

BESCHIKKING VAN HET GERECHT (Eerste kamer)

13 juli 2004*

In zaak T-29/03,

Comunidad Autónoma de Andalucía, vertegenwoordigd door C. Carretero Espinosa de los Monteros, advocaat, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Ladenburger en S. Pardo Quintillán als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweester,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van de beschikking die zou zijn vervat in de brief van de directeur-generaal van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) van 8 november 2002, waarbij verzoekster in kennis is gesteld van de onmogelijkheid om haar klacht tegen verslag IO/2000/7057 van OLAF betreffende het administratieve onderzoek naar de verkoop van olijfolie in Andalusië (Spanje) in behandeling te nemen,

* Procestaal: Spaans.

geeft

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, president, P. Mengozzi en M. E. Martins Ribeiro, rechters,
griffier: H. Jung,

de navolgende

Beschikking

Juridisch kader

- 1 Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) (PB L 136, blz. 1) regelt de controles, verificaties en acties die personeelsleden van OLAF bij de uitoefening van hun taken ondernemen.
- 2 Artikel 3 van verordening nr. 1073/1999, met als opschrift „Externe onderzoeken”, bepaalt het volgende:

„Het Bureau oefent de bij verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 aan de Commissie toegekende bevoegdheid uit om in de lidstaten [...] controles en verificaties ter plaatse te verrichten. [...]”

3 Artikel 9 van verordening nr. 1073/1999, met als opschrift „Verslag en vervolg van de onderzoeken”, bepaalt:

„1. Na afloop van een door het Bureau uitgevoerd onderzoek stelt het Bureau onder het gezag van de directeur een verslag op; dit bevat met name de geconstateerde feiten, in voorkomend geval het financiële nadeel, en de conclusies van het onderzoek met inbegrip van de aanbevelingen van de directeur van het Bureau voor het aan het onderzoek te geven gevolg.

2. Deze verslagen worden opgesteld met inachtneming van de procedurevoorschriften van de nationale wetgeving van de betrokken lidstaat. De verslagen vormen op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden als de door de nationale administratieve controleurs opgestelde administratieve verslagen toelaatbare bewijsmiddelen in de administratieve of gerechtelijke procedures van de lidstaat waar het gebruik ervan nodig blijkt. [...]

3. Het na afloop van een extern onderzoek opgestelde verslag en alle dienstige daarmee verband houdende documenten worden overeenkomstig de regels betreffende de externe onderzoeken aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten toegezonden.

4. [...]”

4 Volgens artikel 14 van verordening nr. 1073/1999:

„In afwachting van de wijziging van het Statuut kan iedere ambtenaar en ieder ander personeelslid van de Europese Gemeenschappen volgens de procedure van artikel 90, lid 2, van het Statuut bij de directeur van het Bureau een klacht indienen tegen een

door het Bureau in het kader van een intern onderzoek verrichte handeling waardoor die ambtenaar, respectievelijk dat personeelslid zich bezwaard acht. De naar aanleiding van deze klachten genomen besluiten vallen onder artikel 91 van het Statuut.

Deze bepalingen zijn mutatis mutandis van toepassing op het personeel van de organen en instanties die niet onder het Statuut vallen.”

Feiten

- 5 In februari 2000 ontving OLAF, door tussenkomst van het directoraat-generaal „Landbouw” van de Commissie, verschillende klachten over 23 marktdeelnemers en bepaalde praktijken in Spanje waarbij olijfolie van tweede persing werd verkregen uit afvallen van olijven. In deze klachten werd gesteld dat binnen en buiten Spanje olijfolie van tweede persing als „olijfolie van eerste persing” werd verkocht en dat in bepaalde oliemolens olijfolie van tweede persing met olijfolie van eerste persing werd gemengd, met als doel de hoeveelheid olijfolie van eerste persing, die voor gemeenschapssteun in aanmerking komt, ten onrechte te verhogen. Deze gemeenschapssteun wordt toegekend door het fonds van de afdeling „Garantie” van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw („EOGFL”).
- 6 Op basis van deze informatie heeft OLAF een extern onderzoek ingeleid. In dat verband heeft het de Spaanse Guardia Civil om informatie verzocht over eventuele eerdere fraude in de olijfoliesector door de 23 genoemde marktdeelnemers. Naar aanleiding van deze contacten heeft de officier van justitie die speciaal is belast met de vervolging van economische delicten in verband met corruptie in Spanje (hierna: „anticorruptie-officier”) in december 2001 een onderzoek geopend, dat is ingeschreven onder nummer 10/2001.

- 7 Naar aanleiding van een aantal controles bij drie van de genoemde ondernemingen heeft OLAF geconcludeerd, dat deze marktdeelnemers zich schuldig maakten aan frauduleuze praktijken.
- 8 Begin 2002 heeft OLAF nieuwe administratieve controles verricht bij drie andere marktdeelnemers, waaronder de onderneming Olefcola El Tejar. In het kader van de controle bij laatstgenoemde onderneming heeft OLAF toegang gekregen tot de notulen van de raad van bestuur van deze onderneming. Bepaalde passages van deze notulen hadden betrekking op de Consejería de Agricultura (dienst landbouw) van het dagelijks bestuur van verzoekster en zijn overgenomen in het eindverslag van OLAF van 2002 betreffende eventuele onregelmatigheden door marktdeelnemers in de olijfoliesector in Spanje, met referentienummer IO/2000/7057 (hierna: „eindverslag”).
- 9 De conclusies van dit eindverslag, in het onderdeel ten aanzien van Olefcola El Tejar, luiden als volgt:

„Wij zijn eveneens van mening dat alle activiteiten van deze onderneming zijn aangemoedigd door de Consejería de Agricultura [van het dagelijks bestuur van verzoekster], waaronder met name de verkoop van olijfolie van tweede persing als olijfolie van eerste persing, hetgeen schending van het gemeenschapsrecht oplevert.”

- 10 OLAF heeft een afschrift van het eindverslag toegezonden aan FEAGA (de Spaanse overheidsinstantie die belast is met de rechtstreekse betaling van steun). In de begeleidende brief werd FEAGA verzocht de nodige stappen te ondernemen om enerzijds de in het verslag genoemde bedragen en de daarover verschuldigde rente terug te vorderen en anderzijds bepaalde aanvullende maatregelen te treffen.

- 11 Tevens is een afschrift van het eindverslag toegezonden aan de Guardia Civil en aan de anticorruptie-officier, teneinde in het dossier van onderzoek nr. 10/2001 te worden opgenomen.

- 12 Bij brief van 30 augustus 2002 heeft verzoekster bij de directeur-generaal van OLAF een klacht tegen het eindverslag (hierna: „klacht”) ingediend op basis van artikel 14 van verordening nr. 1073/1999. Deze klacht strekte tot wijziging van het onderdeel van het verslag waarin de conclusie was verwoord dat verzoekster alle activiteiten van Oleícola El Tejar had aangemoedigd.

- 13 Bij brief van 8 november 2002 heeft OLAF verzoekster meegedeeld, dat haar klacht niet in behandeling kon worden genomen. Het motiveerde dit aldus, dat de klachtprocedure van artikel 14 van verordening nr. 1073/1999 in casu niet van toepassing was, omdat zij enkel is voorbehouden aan de gevallen waarin een ambtenaar of personeelslid van de Europese Gemeenschappen een klacht wenst in te dienen tegen een door OLAF in het kader van een intern onderzoek verrichte handeling waardoor die ambtenaar of dat personeelslid zich bezwaard acht.

- 14 Bij telefaxbericht van 10 juni 2003 heeft het kantoor van de anticorruptie-officier OLAF in kennis gesteld van de sluiting van het dossier van onderzoek nr. 10/2001.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 15 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Gerecht op 27 januari 2003, heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

- 16 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:
- de beschikking in de brief van OLAF van 8 november 2002 nietig te verklaren;
 - vast te stellen dat OLAF verplicht is de klacht van verzoekster in behandeling te nemen en de daarin opgeworpen materiële vragen te onderzoeken.
- 17 Bij akte gedeponereerd ter griffie op 24 maart 2003, heeft de Commissie een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, stellende dat de vertegenwoordiger van verzoekster niet aan de in artikel 19 van 's Hofs Statuut gestelde voorwaarden voldeed.
- 18 Bij akte gedeponereerd ter griffie op 9 mei 2003, heeft verzoekster schriftelijke opmerkingen naar aanleiding van deze exceptie van niet-ontvankelijkheid gemaakt.
- 19 Nadat de Commissie in haar op 16 juni 2003 ter griffie gedeponereerde schriftelijke opmerkingen had afgezien van haar exceptie van niet-ontvankelijkheid, is een termijn vastgesteld voor de indiening van het verweerschrift.
- 20 De Commissie heeft op 24 oktober 2003 een verweerschrift ingediend, waarin zij concludeert dat het het Gerecht behage:
- het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

- subsidiair, het beroep wegens ongegrondheid te verwerpen;

- verzoekster in de kosten te verwijzen.

21 Verzoekster heeft geen memorie van repliek ingediend, waarna de schriftelijke behandeling is gesloten op 5 januari 2004.

In rechte

22 Volgens artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht kan het Gerecht, met inachtneming van het bepaalde in artikel 114, leden 3 en 4, van dit reglement, in iedere stand van het geding, zelfs ambtshalve, middelen van niet-ontvankelijkheid die van openbare orde zijn, in behandeling nemen, waaronder de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een beroep, neergelegd in artikel 230, vierde alinea, EG (beschikking van het Gerecht van 8 juli 1999, Area Cova e.a./Raad en Commissie, T-12/96, Jurispr. blz. II-2301, punt 21).

23 In casu acht het Gerecht zich door de stukken voldoende ingelicht om zonder mondelinge behandeling te kunnen beslissen.

24 In de eerste plaats moet de tweede vordering van verzoekster worden onderzocht, die ertoe strekt dat het Gerecht vaststelt dat OLAF verplicht is haar klacht in behandeling te nemen en de daarin opgeworpen materiële vragen te onderzoeken. Vervolgens moet de tweede vordering, strekkend tot nietigverklaring van de beschikking die in de brief van OLAF van 8 november 2002 zou zijn vervat (hierna: „litigieuze brief”), worden onderzocht.

De tweede vordering, strekkend tot vaststelling door het Gerecht dat OLAF verplicht is de klacht van verzoekster in behandeling te nemen en de daarin opgeworpen materiële vragen te onderzoeken

- 25 De tweede vordering van verzoekster heeft duidelijk tot doel, dat het Gerecht een bevel tot een van de diensten van de verwerende instelling richt.
- 26 Volgens vaste rechtspraak is de gemeenschapsrechter echter niet bevoegd om in het kader van de op artikel 230 EG gebaseerde wettigheidstoetsing bevelen aan de gemeenschapsinstellingen te geven (arrest van het Hof van 8 juli 1999, DSM/Commissie, C-5/93 P, Jurispr. blz. I-4695, punt 36, en beschikking van het Hof van 26 oktober 1995, Pevasa en Inpesca/Commissie, C-199/94 P en C-200/94 P, Jurispr. blz. I-3709, punt 24). Voorts kan de gemeenschapsrechter zich niet in de plaats van deze instellingen stellen, en staat het krachtens artikel 233 EG aan de betrokken instelling om de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van een op een beroep tot nietigverklaring gewezen arrest (arresten van het Gerecht van 27 januari 1998, Ladbroke Racing/Commissie, T-67/94, Jurispr. blz. II-1, punt 200, en 16 september 1998, IECC/Commissie, T-110/95, Jurispr. blz. II-3605, punt 33).
- 27 Hieruit volgt dat deze vordering niet-ontvankelijk is.

De eerste vordering, strekkend tot nietigverklaring van de litigieuze brief

- 28 Verzoeksters eerste vordering strekt tot nietigverklaring van de beschikking die zou zijn vervat in de litigieuze brief waarmee OLAF verzoekster in kennis heeft gesteld van de onmogelijkheid om haar klacht tegen het eindverslag in behandeling te nemen.

- 29 Met betrekking tot de ontvankelijkheid van een dergelijk beroep tot nietigverklaring dient eraan te worden herinnerd, dat als handelingen of besluiten die vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring enkel zijn te beschouwen maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen, welke de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen (arresten van het Hof van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, Jurispr. blz. 2639, punt 9, en 23 november 1995, Nutral/Commissie, C-476/93 P, Jurispr. blz. I-4125, punten 28 en 30; arresten van het Gerecht van 15 september 1998, Oleifici Italiani en Fratelli Rubino/Commissie, T-54/96, Jurispr. blz. II-3377, punt 48, en 22 maart 2000, Coca-Cola/Commissie, T-125/97 en T-127/97, Jurispr. blz. II-1733, punt 77). Bovendien volstaat het volgens vaste rechtspraak niet, dat een gemeenschapsinstelling een brief heeft gezonden aan de adressaat ervan in antwoord op een door deze geformuleerd verzoek, om deze brief te kunnen aanmerken als een beschikking in de zin van artikel 230 EG, die vatbaar is voor een beroep tot nietigverklaring (arrest van het Gerecht van 22 mei 1996, AITEC/Commissie, T-277/94, Jurispr. blz. II-351, punt 50, en beschikking van het Gerecht van 9 april 2003, Pikaart e.a./Commissie, T-280/02, Jurispr. blz. II-1621, punt 23).
- 30 Voorts, indien sprake is van een afwijzende handeling van de Commissie, zoals in casu, moet deze handeling worden beoordeeld met inachtneming van de aard van het verzoek waarop zij een antwoord vormt (arrest van het Hof van 8 maart 1972, Nordgetreide/Commissie, 42/71, Jurispr. blz. 105, punt 5; beschikking van het Gerecht van 13 november 1995, Dumez/Commissie, T-126/95, Jurispr. blz. II-2863, punt 34). In het bijzonder is de weigering van een gemeenschapsinstelling om een handeling in te trekken of te wijzigen alleen dan een voor wettigheidstoetsing in de zin van artikel 230 EG vatbare handeling, wanneer de handeling die de instelling weigert in te trekken of te wijzigen, zelf op grond van deze bepaling had kunnen worden aangevochten (arrest van het Gerecht van 22 oktober 1996, Salt Union/Commissie, T-330/94, Jurispr. blz. II-1475, punt 32, en beschikking van het Gerecht van 18 april 2002, IPSO en USE/ECB, T-238/00, Jurispr. blz. II-2237, punt 45).
- 31 In casu is de handeling waartegen krachtens artikel 230 EG wordt opgekomen, de litigieuze brief waarmee OLAF verzoekster in kennis heeft gesteld van de onmogelijkheid om haar klacht tegen het eindverslag in behandeling te nemen.

- 32 Gelet op de hiervoor in punt 30 aangehaalde rechtspraak kan deze brief slechts worden aangemerkt als een beschikking die vatbaar is voor een beroep tot nietigverklaring, indien het eindverslag een maatregel is die bindende rechtsgevolgen in het leven roept, welke de belangen van verzoekster kunnen aantasten doordat zij haar rechtspositie aanmerkelijk wijzigen.
- 33 Geconstateerd moet worden dat verslagen, zoals het eindverslag, die door OLAF worden opgesteld na afloop van een extern onderzoek en die aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten worden toegezonden overeenkomstig artikel 9 van verordening nr. 1073/1999, slechts aanbevelingen of adviezen vormen die geen bindende rechtsgevolgen in het leven roepen.
- 34 OLAF heeft het eindverslag aan de bevoegde Spaanse autoriteiten toegezonden na afloop van een extern onderzoek dat het overeenkomstig verordening nr. 1073/1999 had verricht.
- 35 Artikel 9 van verordening nr. 1073/1999 bepaalt in wezen, dat de aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten toegezonden verslagen, die onder het gezag van de directeur worden opgesteld en die met name de conclusies van het onderzoek met inbegrip van de aanbevelingen van de directeur van OLAF bevatten, op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden als de door de nationale administratieve controleurs opgestelde administratieve verslagen toelaatbare bewijsmiddelen vormen in de administratieve of gerechtelijke procedures van de lidstaat waar het gebruik ervan nodig blijkt.
- 36 Verder luidt de 13^e overweging van de considerans van verordening nr. 1073/1999 dat „de bevoegde nationale autoriteiten of, in voorkomend geval, de instellingen, organen of instanties, op grond van het door het Bureau opgestelde verslag besluiten welk gevolg aan afgesloten onderzoeken wordt gegeven”.

- 37 Uit deze bepalingen volgt dat de conclusies van OLAF in het eindverslag niet automatisch kunnen leiden tot de opening van een administratieve of gerechtelijke procedure op nationaal niveau, aangezien de nationale autoriteiten vrij zijn te beslissen welk gevolg zij aan het eindverslag zullen geven en zij dus de enige autoriteiten zijn die besluiten kunnen geven die de rechtspositie van verzoekster kunnen aantasten.
- 38 Deze analyse vindt ook steun in de — door de Commissie in haar verweerschrift aangevoerde — omstandigheid dat de anticorruptie-officier bij besluit van 10 juni 2003 heeft besloten het dossier van onderzoek nr. 10/2001, waarin het eindverslag was opgenomen, te sluiten.
- 39 Gelet op het feit dat het eindverslag geen bindende rechtsgevolgen in het leven roept voor de bevoegde Spaanse autoriteiten, kan het evenmin worden aangemerkt als een beschikking die de rechtspositie van verzoekster kan aantasten.
- 40 Uit het voorgaande volgt dat verzoekster geen beroep tot nietigverklaring tegen het eindverslag had kunnen instellen, aangezien dit niet een voor haar bezwarende handeling in de zin van artikel 230 EG is. Bijgevolg kan zij evenmin ontvankelijk worden verklaard in haar beroep tegen de litigieuze brief.
- 41 Dit betekent dat het onderhavige beroep in zijn geheel niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

Kosten

- 42 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dat is gevorderd. Daar verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in haar eigen kosten en in die van de Commissie zelf.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer)

beschikt:

- 1) **Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard.**

- 2) **Verzoekster wordt in haar eigen kosten en die van de Commissie verwezen.**

Luxemburg, 13 juli 2004.

De griffier

H. Jung

De president

B. Vesterdorf