

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS (ensimmäinen jaosto)

13 päivänä heinäkuuta 2004 *

Asiassa T-29/03,

Comunidad Autónoma de Andalucía, edustajanaan asianajaja C. Carretero Espinosa de los Monteros, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään C. Ladenburger ja S. Pardo Quintillán, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan päätöksen, jonka väitetään sisältyvän Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) pääjohtajan 8.11.2002 päivättyyn kirjeeseen, jolla tämä on ilmoittanut kantajalle mahdottomuudesta tutkia sen valitusta, joka kohdistuu OLAFin kertomukseen IO/2000/7057, joka liittyy oliiviöljyn kaupan pitämistä Andalusiassa (Espanja) koskeviin hallinnollisiin tutkimuksiin,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN
OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti B. Vesterdorf sekä tuomarit P. Mengozzi ja
M. E. Martins Ribeiro,

kirjaaja: H. Jung,

on antanut seuraavan

määräyksen

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 1 Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista 25 päivänä toukokuuta 1999 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1073/1999 (EYVL L 136, s. 1) säännellään OLAFin henkilöstön tehtäviään suorittaessaan toteuttamia tarkastuksia, todentamisia ja toimia.
- 2 Asetuksen N:o 1073/1999 3 artiklassa, jonka otsikkona on ”Ulkoiset tutkimukset”, säädetään seuraavaa:

”Virasto käyttää komissiolle asetuksella (Euratom, EY) N:o 2185/96 myönnettyä toimivaltaa toteuttaa tarkastuksia ja todentamisia paikalla jäsenvaltioissa — —”

3 Asetuksen N:o 1073/1999 9 artiklan otsikkona on ”Tutkintakertomus ja tutkinnan jatkotoimet”. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Virasto laatii tutkimuksensa valmistuttua johtajan vastuulla loppukertomuksen, jossa ilmoitetaan erityisesti todetut seikat, mahdollinen taloudellinen vahinko ja tutkinnan päätelmät sekä johtajan suositukset jatkotoimiksi.

2. Näitä kertomuksia laadittaessa on otettava huomioon asianomaisen jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvät menettelyä koskevat vaatimukset. Tapauksissa, joissa on tarpeen turvautua jäsenvaltion hallinnollisiin ja oikeudellisiin menettelyihin, näin laaditut kertomukset on hyväksyttävä todisteeksi samalla tavoin ja samoin edellytyksin kuin kansallisten hallinnollisten tarkastajien laatimat hallinnolliset kertomukset. — —

3. Ulkoisesta tutkimuksesta laadittu kertomus ja kaikki siihen liittyvät tarpeelliset asiakirjat toimitetaan kyseisten jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ulkoisia tutkimuksia koskevan säännösten mukaisesti.

4. — —”

4 Asetuksen N:o 1073/1999 14 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Kunnes henkilöstösäännöt muutetaan, jokainen Euroopan yhteisöjen virkamies ja muuhun henkilöstöön kuuluva voi henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan mukaisesti saattaa viraston johtajan käsiteltäväksi valituksen, joka koskee viraston

sisäisessä tutkimuksessa toteuttamaa hänelle vastaista toimenpidettä. Tällaisista valituksista tehtyihin päätöksiin sovelletaan henkilöstösääntöjen 91 artiklaa.

Näitä säännöksiä sovelletaan vastaavasti toimielinten ja elinten henkilöstöön, johon ei sovelleta henkilöstösääntöjä.”

Kanteen perustana olevat tosiseikat

- 5 Helmikuussa 2000 OLAFin käsiteltäväksi on komission maatalouden pääosaston välityksellä saatettu erinäisiä kanteluita, jotka liittyivät 23 taloudelliseen toimijaan ja jotka koskivat tiettyjä oliiviöljykakkujen uudelleenpuristustapoja Espanjassa. Näissä kanteluissa tuotiin esiin yhtäältä öljykakkujen uudelleenpuristuksesta saadun öljyn myynti Espanjan sisällä ja sen ulkopuolella ”neitsytöljynä” ja toisaalta tietyissä öljymylyissä tapahtunut uudelleenpuristuksesta saadun öljyn sekoittaminen neitsytöljyn kanssa, jotta voitaisiin perusteettomasti lisätä neitsytöljyn — joka voi saada yhteisön tukea — määrää. Mainittu yhteisön tuki myönnetään Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston väroista.
- 6 Näiden tietojen perusteella OLAF aloitti ulkoisen tutkimuksen. Tässä yhteydessä OLAF pyysi Guardia Civiliä (asevoimien elin, jolle kuuluvat järjestyksen ylläpito-tehtävät Espanjassa) toimittamaan sille tietoja, jotka koskevat 23 ilmiannetun toimijan mahdollisia aikaisempia petostapauksia oliiviöljyalalla. Näiden yhteydenottojen johdosta erityissyyttäjä, jonka toimivaltaan kuuluvat syytteet korruption liittyvistä talousrikoksista Espanjassa (jäljempänä korruption vastainen syyttäjä), on joulukuussa 2001 aloittanut tutkimuksen, joka on rekisteröity numerolla 10/2001.

- 7 Kolmessa ilmiannetussa yrityksessä toteutettujen tiettyjen tarkastusten jälkeen OLAF on päätenyt siihen, että nämä toimijat ovat soveltaneet vilpillisiä menettelytapoja.
- 8 Vuoden 2002 alussa OLAF suoritti uusia hallinnollisia tarkastuksia, jotka kohdistuivat kolmeen muuhun taloudelliseen toimijaan, joista yksi oli Oleícola El Tejar -niminen yritys (jäljempänä Oleícola El Tejar). Tässä yrityksessä suorittamansa tarkastuksen yhteydessä OLAF on tutustunut sen hallintoneuvoston pöytäkirjoihin. Tietyt mainittujen pöytäkirjojen kappaleet koskivat kantajan toimeenpanoelimen Consejería de Agriculturaa (maatalousosasto), ja ne on esitetty OLAFin vuonna 2002 laaditussa loppukertomuksessa, joka liittyy Espanjan oliiviöljyalan taloudellisten toimijoiden tekemiin mahdollisiin sääntöjenvastaisuuksiin ja jonka numero on IO/2000/7057 (jäljempänä loppukertomus).
- 9 Loppukertomuksen johtopäätökset kuuluvat Oleícola El Tejarin osalta seuraavasti:

"Katsomme myös, että Consejería de Agricultura [kantajan toimeenpanoelin] on tukenut kaikkia kyseisen yhtiön toimintoja ja erityisesti uudelleenpuristuksesta saadun öljyn myyntiä neitsytöljynä, mikä on yhteisön oikeuden vastaista."

- 10 OLAF on lähettänyt jäljennöksen loppukertomuksesta FEGAlle (valtion elin, jonka tehtävänä on suorien tukimaksujen suorittaminen Espanjassa). Saatekirjeessä FEGAA pyydettiin ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin yhtäältä kertomuksen mukaisten määrien ja niille laskettujen korkojen takaisinperimiseksi ja toisaalta tiettyjen täydentävien toimenpiteiden toteuttamiseksi.

- 11 Jäljennös loppukertomuksesta on lähetetty myös Guardia Civilille sekä korruption vastaiselle syyttäjälle liitettäväksi tutkimuksen nro 10/2001 aineistoon.

- 12 Kantaja on 30.8.2002 päivätyllä kirjeellään tehnyt asetuksen N:o 1073/1999 14 artiklan perusteella OLAFin pääjohtajalle valituksen (jäljempänä valitus) loppukertomusta vastaan sen kertomuksen osan muuttamiseksi, jossa todetaan, että kantaja oli tukenut kaikkia Oleicola El Tejarin toimintoja.

- 13 OLAF ilmoitti 8.11.2002 päivätyllä kirjeellään kantajalle, että sille oli mahdotonta tutkia kantajan valitusta. Se selitti tältä osin, ettei asetuksen N:o 1073/1999 14 artiklassa säädettyä valitusmenettelyä voitu soveltaa tässä tapauksessa, koska se on varattu ainoastaan tapauksiin, joissa Euroopan yhteisöjen virkamies tai muuhun henkilöstöön kuuluva haluaa tehdä valituksen OLAFin sisäisessä tutkimuksessa toteuttamasta hänelle vastaisesta toimenpiteestä.

- 14 Korruption vastaisen syyttäjän toimisto on 10.6.2003 päivätyllä faksillaan ilmoittanut OLAFille tutkimuksen nro 10/2001 lopettamisesta.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

- 15 Kantaja nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 27.1.2003 toimittamallaan kannekirjelmällä.

16 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa OLAFin 8.11.2002 päivättyyn kirjeeseen sisältyvän päätöksen

— toteaa, että OLAFilla on velvollisuus ottaa kantajan tekemä valitus tutkittavaksi ja tutkia mainitussa valituksessa esitetyt aineelliset kysymykset.

17 Komissio esitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 24.3.2003 toimittamassaan asiakirjassa oikeudenkäyntiväitteen ja korosti, ettei kantajan edustaja täytä yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 19 artiklassa määrättyjä edellytyksiä.

18 Kantaja esitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 9.5.2003 toimitetussa asiakirjassa oikeudenkäyntiväitettä koskevat kirjalliset huomautuksensa.

19 Koska komissio ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 16.6.2003 toimitetuissa kirjallisissa huomautuksissa peruutti esitetyn oikeudenkäyntiväitteen, vastineen toimittamista varten asetettiin määräaika.

20 Komissio toimitti 24.10.2003 vastineensa, jossa se vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta

- toissijaisesti hylkää kanteen perusteettomana

- velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

- 21 Koska kantaja ei toimittanut vastauskirjelmää, kirjallinen käsittely päätettiin 5.1.2004.

Oikeudellinen arviointi

- 22 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 113 artiklan mukaan silloin, kun se tekee ratkaisun työjärjestyksen 114 artiklan 3 ja 4 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa, se voi milloin tahansa omasta aloitteestaan tutkia, onko asia jätettävä tutkimatta ehdottoman prosessinedellytyksen puuttumisen vuoksi; näihin kuuluvat EY:n perustamissopimuksen 230 artiklan neljännessä kohdassa määrätyt kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset (asia T-12/96, Area Cova ym. v. neuvosto, määräys 8.7.1999, Kok. 1999, s. II-2301, 21 kohta).
- 23 Käsiteltävänä olevassa asiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo saaneensa riittävästi tietoa asian yhteydessä esitetystä asiakirja-aineistosta ja päättää näin ratkaista asian ilman suullisen käsittelyn aloittamista.
- 24 Ensimmäiseksi on tutkittava vaatimusten toista kohtaa, jossa vaaditaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että OLAF on velvollinen yhtäältä ottamaan kantajan tekemän valituksen tutkittavaksi ja toisaalta tutkimaan mainitussa valituksessa esitetyt aineelliset kysymykset, ja tämän jälkeen on toiseksi tutkittava vaatimusten ensimmäistä kohtaa, joka koskee sen päätöksen kumoamista, jonka väitetään sisältyvän OLAFin 8.11.2002 päivättyyn kirjeeseen (jäljempänä riidanalainen kirje).

Vaatimusten toinen kohta, jossa vaaditaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että OLAF on velvollinen ottamaan kantajan tekemän valituksen tutkittavaksi ja tutkimaan mainitussa valituksessa esitetyt aineelliset kysymykset

- 25 Vaatimustensa toisessa kohdassa kantaja selvästi vaatii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta antamaan määräyksiä yhdelle vastaajana olevan toimielimen yksikölle.
- 26 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 230 artiklaan perustuvan laillisuusvalvonnan yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa antaa määräyksiä yhteisön toimielimille (asia C-5/93 P, DSM v. komissio, tuomio 8.7.1999, Kok. 1999, s. I-4695, 36 kohta ja yhdistetyt asiat C-199/94 P ja C-200/94 P, Pevasa ja Inpesca v. komissio, määräys 26.10.1995, Kok. 1995, s. I-3709, 24 kohta). Lisäksi nämä tuomioistuimet eivät voi myöskään toimia näiden samojen toimielinten sijasta, koska kyseessä olevan toimielimen on EY 233 artiklan nojalla toteutettava kumoamiskanteen johdosta annetun tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet (asia T-67/94, Ladbroke Racing v. komissio, tuomio 27.1.1998, Kok. 1998, s. II-1, 200 kohta ja asia T-110/95, IECC v. komissio, tuomio 16.9.1998, Kok. 1998, s. II-3605, 33 kohta).
- 27 Tästä seuraa, että tämä vaatimusten osa on jätettävä tutkimatta.

Vaatimusten ensimmäinen kohta, joka koskee riidanalaisen kirjeen kumoamista

- 28 Vaatimustensa ensimmäisessä kohdassa kantaja vaatii, että päätös, jonka väitetään sisältyvän riidanalaiseen kirjeeseen, jolla OLAF ilmoitti kantajalle mahdottomuudesta tutkia sen loppukertomusta vastaan esittämää valitusta, kumotaan.

- 29 Tällaisen kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen osalta on muistettava, että kumoamiskanteen kohteeksi kelpaavia toimia tai päätöksiä ovat vain sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin ja muuttaa tämän oikeusasemaa selvästi (asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981, Kok. 1981, s. 2639, Kok. Ep. VI, s. 231, 9 kohta; asia C-476/93 P, Nutral v. komissio, tuomio 23.11.1995, Kok. 1995, s. I-4125, 28 ja 30 kohta; asia T-54/96, Oleifici Italiani ja Fratelli Rubino v. komissio, tuomio 15.9.1998, Kok. 1998, s. II-3377, 48 kohta ja yhdistetyt asiat T-125/97 ja T-127/97, Coca-Cola v. komissio, tuomio 22.3.2000, Kok. 2000, s. II-1733, 77 kohta). Lisäksi — kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi — kirjettä ei ainoastaan sen takia, että yhteisöjen toimielin on lähettänyt sen vastaanottajalle vastaukseksi tämän tekemään vaatimukseen, voida pitää EY 230 artiklassa tarkoitettuna päätöksenä, jota vastaan voitaisiin nostaa kumoamiskanne (asia T-277/94, AITEC v. komissio, tuomio 22.5.1996, Kok. 1996, s. II-351, 50 kohta ja asia T-280/02, Pikaart ym. v. komissio, määräys 9.4.2003, Kok. 2003, s. II-1621, 23 kohta).
- 30 On myös huomattava, että silloin kun toimielimen toimi on luonteeltaan kielteinen, toimea on arvioitava suhteessa pyyntöön tai hakemukseen, johon se on vastaus (asia 42/71, Nordgetreide v. komissio, tuomio 8.3.1972, Kok. 1972, s. 105, 5 kohta ja asia T-126/95, Dumez v. komissio, määräys 13.11.1995, Kok. 1995, s. II-2863, 34 kohta). Erityisesti yhteisön toimielimen kieltäytyminen peruuttamasta tai muuttamasta jotakin toimea on itsessään toimi, jonka lainmukaisuus voidaan tutkia EY 230 artiklan mukaisesti, ainoastaan jos toimesta, jota yhteisön toimielin kieltäytyy peruuttamasta tai muuttamasta, olisi voitu nostaa kanne EY 230 artiklan nojalla (asia T-330/94, Salt Union v. komissio, tuomio 22.10.1996, Kok. 1996, s. II-1475, 32 kohta ja asia T-238/00, IPSO ja USE v. EKP, määräys 18.4.2002, Kok. 2002, s. II-2237, 45 kohta).
- 31 Käsiteltävänä olevassa asiassa EY 230 artiklan mukaisesti riitautettu toimi on riidanalainen kirje, jolla OLAF ilmoitti kantajalle mahdottomuudesta tutkia sen loppukertomusta vastaan esittämää valitusta.

- 32 Edellä 30 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö huomioon ottaen kyseistä kirjettä voitaisiin pitää kumoamiskanteen kohteeksi kelpaavana päätöksenä ainoastaan siinä tapauksessa, että loppukertomus olisi ollut toimenpide, jolla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin ja muuttaa tämän oikeusasemaa selvästi.
- 33 On kuitenkin todettava, että loppukertomuksen kaltaiset kertomukset, jotka OLAF laatii ulkoisen tutkimuksen jälkeen ja jotka lähetetään jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille asetuksen N:o 1073/1999 9 artiklan mukaisesti, ovat ainoastaan suosituksia tai lausuntoja, joilla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia.
- 34 Tältä osin on todettava, että OLAF lähetti loppukertomuksen Espanjan toimivaltaisille viranomaisille sellaisen ulkoisen tutkimuksen päätteeksi, jonka se oli suorittanut asetuksen N:o 1073/1999 mukaisesti.
- 35 Asetuksen N:o 1073/1999 9 artiklassa täsmennetään pääasiallisesti, että jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille lähetetyt kertomukset, jotka on laadittu johtajan vastuulla ja jotka sisältävät erityisesti tutkinnan päätelmät sekä OLAFin johtajan suositukset, on tapauksissa, joissa on tarpeen turvautua jäsenvaltion hallinnollisiin ja oikeudellisiin menettelyihin, hyväksyttävä todisteeksi samalla tavoin ja samoin edellytyksin kuin kansallisten hallinnollisten tarkastajien laatimat hallinnolliset kertomukset.
- 36 Lisäksi asetuksen N:o 1073/1999 johdanto-osan 13 perustelukappaleessa todetaan, että ”toimivaltaisten kansallisten viranomaisten taikka tarvittaessa toimielinten tai elinten tehtävänä on päättää valmistuneen tutkinnan johdosta toteutettavista jatkotoimista viraston laatiman kertomuksen perusteella”.

- 37 Näistä säännöksistä käy ilmi, että loppukertomukseen sisältyvät OLAFin päätelmät eivät voi automaattisesti johtaa hallinnollisen tai oikeudellisen menettelyn aloittamiseen kansallisella tasolla, koska kansallisilla viranomaisilla on vapaus päättää loppukertomuksen johdosta toteutettavista jatkotoimista ja näin ollen ne ovat ainoat viranomaiset, joilla on toimivalta tehdä päätöksiä, jotka voivat vaikuttaa kantajan oikeusasemaan.
- 38 Tätä arviointia tukee myös se seikka — johon komissio on vedonnut vastineessaan — että korruption vastainen syyttäjä on 10.6.2003 tekemällään päätöksellä lopettanut tutkimuksen nro 10/2001, jonka aineistoon loppukertomus oli liitetty.
- 39 Kun otetaan huomioon se, että loppukertomuksella ei ole Espanjan toimivaltaisiin viranomaisiin kohdistuvaa sitovaa oikeusvaikutusta, sitä ei voida pitää myöskään päätöksenä, joka voi vaikuttaa kantajan oikeusasemaan.
- 40 Edellä esitetystä seuraa, ettei kantaja olisi voinut nostaa kumoamiskannetta loppukertomusta vastaan, koska kyseessä ei EY 230 artiklassa tarkoitetulla tavalla ole sille vastainen toimi. Näin ollen kantajalla ei ole oikeutta nostaa kannetta myöskään riidanalaista kirjettä vastaan.
- 41 Tästä seuraa, että kanne on jätettävä kokonaisuudessaan tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

- 42 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, sen on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan ja se on komission vaatimusten mukaisesti veloitettava korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

on määrännyt seuraavaa:

- 1) **Kanne jätetään kokonaisuudessaan tutkimatta.**

- 2) **Kantaja vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se veloitetaan korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.**

Annettiin Luxemburgissa 13 päivänä heinäkuuta 2004.

H. Jung

kirjaaja

B. Vesterdorf

presidentti