

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA KONTRA BIZOTTSÁG
AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG VÉGZÉSE (első tanács)
2004. július 13.*

A T-29/03. sz. ügyben,

a **Comunidad Autónoma de Andalucía** (képviseli: C. Carretero Espinosa de los Monteros ügyvéd, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: C. Ladenburger és S. Pardo Quintillán, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen

az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) főigazgatójának a 2002. november 8-i levelében foglalt állítólagos határozat megsemmisítése iránti kérelme tárgyában, amely határozatban a főigazgató arról tájékoztatta a felperest, hogy az OLAF által az olívaolaj Andalúziában (Spanyolország) történő forgalomba hozatalának közigazgatási vizsgálatáról készített IO/2000/7057 jelentés elleni panaszának kivizsgálása nem lehetséges,

* Az eljárás nyelve: spanyol.

AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁGA
(első tanács),

tagjai: B. Vesterdorf elnök, P. Mengozzi és M. E. Martins Ribeiro bírák,

hivatalvezető: H. Jung,

meghozta a következő

Végzést

Jogi háttér

- 1 Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról szóló, 1999. május 25-i 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 136., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 91. o.) szabályozza az OLAF alkalmazottai által a feladatuk ellátása során végzett ellenőrzéseket, vizsgálatokat és tevékenységeket.
- 2 Az 1073/1999 rendelet „Külső vizsgálatok” című, 3. cikke így rendelkezik:

„A Hivatal a tagállamokon belüli helyszíni vizsgálatok és ellenőrzések elvégzésekor a 2185/96/Euratom, EK rendelet hatálya alatt a Bizottságra ruházott hatásköröket gyakorolja [...]”.

- 3 Az 1073/1999/EK rendelet 9. cikkének címe: „Vizsgálati jelentés és a vizsgálatot követő intézkedések”. Ez a cikk az alábbiakat írja elő:

„(1) A Hivatal által végrehajtott vizsgálat befejezését követően a Hivatal az igazgató felügyelete mellett összeállít egy jelentést, amelyben feltüntetik a megállapított tényeket, a pénzügyi veszteség mértékét, amennyiben van, továbbá a vizsgálat által feltárt eredményeket és az igazgató javaslatait a meghozandó intézkedésekről.

(2) Az ilyen jelentések összeállításánál figyelembe veszik az érintett tagállam nemzeti jogában előírt eljárási követelményeket. Az ilyen alapon összeállított jelentések azon tagállamban, amelyben azok felhasználása szükségesnek bizonyul, ugyanolyan módon és ugyanolyan feltételek mellett, mint az adott ország nemzeti közigazgatási felügyelői által készített jelentések, igazgatási vagy bírósági eljárásban elfogadható bizonyítéknak minősülnek. [...]

(3) A külső vizsgálatot követően összeállított jelentéseket és az összes vonatkozó felhasználható dokumentumot az érintett tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságainak küldik meg azon szabályok betartásával, amelyeket a külső vizsgálatokra kell alkalmazni.

(4) [...]”

- 4 Az 1073/1999 rendelet 14. cikkének értelmében:

„A személyzeti szabályzat módosítása függvényében az Európai Közösségek bármely tisztviselője vagy egyéb alkalmazottja e cikk rendelkezései alapján, a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdésében előírt eljárásokkal összhangban panaszt

terjeszthet a Hivatal igazgatója elé a Hivatal által belső vizsgálat során elkövetett, számára káros cselekmény miatt. Az ilyen panaszokkal kapcsolatosan hozott határozatokra a személyzeti szabályzat 91. cikkének rendelkezéseit kell alkalmazni.

A fenti rendelkezéseket hasonlóképpen alkalmazni kell az intézmények, szervek, hivatalok vagy ügynökségek személyzete esetében is, amelyek tagjaira a személyzeti szabályzat rendelkezései nem vonatkoznak.”

A jogvita alapját képező tényállás

- 5 2000 februárjában a Bizottság Mezőgazdasági Főigazgatóságának közvetítésével 23 gazdasági szereplővel kapcsolatban különböző panaszok érkeztek az OLAF-hoz, amelyek az olíva olajpogácsájának Spanyolországban alkalmazott bizonyos újrasajtoltási eljárásaira vonatkoztak. A panaszok kifogásolták egyrészt, hogy az olíva olajpogácsájából újrasajtolt olívaolajat Spanyolországon belül és kívül „szűz olívaolajként” hozták forgalomba, másrészt hogy az egyes olívaolaj-sajtolókból az újrasajtolt olajat szűz olívaolajjal keverték össze, így jogellenesen növelték a közösségi támogatásban részesülő szűz olívaolaj mennyiségét. Az említett közösségi támogatást az „Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap” (EMOGA) Garanciarészlegének pénzeszközeiből nyújtják.
- 6 Ezen információk alapján az OLAF külső vizsgálatot indított. Ennek keretében megkereste a Guardia Civilt (a spanyol rendfenntartó fegyveres szervezetet), hogy tájékoztassa az olívaolaj-szektor 23 feljelentett szereplőjének esetleges korábbi csalási ügyeiről. A kapcsolatfelvételt követően a spanyolországi gazdasági korrupciós bűncselekményeket üldöző különleges ügyész (a továbbiakban: korrupció elleni ügyész) 2001 decemberében – 10/2001. számon – vizsgálatot indított.

- 7 Három feljelentett társaságnál végzett vizsgálatot követően az OLAF megállapította, hogy e három piaci szereplő jogszerűtlen gyakorlatot folytatott.
- 8 A 2002-es év elején az OLAF újabb közigazgatási ellenőrzéseket végzett három másik gazdasági szereplőnél, köztük az Oleícola El Tejar vállalkozásnál. Az e vállalkozásnál tartott vizsgálat során az OLAF hozzáfért az igazgatótanács jegyzőkönyveihez. E jegyzőkönyvek egyes – a felperes végrehajtó szervét, a Consejería de Agriculturát (mezőgazdasági szolgálatot) érintő – részletei az OLAF 2002. évi, a spanyolországi olívaolaj-szektor szereplői által elkövetett esetleges szabálytalanságok tárgyában készült, IO/2000/7057-es hivatkozási számú végleges jelentésében (a továbbiakban: végleges jelentés) is megjelentek.
- 9 A végleges jelentés az Oleícola El Tejar vállalkozással kapcsolatos részében a következőt állapította meg:

„Szintén úgy véljük, hogy e társaság minden tevékenységét, különösen az újrásajtott olívaolaj szűz olívaolajként történő forgalomba hozatalát – amely a közösségi jog szerint bűncselekmény – a Consejería de Agricultura (a felperes végrehajtó szerve) támogatta.”

- 10 Az OLAF a végleges jelentés egy példányát megküldte a FEAGA-nak (a támogatások közvetlen kifizetéséért felelős állami szervezet Spanyolországban). A kísérőlevélben a FEAGA-t felkérte, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket, egyrészt a jelentésben meghatározott összeg, illetve ennek kamatainak visszatéríttetése, másrészt további intézkedések foganatosítása érdekében.

- 11 A végleges jelentés egy példányát megküldték a Guardia Civil, valamint a korrupció elleni ügyész számára, hogy csatolhassák a 10/2001-es számú vizsgálat irataihoz.

- 12 2002. augusztus 30-án kelt levelében az 1073/1999 rendelet 14. cikkére hivatkozva a felperes panaszt (a továbbiakban: panasz) terjesztett elő a végleges jelentés ellen az OLAF főigazgatójánál, és kérte, hogy változtassák meg a jelentés azon részét, amely szerint a felperes az Oleícola El Tejar vállalkozás minden tevékenységét támogatta.

- 13 2002. november 8-án kelt levelében az OLAF tudatta a felperessel, hogy nem vizsgálhatja ki a panaszt. E tekintetben kifejtette, hogy az 1073/1999 rendelet 14. cikkében meghatározott jogorvoslati eljárás az adott esetben nem alkalmazható, mivel az kizárólag olyan esetekre utal, amikor az Európai Közösségek valamely tisztviselője vagy egyéb alkalmazottja kíván panaszt előterjeszteni az OLAF által belső vizsgálat során elkövetett, számára káros cselekmény miatt.

- 14 2003. június 10-én a korrupció elleni ügyész hivatala faxon tájékoztatta az OLAF-ot a 10/2001-es számú vizsgálat megszüntetéséről.

Az eljárás és a felek kereseti kérelmei

- 15 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2003. január 27-én benyújtott keresetlevelében a felperes előterjesztette a jelen kereseti kérelmet.

16 A felperes azt kérte az Elsőfokú Bíróságtól, hogy:

- semmisítse meg az OLAF 2002. november 8-i levelében szereplő határozatát;
- mondja ki, hogy az OLAF köteles elfogadni a felperes által benyújtott panaszt, és köteles megvizsgálni az abban előterjesztett érdemi kérdéseket.

17 A Bizottság a Bíróság Hivatalához 2003. március 24-én előterjesztett beadványában elfogadhatatlansági kifogással élt, azzal az indokolással, hogy a felperes képviselője nem felel meg a Bíróság alapokmányának 19. cikkében meghatározott feltételeknek.

18 A Bíróság Hivatalához 2003. május 9-én benyújtott iratban a felperes megtette az említett elfogadhatatlansági kifogással kapcsolatos írásbeli észrevételeit.

19 Miután a Bizottság a Bíróság Hivatalához 2003. június 16-án benyújtott írásbeli észrevételeiben lemondott a felhozott elfogadhatatlansági kifogásról, határidőt tűztek ki az ellenkérelem előterjesztésére.

20 A Bizottság a 2003. október 24-én előterjesztett alperesi ellenkérelmében azt kérte az Elsőfokú Bíróságtól, hogy:

- nyilvánítsa elfogadhatatlannak a keresetet;

- ha ez nem lehetséges, a keresetet – mint megalapozatlant – utasítsa el;

 - kötelezze a felperest a költségek viselésére.
- 21 Mivel a felperes nem terjesztett elő választ, az írásbeli szakaszt 2004. január 5-én befejezték.

Indokolás

- 22 Az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzatának 113. cikke alapján – a szabályzat 114. cikkének (3) és (4) bekezdésében foglaltak szerinti döntés során – az Elsőfokú Bíróság saját hatáskörében bármikor, hivatalból is vizsgálhatja, hogy az eljárás megindítása előtt fennáll-e a kereset elfogadhatóságának az EK 230. cikk negyedik bekezdésében meghatározott feltételeit érintő eljárásgátló akadály (az Elsőfokú Bíróság T-12/96. sz., Area Cova és társai kontra Tanács és Bizottság ügyben 1999. július 8-án hozott végzésének [EBHT 1999., II-2301. o.] 21. pontja).
- 23 Az Elsőfokú Bíróság úgy ítéli meg, hogy jelen esetben elegendő információval szolgálnak az ügy iratai, ezért úgy határoz, hogy a szóbeli szakasz megnyitása nélkül jár el.
- 24 Először a felperes kereseti kérelmének második pontját kell vizsgálni, amelyben a felperes azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság mondja ki, hogy az OLAF köteles elfogadni a felperes által benyújtott panaszt, és megvizsgálni az abban előterjesztett érdemi kérdéseket; ezt követően a kereseti kérelem első pontját kell vizsgálni, amely az OLAF 2002. november 8-i levelében (a továbbiakban: a per tárgyát képező levél) foglalt állítólagos határozat megsemmisítésére irányul.

A kereseti kérelem második pontjáról, amely arra irányul, hogy az Elsőfokú Bíróság mondja ki, hogy az OLAF köteles elfogadni a felperes által benyújtott panaszt, és köteles megvizsgálni az abban előterjesztett érdemi kérdéseket

- 25 A kereseti kérelem második pontja alapján a felperes egyértelműen azt kéri az Elsőfokú Bíróságtól, hogy meghagyással éljen az alperes intézmény egyik szolgálatával szemben.
- 26 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 230. cikkre alapozott jogszerűségi vizsgálat keretében a közösségi bíróságnak nincs hatásköre arra, hogy közösségi intézményekkel szemben meghagyással éljen (a Bíróság C-5/93. P. sz., DSM kontra Bizottság ügyben 1999. július 8-án hozott ítéletének [EBHT 1999., I-4695. o.] 36. pontja és a Bíróság C-199/94. P. és C-200/94. P. sz., Pevasa és Inpesca kontra Bizottság ügyben 1995. október 26-án hozott végzésének [EBHT 1995., I-3709. o.] 24. pontja). Ráadásul a közösségi bíróság nem is helyettesíthetné a közösségi intézményeket, mivel az EK 233. cikkből eredően az érintett intézmény kötelessége, hogy egy megsemmisítési kereset tárgyában hozott ítélet végrehajtására intézkedést hozzon (az Elsőfokú Bíróság T-67/94. sz., Ladbroke Racing kontra Bizottság ügyben 1998. január 27-én hozott ítéletének [EBHT 1998., II-1. o.] 200. pontja és a T-110/95. sz., IECC kontra Bizottság ügyben 1998. szeptember 16-án hozott ítéletének [EBHT 1998., II-3605. o.] 33. pontja).
- 27 Következésképpen a kereseti kérelem e pontját el kell utasítani.

A kereseti kérelem első pontjáról, amely az eljárás tárgyát képező levél megsemmisítését célozza

- 28 Kereseti kérelmének első pontjában a felperes az eljárás tárgyát képező levélben foglalt állítólagos határozat megsemmisítését kéri – amely levélben az OLAF tájékoztatta a felperest a végső jelentés ellen benyújtott panasz érdemi kivizsgálásának lehetetlenségéről.

- 29 Ami a megsemmisítés iránti kereset elfogadhatóságát illeti, ki kell emelni, hogy csak azok a jogi aktusok vagy határozatok támadhatók meg megsemmisítés iránti keresettel, amelyek a felperes jogi helyzetének egyértelmű megváltoztatásával a felperes érdekeit érintő kötelező jogi hatásokkal járnak (a Bíróság 60/81. sz., IBM kontra Bizottság ügyben 1981. november 11-én hozott ítéletének [EBHT 1981., 2639. o.] 9. pontja és a C-476/93. P. sz., Nutral kontra Bizottság ügyben 1995. november 23-án hozott ítéletének [EBHT 1995., I-4125. o.] 28. és 30. pontja; az Elsőfokú Bíróság T-54/96. sz., Oleifici Italiani és Fratelli Rubino kontra Bizottság ügyben 1998. szeptember 15-én hozott ítéletének [EBHT 1998., II-3377. o.] 48. pontja, valamint a T-125/97. és T-127/97. sz., Coca-Cola kontra Bizottság ügyben 2000. március 22-én hozott ítéletének [EBHT 2000., II-1733. o.] 77. pontja). Másfelől a kiforrott ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az, hogy valamely közösségi intézmény – egy benyújtott kérelemre válaszolva – levelet küld a címzettnek, nem elégséges ahhoz, hogy ezt a levelet az EK 230. cikk értelmében vett határozatnak lehessen minősíteni, ezzel biztosítva a megsemmisítés iránti kereset lehetőségét (az Elsőfokú Bíróság T-277/94. sz., AITEC kontra Bizottság ügyben 1996. május 22-én hozott ítéletének [EBHT 1996., II-351. o.] 50. pontja és a T-280/02. sz., Pikaart és társai kontra Bizottság ügyben 2003. április 9-én hozott végzésének [EBHT 2003., II-1621. o.] 23. pontja).
- 30 Azt is figyelembe kell venni, hogy amennyiben – ahogy jelen esetben is – a bizottsági határozat elutasító jellegű, a jogi aktust annak a kérelemnek a jellege alapján kell megítélni, amelyre a szóban forgó aktus képezi a választ (a Bíróság 42/71. sz., Nordgetreide kontra Bizottság ügyben 1972. március 8-án hozott ítéletének [EBHT 1972., 105. o.] 5. pontja; az Elsőfokú Bíróság T-126/95. sz., Dumez kontra Bizottság ügyben 1995. november 13-án hozott végzésének [EBHT 1995., II-2863. o.] 34. pontja). A közösségi intézmények jogi aktus visszavonását vagy megváltoztatását megtagadó határozata önmagában nem jelent olyan jogi aktust, amelynek a jogszerűségét az EK 230. cikk alapján felül lehetne vizsgálni, csak akkor, ha az a közösségi intézményi jogi aktus, amelynek visszavonását vagy megváltoztatását kérték, a fenti rendelkezés értelmében megtámadható (az Elsőfokú Bíróság T-330/94. sz., Salt Union kontra Bizottság ügyben 1996. október 22-én hozott ítéletének [EBHT 1996., II-1475. o.] 32. pontja és az Elsőfokú Bíróság T-238/00. sz., IPSO és USE kontra BCE ügyben 2002. április 18-án hozott végzésének [EBHT 2002., II-2237. o.] 45. pontja).
- 31 Jelen esetben az EK 230. cikk alapján megtámadott jogi aktus az eljárás tárgyát képező levél, amelyben az OLAF tájékoztatta a felperest a végső jelentés ellen benyújtott panasz érdemi kivizsgálásának lehetetlenségéről.

- 32 A 30. pontban idézett ítélezési gyakorlatra tekintettel ezt a levelet csak akkor lehet megsemmisítés iránti keresettel megtámadható határozatnak tekinteni, ha a végleges jelentés – a felperes jogi helyzetének egyértelmű megváltoztatásával – a felperes érdekeit érintő kötelező joghatásokkal járna.
- 33 Meg kell állapítani, hogy az a végleges jelentés, amelyet az OLAF valamely külső vizsgálat befejezésekor az 1073/1999 rendelet 9. cikkének értelmében küld a tagállam illetékes hatóságainak, csupán kötelező joghatások nélküli ajánlásnak vagy véleménynek minősül.
- 34 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az OLAF a külső vizsgálat befejezésekor – az 1073/1999 rendelet előírásainak megfelelően – megküldte a végső jelentést az illetékes spanyol hatóságoknak.
- 35 Az 1073/1999 rendelet 9. cikkének értelmében az illetékes nemzeti hatóságoknak megküldött – az igazgató felügyelete mellett összeállított és többek között a vizsgálat által feltárt eredményeket és az OLAF igazgatójának a meghozandó intézkedésekre vonatkozó javaslatait tartalmazó – jelentések, azon tagállamban, amelyben azok felhasználása szükségesnek bizonyul, igazgatási vagy bírósági eljárásban elfogadható bizonyítéknak minősülnek, ugyanolyan módon és ugyanolyan feltételek mellett, mint az adott ország nemzeti közigazgatási felügyelői által készített jelentések.
- 36 Ezenfelül az 1073/1999 rendelet (13) preambulumbekkezdése szerint: „a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoknak vagy az esetnek megfelelően az intézményeknek, szervezeteknek, hivataloknak vagy ügynökségeknek kell eldönteniük a Hivatal által készített jelentés alapján, hogy a lefolytatott vizsgálatot követően milyen intézkedéseket kell megtenni”.

- 37 Ezekből a rendelkezésekből következik, hogy az OLAF végleges jelentésében foglalt megállapítások nem vezetnek automatikusan nemzeti igazgatási vagy bírósági eljárás megindításához, mivel a nemzeti hatóságok szabadon dönthetnek a végleges jelentést követő eljárásról, és így ők az egyedüli olyan hatóságok, amely a felperes jogi helyzetét befolyásoló határozatot hozhatnak.
- 38 Ezt a megállapítást az a – Bizottság alperesi ellenkérelmében hivatkozott – tény is alátámasztja, hogy a korrupció elleni ügyész a 2003. június 10-én kelt határozatában megszüntette a 10/2001-es számú vizsgálatot, amelyhez a végleges jelentést csatolták.
- 39 Figyelembe véve, hogy a végleges jelentés az illetékes spanyol hatóságokra vonatkozóan sem von maga után kötelező jellegű joghatásokat, még kevésbé lehet azt olyan határozatnak minősíteni, amely alkalmas a felperes jogi helyzetének befolyásolására.
- 40 A fentiekből következik, hogy a felperes nem indíthat megsemmisítés iránti keresetet a végleges jelentés ellen, mivel itt nem olyan határozatról van szó, amely az EK 230. cikk alapján megtámadható. Következésképpen a jogvita tárgyát képező levél megtámadása még kevésbé lenne elfogadható.
- 41 Ebből következik, hogy jelen keresetet teljes egészében elfogadhatatlannak kell nyilvánítani.

A költségekről

- 42 Az eljárási szabályzat 87. cikkének 2. §-a alapján az Elsőfokú Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a felperes pervesztes lett, a saját költségein felül – az alperes erre vonatkozó kérelmének megfelelően – a Bizottság költségeinek megfizetésére is kötelezni kell.

A fenti indokok alapján

AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG (első tanács)

meghozta a következő végzést:

- 1) **Az Elsőfokú Bíróság a keresetet – mint elfogadhatatlant – elutasítja.**

- 2) **A felperes viseli saját, valamint a Bizottság költségeit.**

Kelt Luxembourgban, 2004. július 13-án.

H. Jung

B. Vesterdorf

hivatalvezető

elnök