

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS BESLUT (första avdelningen)

den 13 juli 2004 *

,

I mål T-29/03,

Comunidad Autónoma de Andalucía, företrädd av advokaten C. Carretero Espinosa de los Monteros, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av C. Ladenburger och S. Pardo Quintillán, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av det beslut som påstås innefattas i skrivelsen från generaldirektören vid Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) av den 8 november 2002, genom vilken sökanden meddelades att denna institution inte hade möjlighet att pröva klagomålet avseende OLAF:s rapport med referensnummer IO/2000/7057, om administrativa utredningar beträffande saluföring av olivolja i Andalusien (Spanien),

* Rättegångspråk: spanska.

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden B. Vesterdorf samt domarna P. Mengozzi och M.E. Martins Ribeiro,

justitiesekreterare: H. Jung,

följande

Beslut

Tillämpliga bestämmelser

- 1 I 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) regleras de kontroller, inspektioner och åtgärder som OLAF:s anställda vidtar i tjänsten.
- 2 I artikel 3 i förordning nr 1073/1999, som har rubriken Externa utredningar, föreskrivs följande:

”Byrån skall utöva de befogenheter som kommissionen enligt förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 har att utföra kontroller och inspektioner på platsen i medlemsstaterna ... ”

3 Artikel 9 i förordning nr 1073/1999 har rubriken Rapport om och uppföljning av utredningarna. Där föreskrivs följande:

”1. När byrån 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 byråns 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

3. En rapport som upprättas efter en extern utredning och alla handlingar som har anknytning till den skall överlämnas till de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna i enlighet med bestämmelserna om externa utredningar.

4. ...”

4 Artikel 14 i förordning nr 1073/1999 har följande lydelse:

”I avvaktan på att tjänsteföreskrifterna ändras kan alla tjänstemän och övriga anställda i Europeiska gemenskaperna vända sig till byråns direktör med klagomål mot en åtgärd som går honom emot och som har vidtagits av byrån 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.”

Bakgrund till tvisten

- 5 I februari 2000 mottog OLAF via generaldirektoratet för jordbruk vid kommissionen ett flertal klagomål rörande 23 ekonomiska aktörer, och som avsåg vissa förfaranden vid raffinering av olivrestprodukter i Spanien. Dessa klagomål visade på, å ena sidan, försäljning inom och utanför Spanien av olja av olivrestprodukter under beteckningen jungfruolja och, å andra sidan, förekomsten av blandning i vissa fabriker av olja av olivrestprodukter och jungfruolja i syfte att otillbörligen höja volymen för jungfruolja för att kunna utnyttja gemenskapsstöd. Gemenskapsstöd beviljas av medel från garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGF).
- 6 Mot bakgrund av dessa uppgifter inledde OLAF en extern utredning. Inom ramen för denna utredning begärde OLAF information av Guardia Civil (myndighet bestående av beväpnade styrkor med uppgift att upprätthålla ordningen i Spanien) rörande eventuella tidigare fall av bedrägeri inom olivoljesektorn som inbegrep de 23 utpekade aktörerna. Efter dessa kontakter inledde specialåklagaren för ekonomisk brottslighet på området för korruption i Spanien (nedan kallad åklagaren för korruptionsbekämpning) i december 2001 en förundersökning registrerad under nummer 10/2001.

7 Sedan vissa kontroller genomförts hos tre av de utpekade företagen konstaterade OLAF att dessa aktörer gjort sig skyldiga till bedrägerier.

8 I början av år 2002 genomförde OLAF nya administrativa kontroller hos de tre ekonomiska aktörerna, bland annat hos företaget Oleícola El Tejar. Vid undersökningen av detta företag fick OLAF tillgång till protokoll från företagets bolagsstyrelse. Dessa protokoll berörde i vissa delar Consejería de Agricultura (jordbruksavdelning) vid sökandens verkställande organ, vilka återgavs i OLAF:s slutrapport från år 2002 om eventuella oegentligheter som begåtts av ekonomiska aktörer i olivoljesektorn i Spanien med referensnummer IO/2000/7057 (nedan kallad slutrapporten).

9 Slutrapporten innehåller följande slutsatser beträffande företaget Oleícola El Tejar:

”Vi anser också att all verksamhet i detta bolag har främjats av Consejería de Agricultura [vid sökandens verkställande organ], i synnerhet försäljningen av olja av olivrestprodukter, under beteckningen jungfruolja, vilket utgör ett åsidosättande av gemenskapsrätten.”

10 OLAF översände en kopia av slutrapporten till FEGA (statligt organ med uppgift att verkställa direkt betalning av stöd i Spanien). I följebrevet uppmanades FEGA att vidta nödvändiga åtgärder dels för att återfå de belopp som angivits i rapporten jämte upplupen ränta på dessa belopp, dels för att vidta vissa kompletterande åtgärder.

- 11 En kopia av slutrapporten översändes även till Guardia Civil och till åklagaren för korruptionsbekämpning för att läggas till handlingarna i förundersökning nr 10/2001.

- 12 Genom skrivelse av den 30 augusti 2002 lämnade sökanden in ett klagomål avseende slutrapporten till generaldirektören för OLAF i enlighet med artikel 14 i förordning nr 1073/1999 (nedan kallat klagomålet). Klagomålet syftade till att få till stånd en ändring i den del av rapporten där det konstaterades att sökanden hade främjat all verksamhet i bolaget Oleícola El Tejar.

- 13 OLAF meddelade sökanden genom skrivelse av den 8 november 2002 att OLAF inte kunde pröva klagomålet. OLAF förklarade att det förfarande vid klagomål som föreskrivs i artikel 14 i förordning nr 1073/1999 inte var tillämpligt i det aktuella fallet, eftersom det endast gäller när en tjänsteman eller en anställd i Europeiska gemenskaperna önskar anföra klagomål mot en rättsakt som går honom emot och som har antagits av OLAF inom ramen för en intern utredning.

- 14 Genom telefaxmeddelande av den 10 juni 2003 informerade åklagaren för korruptionsbekämpning, via sitt kontor, OLAF om att förundersökning nr 10/2001 hade lagts ner.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 15 Sökanden har, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 27 januari 2003, väckt förevarande talan.

- 16 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall:
- ogiltigförklara beslutet i skrivelsen från OLAF av den 8 november 2002, och
 - förplikta OLAF att tillåta klagomålet som ingivits av sökanden och pröva de materiella frågor som framförs i detta klagomål.
- 17 Kommissionen har, genom handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 24 mars 2003, gjort invändning om rättegångshinder under påståendet att sökandens ombud inte har uppfyllt de krav som framgår av artikel 19 i stadgan för domstolen.
- 18 Sökanden har, genom handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 9 maj 2003, lämnat ett skriftligt yttrande angående invändningen om rättegångshinder.
- 19 Sedan kommissionen, genom ett skriftligt yttrande som inkom till förstainstansrättens kansli den 16 juni 2003, frånfällit sin invändning om rättegångshinder, har en frist fastställts avseende inkommandet med svaromålet.
- 20 Kommissionen har i svaromålet av den 24 oktober 2003 yrkat att förstainstansrätten skall:
- avvisa talan,

— i andra hand, ogilla talan, samt

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

- 21 Sedan sökanden avstått från att inkomma med replik avslutades det skriftliga förfarandet den 5 januari 2004.

Rättslig bedömning

- 22 Enligt artikel 113 i förstainstansrättens rättegångsregler kan förstainstansrätten, då den fattar ett beslut enligt bestämmelserna i artikel 114.3 och 114.4 i rättegångsreglerna, när som helst, även på eget initiativ, pröva om talan skall avvisas till följd av att det föreligger ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas. Som ett sådant rättegångshinder skall villkoren för talans upptagande till sakprövning enligt artikel 230 fjärde stycket EG räknas (förstainstansrättens beslut av den 8 juli 1999 i mål T-12/96, Area Cova m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1999, s. II-2301, punkt 21).
- 23 I förevarande fall anser förstainstansrätten sig ha erhållit tillräckliga upplysningar genom handlingarna i målet och beslutar följaktligen att avgöra målet utan att inleda det muntliga förfarandet.
- 24 Förstainstansrätten skall för det första pröva sökandens andra yrkande om förpliktelse för OLAF att dels tillåta klagomålet som ingivits av sökanden, dels pröva de materiella frågor som framförs i detta klagomål, och sedan, för det andra, pröva det första yrkandet om ogiltigförklaring av det beslut som påstås innefattas i skrivelsen från OLAF av den 8 november 2002 (nedan kallad den omtvistade skrivelsen).

Det andra yrkandet, att förstainstansrätten skall förplikta OLAF att tillåta det klagomål som ingivits av sökanden och pröva de materiella frågor som framförs i detta klagomål

25 Det är uppenbart att sökanden genom sitt andra yrkande avser att uppnå förelägganden från förstainstansrätten mot en av avdelningarna vid den institution som är svarande.

26 Det framgår emellertid av fast rättspraxis att gemenskapsdomstolarna inom ramen för en granskning av lagenligheten av en rättsakt med stöd av artikel 230 EG inte är behöriga att rikta förelägganden mot gemenskapens institutioner (domstolens dom av den 8 juli 1999 i mål C-5/93 P, DSM mot kommissionen, REG 1999, s. I-4695, punkt 36, och domstolens beslut av den 26 oktober 1995 i de förenade målen C-199/94 P och C-200/94 P, Pevasa och Inpesca mot kommissionen, REG 1995, s. I-3709, punkt 24). Denna domstol skulle inte heller kunna träda i dessa institutioners ställe, eftersom det enligt artikel 233 EG ankommer på den berörda institutionen att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa en dom som har meddelats inom ramen för en talan om ogiltigförklaring (förstainstansrättens dom av den 27 januari 1998 i mål T-67/94, Ladbroke Racing mot kommissionen, REG 1998, s. II-1, punkt 200, och av den 16 september 1998 i mål T-110/95, IECC mot kommissionen, REG 1998, s. II-3605, punkt 33).

27 Härav följer att detta yrkande skall avvisas.

Det första yrkandet, att den omtvistade skrivelsen skall ogiltigförklaras

28 Genom sitt första yrkande har sökanden begärt ogiltigförklaring av det beslut som påstås innefattas i den omtvistade skrivelsen, i vilken OLAF meddelar sökanden att det inte är möjligt att pröva sökandens klagomål avseende slutrapporten.

- 29 Beträffande frågan huruvida en sådan talan om ogiltigförklaring kan upptas till sakprövning bör det påminnas om att det endast är åtgärder som har tvingande rättsverkningar, som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning, som utgör rättsakter och beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981, s. 2639, punkt 9, svensk specialutgåva 6, s. 225, och av den 23 november 1995 i mål C-476/93 P, Nutral mot kommissionen, REG 1995, s. I-4125, punkterna 28 och 30, förstainstansrättens dom av den 15 september 1998 i mål T-54/96, Oleifici Italiani och Fratelli Rubino mot kommissionen, REG 1998, s. II-3377, punkt 48, och av den 22 mars 2000 i de förenade målen T-125/97 och T-127/97, Coca-Cola mot kommissionen, REG 2000, s. II-1733, punkt 77). Dessutom följer det av fast rättspraxis att det inte är tillräckligt att en skrivelse har skickats av en av gemenskapens institutioner till adressaten, som svar på en begäran som har framställts av den senare, för att skrivelsen skall anses vara ett beslut i den mening som avses i artikel 230 EG, och på så sätt möjliggöra att en talan om ogiltigförklaring kan väckas (förstainstansrättens dom av den 22 maj 1996 i mål T-277/94, AITEC mot kommissionen, REG 1996, s. II-351, punkt 50, och förstainstansrättens beslut av den 9 april 2003 i mål T-280/02, Pikaart m.fl. mot kommissionen, REG 2003, s. II-1621, punkt 23).
- 30 Det finns även anledning att påpeka att när en rättsakt från kommissionen innebär avslag skall den bedömas i förhållande till arten av den begäran på vilken den utgör ett svar (domstolens dom av den 8 mars 1972 i mål 42/71, Nordgetreide mot kommissionen, REG 1971, s. 105, punkt 5, förstainstansrättens beslut av den 13 november 1995 i mål T-126/95, Dumez mot kommissionen, REG 1995, s. II-2863, punkt 34). Med andra ord kan inte en gemenskapsinstitutionens vägran att återkalla eller ändra en rättsakt i sig utgöra en rättsakt vars lagenlighet kan granskas enligt artikel 230 EG, utom i sådana fall då den rättsakt som institutionen vägrar att återkalla eller ändra i sig kunde ha angripits med stöd av den bestämmelsen (förstainstansrättens beslut av den 22 oktober 1996 i mål T-330/94, Salt Union mot kommissionen, REG 1996, s. II-1475, punkt 32, och av den 18 april 2002 i mål T-238/00, IPSO och USE mot Europeiska centralbanken, REG 2002, s. II-2237, punkt 45).
- 31 I förevarande fall utgörs den rättsakt som ifrågasatts, i enlighet med artikel 230 EG, av den omtvistade skrivelsen, i vilken OLAF meddelar sökanden att det inte är möjligt att pröva klagomålet avseende slutrapporten.

- 32 Såsom framgår av den rättspraxis som angivits i punkt 30 ovan kan denna skrivelse betraktas som ett beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring endast om slutrapporten utgör en åtgärd som har tvingande rättsverkningar, som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning.
- 33 Det skall emellertid konstateras att de rapporter som, liksom slutrapporten, upprättas av OLAF efter en extern utredning och som i enlighet med artikel 9 i förordning nr 1073/1999 översänds till medlemstaternas behöriga myndigheter endast utgör rekommendationer eller meddelanden utan tvingande rättsverkningar.
- 34 Det kan i detta sammanhang påpekas att OLAF har översänt slutrapporten till de behöriga spanska myndigheterna efter att ha utfört en extern utredning i enlighet med förordning nr 1073/1999.
- 35 I artikel 9 i förordning nr 1073/1999 preciseras i huvudsak att de rapporter, som upprättas under OLAF:s generaldirektörs överinseende, som översänds till de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna och som bland annat innehåller utredningens slutsatser och generaldirektörens rekommendationer, 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.
- 36 Vidare framgår det av skäl 13 i ingressen till förordning nr 1073/1999 att det bör "åligga de behöriga nationella myndigheterna eller, i förekommande fall, institutionerna, organen och byråerna, att på grundval av byråns rapport besluta om hur en avslutad utredning bör följas upp".

- 37 Det följer av dessa bestämmelser att de slutsatser som OLAF gjort i slutrapporten inte automatiskt kan leda till att det på nationell nivå inleds ett administrativt eller rättsligt förfarande, eftersom de nationella myndigheterna själva får besluta hur en slutrapport bör följas upp och således är de enda myndigheter som kan meddela beslut som kan förändra sökandens rättsliga ställning.
- 38 Denna analys stöds även av det faktum — vilket kommissionen åberopat i sitt svaromål — att åklagaren för korruptionsbekämpning i sitt beslut av den 10 juni 2003 har lagt ner förundersökning nr 10/2001, till vilken slutrapporten hade bifogats.
- 39 Med hänsyn till att slutrapporten saknar tvingande rättsverkningar gentemot de behöriga spanska myndigheterna kan den inte heller anses utgöra ett beslut som kan förändra sökandens rättsliga ställning.
- 40 Av det ovanstående följer att sökanden inte kan väcka en talan om ogiltigförklaring avseende slutrapporten, eftersom det inte rör sig om en rättsakt som går denne emot i den mening som avses i artikel 230 EG. Följaktligen kan sökanden inte heller väcka talan mot den omtvistade skrivelsen.
- 41 Härav följer att talan skall avvisas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 42 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökanden skall bära sin rättegångskostnad och ersätta kommissionens rättegångskostnad. Eftersom sökanden har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder fattar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

följande beslut:

- 1) **Talan avvisas.**

- 2) **Sökanden skall bära sin rättegångskostnad och ersätta kommissionens rättegångskostnad.**

Luxemburg den 13 juli 2004.

H. Jung

Justitiesekreterare

B. Vesterdorf

Ordförande