eventuella oegentligheter i verksamheter som kontrolleras. De medel som OLAF kan använda sig av för att uppnå dessa mål anges uttryckligen i bland annat artiklarna 4, 7 och 9 i nämnda förordning.

141 Som rådet helt riktigt har påpekat har de utredningsregler som infördes genom förordning nr 1073/1999 särskilt till syfte att göra det möjligt att undersöka misstankar om bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet som riktar sig mot Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen, utan att på något sätt efterlikna de kontrollformer som kan vara systematiska, såsom den finansiella kontrollen. I motsats till vad ECB har hävdad i det avseendet kan OLAF:s direktör inte besluta att inleda en utredning, och de institutioner, organ och byråer som inrättats genom fördragen eller på grundval av dessa kan inte begära att en utredning skall inledas, om det inte föreligger tillräckligt allvarliga misstankar. Som ECB själv har påpekat framgår det dessutom av ordalydelsen i artikel 6.3 i förordning nr 1073/1999 att OLAF:s inspektörer måste vara försedda med en skriftlig handling, i vilken syftet med utredningen ovillkorligen måste anges.

142 Domstolen konstaterar att eventuella brister vid tillämpningen av förordningens bestämmelser inte kan medföra att förordningen skall anses rättsstridig.

143 Som kommissionen, den nederländska regeringen och generaladvokaten, i punkt 167 i sitt förslag till avgörande, har påpekat, skall det för det andra framhållas att de interna utredningar som OLAF kan se sig nödsakad att utföra skall, såsom framgår av artikel 4.1 andra stycket i förordning nr 1073/1999, även utföras i enlighet med villkoren och bestämmelserna i de beslut som varje

institution, organ och byrå antar. Det är således inte uteslutet att eventuella särskilda förhållanden som har samband med fullgörandet av ECB:s uppgifter i förekommande fall beaktas av ECB när ett sådant beslut fattas, men det åligger ECB att styrka att de begränsningar som den uppställer i det avseendet är nödvändiga.

- 144 Om det för övrigt antas att vissa ekonomiska aktörer skulle kunna bli upprörda över att ett organ som OLAF har getts vissa utredningsbefogenheter med avseende på ECB, på grund av att dessa aktörer inte känner till dessa befogenheters exakta beskaffenhet eller förekomsten av olika garantier som gemenskapslagstiftaren har uppställt som krav för att sådana befogenheter skall beviljas, särskilt de som är ägnade att garantera OLAF:s fullständiga oberoende, kan det inte göras gällande att en sådan omständighet, som har sin grund enbart i bristfällig information eller de berörda aktörernas felaktiga verklighetsuppfattning, medför att förordning nr 1073/1999 skadar ECB:s oberoende ställning.
- 145 Av det ovan anförda följer att ECB:s grund, som avser påståendet att dess oberoende ställning har skadats, skall underkännas. Följaktligen kan domstolen inte slå fast att förordning nr 1073/1999 på denna grund inte skall tillämpas med stöd av artikel 241 EG.

Grunden som avser att proportionalitetsprincipen har åsidosatts

ECB:s argument

- 146 Som fjärde grund har ECB anført att förordning nr 1073/1999 inte skall tillämpas på grund av att den strider mot proportionalitetsprincipen.

- 147 ECB har för det första gjort gällande att det är onödigt att tillämpa de utredningsregler som föreskrivs i denna förordning på ECB, eftersom det finns ett flertal andra kontrollmekanismer som är lämpade för att förebygga och bekämpa bedrägerier inom ECB.
- 148 ECB har i det avseendet hänvisat till artikel 27 i ECBS-stadgan, i vilken det föreskrivs att ECB:s räkenskaper skall granskas av oavhängiga externa revisorer som ECB-rådet har rekommenderat och rådet godkänt, och att revisionsrätten skall utföra en granskning av effektiviteten i ECB:s förvaltning.
- 149 Med stöd av behörigheten att reglera ECB:s självständiga organisation har ECB-rådet dessutom inrättat två andra kontrollinstanser, nämligen D-IR och ECB:s bedrägeribekämpningskommitté.
- 150 Det framgår av det omtvistade beslutet och det administrativa cirkuläret 8/99 av den 12 oktober 1999 om ECB:s revisionsstadga att D-IR, vilket har stor sakkunskap, skall ansvara för utredningar och utan några begränsningar rapportera om bedrägeriärenden, och att enheten skall vara direkt underställd ECB:s ordförande och åtnjuta ett fullständigt oberoende i funktionellt hänseende.
- 151 Enligt de förklaringar som lämnats av ECB är D-IR dessutom skyldigt att iakttä olik internationellt erkända normer för revision, däribland de normer för internrevisorer som utarbetats av Institutet för internrevisorer och samlingen med internationellt erkänd god revisionssed och internationellt erkända riktlinjer för revision, vilka antagits av Internationella revisorsförbundet, vilka innehåller olika uppföranderegler för revisorer, där dessa uppmanas att vara uppmärksamma på risken för bedrägerier och bidra till att förebygga och upptäcka dessa.

- 152 ECB har för det andra gjort gällande att många av dess beslut eller transaktioner kräver att det upprätthålls en mycket långtgående sekretess. Detta gäller i synnerhet förfarandet vid antagandet av ECB:s beslut om fastställandet av räntesatser för penningpolitiska transaktioner, den tekniska aspekten av sedeltillverkning och ingripanden för att påverka valutakurserna.
- 153 ECB har därav dragit slutsatsen att för det fall ECB omfattades av förordning nr 1073/1999 vore den tvungen att från OLAF:s utredningar undanta all den verksamhet som har samband med de grundläggande uppgifter som anges i artikel 105.2 EG. D-IR skulle följaktligen ensam utöva kontrollen över denna verksamhet, vilket skulle medföra att OLAF:s roll blir oväsentlig och följaktligen inte lämpad för de mål som eftersträvas genom nämnda förordning.
- 154 ECB har för det tredje anfört att ECB kännetecknas av att dess verksamhet i hög grad är decentraliserad, vilket innebär ett stort antal ingripanden från de nationella centralbankerna. Med hänsyn till decentraliseringen medför den omständigheten att OLAF:s befogenheter att utföra interna utredningar endast avser ECB, och inte de nationella centralbankerna, att dessa befogenheter blir verkningslösa i kampen mot bedrägerier, eftersom OLAF inte skulle kunna utföra några utredningar vid de nationella centralbankerna.
- 155 Enligt de förklaringar som ECB har lämnat har däremot ECB-rådet vidtagit flera åtgärder som rör koordineringen av den interna revisionen inom ECB och de nationella centralbankerna, vilka skulle kunna möjliggöra en gemensam revision i dessa olika organisationer.

Domstolens bedömning

- 156 Domstolen erinrar inledningsvis om att det enligt proportionalitetsprincipen, som ingår bland gemenskapsrättens allmänna rättsprinciper, krävs att de åtgärder som föreskrivs i en gemenskapsbestämmelse är ägnade att leda till att det eftersträvade målet uppnås och att de inte går utöver gränserna för vad som är nödvändigt för att uppnå detsamma (se bland annat dom av den 18 november 1987 i mål 137/85, Maizena, REG 1987, s. 4587, punkt 15, och av den 10 december 2002 i mål C-491/01, British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, REG 2002, s. I-11453, punkt 122).
- 157 Vad gäller domstolskontrollen av de krav som nämns i föregående punkt, måste det framhållas att gemenskapslagstiftaren skall ges ett vidsträckt utrymme för skönsmässig bedömning inom ett område som det förevarande, varför en åtgärd på detta område endast kan förklaras ogiltig om den är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvar (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet British American Tobacco (Investments) och Imperial Tobacco, punkt 123, och där angiven rättspraxis).
- 158 För det första har ECB inte visat att gemenskapslagstiftaren har gjort en uppenbart oriktig bedömning. Trots att de olika institutioner, organ eller byråer som inrättats genom fördragen eller på grundval av dessa har egna kontrollmekanismer, däribland dem som ECB har åberopat, kunde gemenskapslagstiftaren anse att det — för att förstärka arbetet med att förebygga och bekämpa bedrägerier, korruption och andra oegentligheter som riktar sig mot Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen — var nödvändigt att inrätta en kontrollmekanism som är koncentrerad till ett specialiserat organ samt att kontrollen utövas självständigt och enhetligt i förhållande till dessa institutioner, organ och byråer.

159 Det skall i det avseendet påpekas att den utredningsfunktion som OLAF har getts på grund av dess särskilda beskaffenhet och särskilda syfte, vilka har angetts i punkt 141 i denna dom, skiljer sig från den allmänna kontrollen, såsom den kontroll som anförtrotts revisionsrätten, vad beträffar granskning av effektiviteten i ECB:s förvaltning, och oavhängiga externa revisorer, vad gäller granskningen av ECB:s räkenskaper.

160 Beträffande de uppgifter som D-IR och ECB:s bedrägeribekämpningskommitté har tilldelats genom det omtvistade beslutet, kunde gemenskapslagstiftaren anse att olikartade kontrollmekanismer som beslutas av de institutioner, organ eller byråer som inrättats genom fördragen eller på grundval av dessa, vilka har möjlighet att välja om en sådan kontrollmekanism skall införas och den närmare utformningen av denna, med hänsyn till de mål som eftersträvas inte utgjorde en lösning som är lika effektiv som en ordning i vilken utredningsfunktionen är koncentrerad till ett enda specialiserat och självständigt organ. Det skall nämligen påpekas att förordning nr 1073/1999 bland annat har till syfte att ge OLAF en utredningsfunktion som skall utövas både inom dessa institutioner, organ och byråer genom så kallade interna utredningar som utanför dessa genom så kallade externa utredningar.

161 För det andra förefaller den omständigheten att ECBS verksamhet i flera avseenden är decentraliserad inte på något sätt medföra att de utredningar som OLAF utför inom ECB eller att den information som ECB lämnar till OLAF i enlighet med bestämmelserna i förordning nr 1073/1999 blir verkningslösa. Detta gäller oavsett de resultat som eventuella korrekt utförda kontroller vid de nationella centralbankerna skulle kunna medföra. Som generaladvokaten har påpekat i punkt 187 i sitt förslag till avgörande har ECB under alla omständigheter inte angett exakt vilka skäl som leder till slutsatsen att sådana utredningar och sådan information skulle vara verkningslösa.

162 Det är för det tredje visserligen ostridigt att vissa känsliga uppgifter om ECB:s verksamhet måste kunna omfattas av sekretess, för att inte äventyra fullgörandet

av de uppgifter som ECB har anförtrots genom EG-fördraget. Det skall dock erinras om att det i förordning nr 1073/1999 uttryckligen föreskrivs att OLAF:s interna utredningar skall utföras i enlighet med villkoren och bestämmelserna i nämnda förordning och de beslut som varje institution, organ och byrå antar, vilket framgår av artikel 4.1 andra stycket i förordningen. Såsom angetts i punkt 143 i denna dom kan det följaktligen inte uteslutas att vissa särskilda förhållanden som har samband med fullgörandet av ECB:s uppgifter i förekommande fall beaktas av ECB när ett sådant beslut som avses i artikel 4.1 andra stycket i förordning nr 1073/1999 fattas, men det åligger ECB att styrka att de begränsningar som den uppställer i det avseendet är nödvändiga.

- 163 Sådana särskilda förhållanden får däremot självklart inte vara sådana att de, om de beaktades, skulle kunna medföra att OLAF:s befogenheter blir verkningslösa genom att OLAF inte får tillgång till huvuddelen av de handlingar som ECB förfogar över, såsom ECB har gjort gällande. Som generaladvokaten har påpekat i punkt 186 i sitt förslag till avgörande skall det dessutom beaktas att enligt artikel 8 i förordning nr 1073/1999 och artikel 287 EG skall alla uppgifter som överlämnas och inhämtas i samband med interna utredningar omfattas av tystnadsplikt, vilket medför att det uppställs mycket stränga villkor för att lämna ut och använda dessa uppgifter.
- 164 Härav följer att den grund som avser påståendet att det strider mot proportionalitetsprincipen att tillämpa förordning nr 1073/1999 på ECB skall underkännas. Följaktligen kan domstolen inte slå fast att nämnda förordning på denna grund inte skall tillämpas med stöd av artikel 241 EG.
- 165 Eftersom domstolen har underkänt de fyra grunder som ECB har åberopat till stöd för sin på artikel 241 EG grundade invändning, skall det konstateras att förordning nr 1073/1999 skall tillämpas på ECB. Följaktligen skall domstolen undersöka huruvida det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras på grund av att det — som kommissionen har hävdad — strider mot förordningens bestämmelser, vilket ECB har bestritt.

Huruvida förordning nr 1073/1999 har åsidosatts*ECB:s argument*

- 166 ECB har anfört att de argument som kommissionen har anfört till stöd för sin talan, vilka har angetts i punkterna 52—55 i denna dom, är obefogade. ECB har hävdad att det omtvistade beslutet inte på något sätt strider mot bestämmelserna i förordning nr 1073/1999 och att talan därför skall ogillas.
- 167 Enligt ECB fanns D-IR:s utredningsbefogenheter redan innan det omtvistade beslutet fattades. Det omtvistade beslutet utgör i det avseendet enbart ett tillkännagivande, vilket styrks av det faktum att presens indikativ används i skäl 8 och artikel 2 i beslutet, där det anges att D-IR "ansvarar" för genomförandet av administrativa utredningar för att bekämpa bedrägeri och annan olaglig verksamhet som är till skada för ECB:s ekonomiska intressen. Den enda nyhet som infördes genom det omtvistade beslutet är ett ökat oberoende för D-IR, tack vare inrättandet av ECB:s bedrägeribekämpningskommitté. ECB har därigenom enbart tillmötesgått kravet att bekämpa bedrägerier på det sätt som är bäst lämpat med hänsyn till ECB:s uppgifter, genom att vidta en åtgärd som avser den egna interna organisationen.
- 168 Eftersom förordning nr 1073/1999 inte kan tolkas så att ECB är förhindrad att förstärka befintliga mekanismer inom ECB för att bekämpa bedrägerier, har OLAF inte ensam behörighet på detta område, och det omtvistade beslutet strider därför inte mot förordningen. Det omtvistade beslutet utesluter inte att OLAF kan fylla en funktion, och för övrigt kan de två kontrollsystemen i fråga gälla parallellt.
- 169 ECB har dessutom hävdad att den inte har någon skyldighet enligt förordning nr 1073/1999 att fatta ett sådant beslut som avses i artikel 4.1 andra stycket och

4.6 i förordningen. Detta bekräftas av ordalydelsen i artikel 4.1 andra stycket, vilken endast innehåller en uppmaning om att de berörda institutionerna, organen och byråerna "skall samråda om den ordning som skall inrättas genom ett sådant beslut". Institutionerna, organen och byråerna kan således välja att avstå från att fatta ett sådant beslut och i stället förlita sig på fördragen, gemenskapsrättens allmänna rättsprinciper, sina arbetsordningar och förordning nr 1073/1999. ECB har dessutom gjort gällande att det inte föreskrivs någon frist för antagandet av ett sådant beslut.

170 ECB hade för övrigt inte för avsikt att genomföra artikel 4.1 andra stycket och 4.6 i förordning nr 1073/1999 genom att fatta det omtvistade beslutet.

171 Slutligen har ECB gjort gällande att frågan, huruvida ECB, genom att inte genomföra ovannämnda bestämmelser, kan ha åsidosatt en skyldighet att vidta åtgärder som följer av EG-fördraget, inte kan prövas inom ramen för en talan som väckts med stöd av artikel 230 EG utan kräver att talan väcks med stöd av artikel 232 EG.

Domstolens bedömning

172 Som kommissionen helt riktigt har påpekat skall det omtvistade beslutet tolkas mot bakgrund av skälen i beslutet.

173 Domstolen konstaterar att de förklaringar som ges i dessa skäl för att motivera vidtagandet av de åtgärder som föreskrivs i det omtvistade beslutet ger uttryck för ECB:s avsikt att inrätta specialbestämmelser som skiljer sig från reglerna i förordning nr 1073/1999, och enligt ECB är det huvudsakliga skälet till detta att förordningen inte skall tillämpas på ECB.

- 174 Det framgår nämligen klart vid en jämförelse av skälen 1 och 3—8 i det omtvistade beslutet att syftet är att utredningsskyldigheter som särskilt ålagts ECB skall fullgöras av D-IR. Därav framgår även att det omtvistade beslutet bland annat antogs med beaktande av att ECB har en egen budget och egna ekonomiska medel som motsvarar dess egna ekonomiska intressen, vilka är skilda från Europeiska gemenskapens ekonomiska intressen, och att den balans och den ansvarsfördelning som råder mellan Europeiska gemenskapens institutioner och ECB bör bibehållas i kampen mot bedrägerier samt att hänsyn skall tas till ECB:s oberoende ställning.
- 175 Dessa skäl, vilka för övrigt ligger till grund för de argument som ECB har framfört i förevarande mål till stöd för att förordning nr 1073/1999 inte skall tillämpas, ger tydligt uttryck för ett beslut av ECB att betrakta nämnda förordning som inte tillämplig på ECB, och en vägran att fatta ett sådant beslut som föreskrivs i artikel 4.1 andra stycket och 4.6 i förordningen, och inte — som ECB har gjort gällande — enbart ett uttryck för viljan att förstärka mekanismerna för att bekämpa bedrägerier som införts med stöd av ECB:s behörighet att självständigt reglera den interna organisationen.
- 176 Även en undersökning av bestämmelserna i det omtvistade beslutet bekräftar denna slutsats.
- 177 Domstolen påpekar i det avseendet att det vid en jämförelse mellan skälen och bestämmelserna i förordning nr 1073/1999, å den ena sidan, och skälen och bestämmelserna i det omtvistade beslutet, å den andra sidan, framgår att de regler som föreskrivs i det omtvistade beslutet i stor utsträckning har kopierats från de regler som infördes genom förordningen, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 87 i sitt förslag till avgörande.

- 178 Denna omständighet och det faktum att det, trots att det i det omtvistade beslutet saknas en hänvisning till de befogenheter som OLAF har tilldelats och till ett eventuellt samarbete med OLAF på operativ nivå, i artikel 1.9 i det omtvistade beslutet uppställs en princip, enligt vilken ECB:s bedrägeribekämpningskommitté skall ansvara för relationerna med OLAF:s övervakningskommitté, ger uttryck för ett beslut att inte tillämpa de regler som föreskrivs i förordning nr 1073/1999.
- 179 Mot bakgrund av övervägandena ovan skall preciseringen i artikel 2 i det omtvistade beslutet, enligt vilken D-IR är ansvarigt vad gäller att utreda och rapportera om alla ärenden som berör förebyggande och uppdagande av bedrägeri och annan olaglig verksamhet, tolkas så att den syftar till att ge D-IR ensamrätt att handha sådana utredningar och rapporter, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 77 i sitt förslag till avgörande.
- 180 Mot bakgrund av samma överväganden ger artikel 5 i det omtvistade beslutet uttryck för ECB:s beslut att dess anställda inte skall omfattas av skyldigheten enligt artikel 4.6 a i förordning nr 1073/1999 att samarbeta med och informera OLAF:s anställda. Utan någon som helst hänvisning till denna skyldighet föreskrivs det nämligen i artikel 5 i det omtvistade beslutet att det åligger ECB:s personal att informera ECB:s bedrägeribekämpningskommitté eller D-IR om alla former av bedrägeri och annan olaglig verksamhet som kan skada ECB:s ekonomiska intressen. Vidare uppställs det ett förbud mot att de anställda skall behöva utstå orättvis behandling eller diskriminering som en följd av detta.
- 181 Av det ovan anförda följer att ECB, genom att fatta det omtvistade beslutet, vilket är grundat på det felaktiga antagandet att förordning nr 1073/1999 inte skall tillämpas på ECB och som således ger uttryck för ECB:s avsikt att ensam organisera kampen mot bedrägerier inom ECB, har uteslutit en tillämpning av de regler som införts genom förordningen och att den har infört särskilda regler för ECB i stället för att fatta ett sådant beslut som avses i artikel 4.1 andra stycket och 4.6 i förordning nr 1073/1999.

- 182 ECB har åsidosatt förordning nr 1073/1999, särskilt artikel 4 i denna, genom att utesluta en tillämpning av förordningen och genom att vägra att anpassa sina interna förfaranden till de krav som ställs i förordningen. ECB har även överskridit sitt utrymme för att självständigt reglera den egna organisationen i kampen mot bedrägerier.
- 183 Till skillnad från vad ECB har hävdat anser domstolen att det inte råder någon tvekan om att artikel 4.1 andra stycket och 4.6 i förordning nr 1073/1999 medför en skyldighet för de institutioner, organ och byråer som inrättats genom fördragen eller på grundval av dessa att fatta ett sådant beslut som det hänvisas till i nämnda bestämmelser. Som generaladvokaten har påpekat i punkterna 90, 91 och 94 i sitt förslag till avgörande framgår detta både av ordalydelsen i dessa bestämmelser och av skäl 10 i förordning nr 1073/1999.
- 184 Domstolen konstaterar att slutsatsen i punkt 181 i denna dom inte påverkas av den omständigheten att det i dessa bestämmelser inte föreskrivs någon frist för antagandet av ett sådant beslut.
- 185 Förevarande mål avser en talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet med stöd av de grunder som avser att förordning nr 1073/1999 har åsidosatts, vilka har godtagits i punkt 181 i denna dom. Till skillnad från vad ECB har anfört kan denna talan inte anses utgöra en sådan särskild talan som i förekommande fall skulle kunna väckas mot ECB med stöd av artikel 232 EG för att fastställa att ECB har underlåtit att fatta ett sådant beslut som krävs enligt artikel 4.1 andra stycket och 4.6 i förordning nr 1073/1999.

- 186 Av det ovan anförda följer att kommissionens talan skall bifallas och att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras.

Rättegångskostnader

- 187 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att ECB skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom ECB har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas. I enlighet med artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna skall Konungariket Nederländerna, parlamentet och rådet bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

- 1) Europeiska centralbankens beslut 1999/726/EG av den 7 oktober 1999 om bedrägeribekämpning (ECB/1999/5) ogiltigförklaras.

- 2) Europeiska centralbanken skall ersätta rättegångskostnaderna.
- 3) Konungariket Nederländerna, Europaparlamentet och Europeiska unionens råd skall bära sina rättegångskostnader.

Rodríguez Iglesias

Puissochet

Wathelet

Schintgen

Gulmann

Edward

La Pergola

Jann

Skouris

Macken

Colneric

von Bahr

Rosas

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 juli 2003.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare

Ordförande