

BESCHLUSS DES GERICHTS (Erste Kammer)

13. Juli 2004<sup>\*</sup>

In der Rechtssache T-29/03

**Comunidad Autónoma de Andalucía**, Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt  
C. Carretero Espinosa de los Monteros, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch C. Ladenburger  
und S. Pardo Quintillán als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der angeblich in dem Schreiben des Generaldirektors des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) vom 8. November 2002 enthaltenen Entscheidung, mit der dieser der Klägerin mitteilte, dass ihrer Beschwerde in Bezug auf den Bericht IO/2000/7057 des Amtes über die von der Verwaltung durchgeführten Untersuchungen der Vermarktung von Olivenöl in Andalusien (Spanien) nicht nachgegangen werden könne,

\* Verfahrenssprache: Spanisch.

erlässt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ  
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten B. Vesterdorf, des Richters P. Mengozzi und der  
Richterin M. E. Martins Ribeiro,

Kanzler: H. Jung,

folgenden

**Beschluss**

**Rechtlicher Rahmen**

- 1 Die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (im Folgenden: das Amt) (ABl. L 136, S. 1) regelt die Kontrollen, Überprüfungen und sonstigen Maßnahmen, die die Bediensteten des Amtes in Ausübung ihrer Befugnisse durchführen.
- 2 In Artikel 3 der Verordnung Nr. 1073/1999 heißt es unter der Überschrift „Externe Untersuchungen“:

„Das Amt übt die der Kommission durch die Verordnung (Euratom, EG) Nr. 2185/96 übertragenen Befugnisse zur Durchführung von Kontrollen und Überprüfungen vor Ort in den Mitgliedstaaten ... aus.

...“

3 Artikel 9 der Verordnung Nr. 1073/1999 bestimmt unter der Überschrift „Untersuchungsberichte und Folgemaßnahmen“:

„(1) Das Amt erstellt nach einer von ihm durchgeführten Untersuchung unter der Verantwortung des Direktors einen Bericht, aus dem insbesondere der festgestellte Sachverhalt, gegebenenfalls die ermittelte Schadenshöhe und die Ergebnisse der Untersuchung, einschließlich der Empfehlungen des Direktors des Amtes zu den zweckmäßigen Folgemaßnahmen, hervorgehen.

(2) Bei der Erstellung dieser Berichte werden die im Recht des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehenen Verfahrenserfordernisse berücksichtigt. Die so erstellten Berichte stellen in der gleichen Weise und unter denselben Bedingungen wie die Verwaltungsberichte der Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen zulässige Beweismittel in den Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren des Mitgliedstaats dar, in dem sich ihre Verwendung als erforderlich erweist. ...

(3) Der nach Abschluss einer externen Untersuchung erstellte Bericht wird mit allen zweckdienlichen Schriftstücken gemäß der für die externen Untersuchungen geltenden Regelung den zuständigen Behörden der betreffenden Mitgliedstaaten übermittelt.

(4) ...“

4 Artikel 14 der Verordnung Nr. 1073/1999 lautet:

„In Erwartung der Änderung des Statuts kann jeder Beamte und jeder sonstige Bedienstete der Europäischen Gemeinschaften beim Direktor des Amtes nach den in Artikel 90 Absatz 2 des Statuts vorgesehenen Modalitäten Beschwerde gegen eine

ihn beschwerende Maßnahme einlegen, die das Amt im Rahmen einer internen Untersuchung ergriffen hat. Artikel 91 des Statuts findet auf die im Zusammenhang mit der Beschwerde ergehenden Entscheidungen Anwendung.

Diese Bestimmungen gelten analog für das Personal von Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen, das nicht dem Statut unterliegt.“

## Sachverhalt

- 5 Im Februar 2000 wurde das Amt von der Generaldirektion Landwirtschaft der Kommission mit mehreren, 23 Wirtschaftsteilnehmer betreffenden Beschwerden befasst, die sich auf bestimmte Praktiken der Zweitpressung von Oliventrester in Spanien bezogen. Diese Beschwerden wandten sich dagegen, dass innerhalb und außerhalb Spaniens zum einen aus Oliventrester gewonnenes Olivenöl als „Natives Olivenöl“ und zum anderen Olivenöl verkauft werde, das in bestimmten Ölmöhlen aus Oliventrester gewonnen und mit nativem Olivenöl vermischt werde, um die Menge des nativen Olivenöls, für die Gemeinschaftszuschüsse gewährt würden, unzulässig zu erhöhen. Diese Gemeinschaftszuschüsse werden vom Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, gewährt.
- 6 Aufgrund dieser Informationen leitete das Amt eine externe Untersuchung ein. Es forderte die spanische Guardia Civil auf, ihr Angaben über etwaige Fälle von Betrug im Olivenölsektor durch die 23 genannten Wirtschaftsteilnehmer zu machen. Daraufhin leitete der für die Bekämpfung von Wirtschaftsstraftaten im Zusammenhang mit der Korruption in Spanien zuständige Sonderstaatsanwalt (im Folgenden: Sonderstaatsanwalt) im Dezember 2001 unter dem Aktenzeichen 10/2001 eine Untersuchung ein.

- 7 Nach der Durchführung von Kontrollen bei drei der beschuldigten Unternehmen stellte das Amt fest, dass diese Wirtschaftsteilnehmer betrügerische Praktiken anwandten.
- 8 Zu Beginn des Jahres 2002 nahm das Amt weitere Kontrollen bei drei weiteren Wirtschaftsteilnehmern vor, darunter das Unternehmen Oleícola El Tejar. Im Rahmen der Kontrolle dieses Unternehmens konnte das Amt die Protokolle der Sitzungen von dessen Verwaltungsrat einsehen. Einige Abschnitte dieser Sitzungsprotokolle betrafen die zur Exekutive der Klägerin gehörende Consejería de Agricultura (Abteilung Landwirtschaft). Sie wurden im Abschlussbericht des Amtes vom Jahr 2002 über angebliche Unregelmäßigkeiten im Olivenölsektor in Spanien, der das Aktenzeichen IO/2000/7057 trägt (im Folgenden: Abschlussbericht), wiedergegeben.
- 9 Die Ergebnisse des Abschlussberichts in dem Abschnitt über das Unternehmen Oleícola El Tejar lauten folgendermaßen:

„Außerdem sind wir der Ansicht, dass sämtliche Tätigkeiten dieses Unternehmens von der [zur Exekutive der Klägerin gehörenden] Consejería de Agricultura unterstützt wurden, insbesondere der Verkauf von aus Oliventrester gewonnenem Olivenöl. Darin liegt ein Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht.“

- 10 Das Amt übermittelte dem EAGFL (der Einrichtung, die mit der unmittelbaren Auszahlung der Beihilfen in Spanien beauftragt war) eine Kopie des Abschlussberichts. In dem Begleitschreiben wurde der EAGFL aufgefordert, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, um zum einen die in dem Bericht genannten Beträge zusammen mit den entsprechenden Zinsen wieder einzuziehen und um zum anderen bestimmte zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen.

- 11 Eine Kopie des Abschlussberichts wurde auch der Guardia Civil und dem Sonderstaatsanwalt zur Aufnahme in den Untersuchungsbericht Nr. 10/2001 übermittelt.
  
- 12 Mit Schreiben vom 30. August 2002 erhob die Klägerin beim Generaldirektor des Amtes gestützt auf Artikel 14 der Verordnung Nr. 1073/1999 eine Beschwerde gegen den Abschlussbericht, um in dem Bericht eine Änderung des Abschnitts zu erwirken, in dem festgestellt wird, dass die Klägerin sämtliche Tätigkeiten der Firma Oleícola El Tejar unterstützt habe.
  
- 13 Mit Schreiben vom 8. November 2002 teilte das Amt der Klägerin mit, dass ihrer Beschwerde nicht habe nachgegangen werden können. Das in Artikel 14 der Verordnung Nr. 1073/1999 vorgesehene Beschwerdeverfahren sei im vorliegenden Fall nicht anwendbar, weil es den Fällen vorbehalten sei, in denen ein Beamter oder ein Bediensteter der Europäischen Gemeinschaften Beschwerde gegen eine ihn beschwerende Maßnahme einlegen wolle, die das Amt im Rahmen einer internen Untersuchung ergriffen habe.
  
- 14 Mit Telefax vom 10. Juni 2003 teilte der Sonderstaatsanwalt dem Amt mit, dass die Untersuchung in dem Verfahren Nr. 10/2001 eingestellt worden sei.

### **Verfahren und Anträge der Parteien**

- 15 Mit Klageschrift, die am 27. Januar 2003 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin die vorliegende Klage erhoben.

- 16 Die Klägerin beantragt,
- die in dem Schreiben des Amtes vom 8. November 2002 enthaltene Entscheidung für nichtig zu erklären;
  - festzustellen, dass das Amt verpflichtet ist, die von der Klägerin erhobene Beschwerde zuzulassen und den darin aufgeworfenen Sachfragen nachzugehen.
- 17 Die Kommission hat mit Schriftsatz, der am 24. März 2003 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben, mit der sie geltend gemacht hat, dass der Prozessbevollmächtigte der Klägerin nicht die in Artikel 19 der Satzung des Gerichtshofes genannten Voraussetzungen erfülle.
- 18 Mit Schriftsatz, der am 9. Mai 2003 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Klägerin zu dieser Einrede der Unzulässigkeit schriftlich Stellung genommen.
- 19 Nachdem die Kommission mit Schriftsatz, der am 16. Juni 2003 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die Einrede der Unzulässigkeit zurückgezogen hat, ist für die Einreichung der Klagebeantwortung eine Frist gesetzt worden.
- 20 Die Kommission hat ihre Klagebeantwortung am 24. Oktober 2003 eingereicht, mit der sie beantragt,
- die Klage für unzulässig zu erklären;

- hilfsweise, die Klage als unbegründet abzuweisen;
  
- der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

- 21 Da die Klägerin keine Erwiderung eingereicht hat, ist das schriftliche Verfahren am 5. Januar 2004 abgeschlossen worden.

### **Entscheidungsgründe**

- 22 Nach Artikel 113 seiner Verfahrensordnung kann das Gericht, das hierüber gemäß Artikel 114 §§ 3 und 4 dieser Verfahrensordnung entscheidet, jederzeit von Amts wegen prüfen, ob unverzichtbare Prozessvoraussetzungen fehlen, zu denen nach ständiger Rechtsprechung die in Artikel 230 Absatz 4 EG festgelegten Zulässigkeitsvoraussetzungen gehören (Beschluss des Gerichts vom 8. Juli 1999 in der Rechtssache T-12/96, Area Cova u. a./Rat und Kommission, Slg. 1999, II-2301, Randnr. 21).
- 23 Im vorliegenden Fall ist das Gericht in der Lage, aufgrund des Akteninhalts ohne mündliche Verhandlung zu entscheiden.
- 24 Zunächst ist der zweite Antrag der Klägerin zu prüfen, mit dem diese festzustellen begehrt, dass das Amt verpflichtet ist, ihre Beschwerde zuzulassen und den in dieser aufgeworfenen Sachfragen nachzugehen. Danach ist der erste Antrag zu prüfen, der sich auf die Nichtigerklärung der angeblich in dem Schreiben des Amtes vom 8. November 2002 (im Folgenden: streitiges Schreiben) enthaltenen Entscheidung bezieht.

*Zum zweiten Antrag, mit dem die Klägerin festzustellen begehrt, dass das Amt verpflichtet ist, ihre Beschwerde zuzulassen und den in dieser aufgeworfenen Sachfragen nachzugehen*

- 25 Mit ihrem zweiten Antrag begehrt die Klägerin eindeutig, dass das Gericht einer der Dienststellen der Beklagten Weisungen erteilt.
- 26 Nach ständiger Rechtsprechung sind jedoch die Gemeinschaftsgerichte im Rahmen der Rechtmäßigkeitskontrolle nach Artikel 230 EG nicht befugt, den Gemeinschaftsorganen Weisungen zu erteilen (Urteil des Gerichtshofes vom 8. Juli 1999 in der Rechtssache C-5/93 P, DSM/Kommission, Slg. 1999, I-4695, Randnr. 36, und Beschluss des Gerichtshofes vom 26. Oktober 1995 in den Rechtssachen C-199/94 P und C-200/94 P, Pevasa und Inpesca/Kommission, Slg. 1995, I-3709, Randnr. 24). Sie können sich auch nicht an die Stelle dieser Organe setzen, denn es obliegt gemäß Artikel 233 EG dem betroffenen Organ, die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus einem auf eine Nichtigkeitsklage hin ergangenen Urteil ergeben (Urteile des Gerichts vom 27. Januar 1998 in der Rechtssache T-67/94, Ladbroke Racing/Kommission, Slg. 1998, II-1, Randnr. 200, und vom 16. September 1998 in der Rechtssache T-110/95, IECC/Kommission, Slg. 1998, II-3605, Randnr. 33).
- 27 Daraus folgt, dass diese Anträge unzulässig sind.

*Zum ersten, auf die Nichtigklärung des streitigen Schreibens gerichteten Antrag*

- 28 Mit ihrem ersten Antrag begehrt die Klägerin die Nichtigklärung der angeblich in dem streitigen Schreiben enthaltenen Entscheidung, mit dem das Amt der Klägerin mitgeteilt hat, dass ihrer Beschwerde über den Abschlussbericht nicht habe nachgegangen werden können.

- 29 Was die Zulässigkeit einer derartigen Nichtigkeitsklage angeht, so ist darauf hinzuweisen, dass allein Maßnahmen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, die die Interessen der Klägerin beeinträchtigen, indem sie ihre Rechtslage erheblich verändern, Handlungen oder Entscheidungen sind, gegen die die Nichtigkeitsklage gegeben ist (Urteile des Gerichtshofes vom 11. November 1981 in der Rechtssache 60/81, IBM/Kommission, Slg. 1981, 2639, Randnr. 9, und vom 23. November 1995 in der Rechtssache C-476/93 P, Nutral/Kommission, Slg. 1995, I-4125, Randnrn. 28 und 30; Urteile des Gerichts vom 15. September 1998 in der Rechtssache T-54/96, Oleifici Italiani und Fratelli Rubino/Kommission, Slg. 1998, II-3377, Randnr. 48, und vom 22. März 2000 in den Rechtssachen T-125/97 und T-127/97, Coca-Cola/Kommission, Slg. 2000, II-1733, Randnr. 77). Nach ständiger Rechtsprechung ist ein Schreiben eines Gemeinschaftsorgans, mit dem ein Antrag seines Adressaten beantwortet wird, nicht schon deshalb eine Entscheidung im Sinne von Artikel 230 EG, gegen die die Nichtigkeitsklage gegeben ist (Urteil des Gerichts vom 22. Mai 1996 in der Rechtssache T-277/94, AITEC/Kommission, Slg. 1996, II-351, Randnr. 50, und Beschluss des Gerichts vom 9. April 2003 in der Rechtssache T-280/02, Pikaart u. a./Kommission, Slg. 2003, II-1621, Randnr. 23).
- 30 Hinzu kommt, dass eine ablehnende Maßnahme der Kommission wie die hier vorliegende nach der Art des Antrags zu beurteilen ist, der mit ihr beschieden wird (Urteil des Gerichtshofes vom 8. März 1972 in der Rechtssache 42/71, Nordgetreide/Kommission, Slg. 1972, 105, Randnr. 5, Beschluss des Gerichts vom 13. November 1995 in der Rechtssache T-126/95, Dumez/Kommission, Slg. 1995, II-2863, Randnr. 34). Insbesondere kann die Weigerung eines Gemeinschaftsorgans, eine Handlung zu widerrufen oder zu ändern, nur dann eine nach Artikel 230 EG auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfbare Handlung sein, wenn die Handlung, deren Widerruf oder Änderung das Organ verweigert, selbst nach dieser Bestimmung anfechtbar gewesen wäre (Urteil des Gerichts vom 22. Oktober 1996 in der Rechtssache T-330/94, Salt Union/Kommission, Slg. 1996, II-1475, Randnr. 32, und Beschluss des Gerichts vom 18. April 2002 in der Rechtssache T-238/00, IPSO und USE/BCE, Slg. 2002, II-2237, Randnr. 45).
- 31 Im vorliegenden Fall ist die gemäß Artikel 230 EG angefochtene Handlung das streitige Schreiben, mit dem das Amt der Klägerin mitteilte, dass ihrer gegen den Abschlussbericht erhobenen Beschwerde nicht nachgegangen werden könne.

- 32 In Anbetracht der vorstehend in Randnummer 30 zitierten Rechtsprechung wäre dieses Schreiben nur dann als eine Entscheidung anzusehen, gegen die die Nichtigkeitsklage gegeben ist, wenn der Abschlussbericht verbindliche Rechtswirkungen erzeugt hätte, die die Interessen der Klägerin beeinträchtigten, indem sie ihre Rechtslage erheblich veränderten.
- 33 Es ist jedoch festzustellen, dass Berichte wie der Abschlussbericht, den das Amt nach Abschluss einer externen Untersuchung erstellt und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 9 der Verordnung Nr. 1073/1999 übermittelt, lediglich Empfehlungen oder Stellungnahmen darstellen, die keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeugen.
- 34 Dazu ist zu bemerken, dass das Amt den Abschlussbericht den zuständigen spanischen Behörden nach Abschluss einer externen Untersuchung übermittelte, die es gemäß der Verordnung Nr. 1073/1999 durchgeführt hatte.
- 35 Artikel 9 der Verordnung Nr. 1073/1999 bestimmt im Wesentlichen, dass die den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten übermittelten Berichte, die unter der Verantwortung des Direktors des Amtes erstellt werden und aus denen insbesondere die Ergebnisse der Untersuchung und die Empfehlungen des Direktors hervorgehen, in der gleichen Weise und unter denselben Bedingungen wie die Verwaltungsberichte der Kontrolleure der einzelstaatlichen Verwaltungen zulässige Beweismittel in den Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren des Mitgliedstaats darstellen, in denen sich ihre Verwendung als erforderlich erweist.
- 36 Außerdem lautet die 13. Begründungserwägung der Verordnung Nr. 1073/1999: „Es obliegt den zuständigen einzelstaatlichen Behörden sowie gegebenenfalls den Organen, Einrichtungen sowie Ämtern und Agenturen, auf der Grundlage des von dem Amt erstellten Berichts Folgemaßnahmen zu den abgeschlossenen Untersuchungen zu beschließen.“

37 Aus diesen Regelungen folgt, dass die in dem Abschlussbericht des Amtes enthaltenen Ergebnisse nicht zwangsläufig zur Einleitung eines nationalen Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens führen, da es Sache der nationalen Behörden ist, über die Behandlung des Abschlussberichts zu entscheiden, und somit allein sie Entscheidungen erlassen können, die die Rechtslage der Klägerin verändern könnten.

38 Für diese Beurteilung spricht außerdem die — von der Kommission in ihrer Klagebeantwortung geltend gemachte — Tatsache, dass der Sonderstaatsanwalt die Untersuchung der Akten, denen der Abschlussbericht beigefügt worden war, in dem Verfahren Nr. 10/2001 durch Beschluss vom 10. Juni 2003 eingestellt hat.

39 Da der Abschlussbericht gegenüber den zuständigen spanischen Behörden keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeugt, ist er auch nicht als eine Entscheidung anzusehen, die die Rechtslage der Klägerin verändern könnte.

40 Demzufolge hätte die Klägerin den Abschlussbericht nicht anfechten können, da es sich nicht um eine sie beschwerende Maßnahme im Sinne von Artikel 230 EG handelt. Daher ist auch eine Anfechtung des streitigen Schreibens unzulässig.

41 Nach alledem ist die vorliegende Klage in vollem Umfang als unzulässig abzuweisen.

## Kosten

- 42 Gemäß Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr entsprechend dem Antrag der Kommission neben ihren eigenen Kosten auch deren Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Erste Kammer)

beschlossen:

- 1. Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.**
- 2. Die Klägerin trägt ihre eigenen Kosten und die Kosten der Kommission.**

Luxemburg, den 13. Juli 2004

Der Kanzler

H. Jung

Der Präsident

B. Vesterdorf