

PRESUDA SUDA

10. srpnja 2003.(*)

„Europska središnja banka (ESB) – Odluka 1999/726/EZ o sprječavanju prijevara – Zaštita financijskih interesa Zajednica – Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) – Uredba (EZ) br. 1073/1999 – Primjenjivost na ESB – Prigovori nezakonitosti – Dopuštenost – Neovisnost ESB-a – Članak 108. UEZ-a – Pravna osnova – Članak 280. UEZ-a – Savjetovanje s ESB-om – Članak 105. stavak 4. UEZ-a – Proporcionalnost”

U predmetu C-11/00,

Komisija Europskih zajednica, koju su u početku zastupali C. W. A. Timmermans, H. P. Hartvig i U. Wölker, a zatim J.-L. Dewost, H. P. Hartvig i U. Wölker, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u

tužitelj,

koju podupiru

Kraljevina Nizozemska, koju je u početku zastupao M. A. Fierstra, a zatim J. van Bakel, u svojstvu agenata,

Europski parlament, koji zastupaju J. Schoo i H. Duintjer Tebbens, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

Vijeće Europske unije, koje zastupaju J. Aussant, F. van Craeynest i F. Anton, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

intervenijenti,

protiv

Europske središnje banke, koju zastupaju A. Sáinz de Vicuña i C. Zilioli, u svojstvu agenata, i A. Dashwood, *barrister*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tuženika,

povodom zahtjeva za poništenje Odluke 1999/726/EZ Europske središnje banke od 7. listopada 1999. o sprječavanju prijevara (ESB/1999/5) (SL L 291, str. 36.),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, J.-P. Puissochet, M. Wathelet i R. Schintgen, predsjednici vijeća, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola (izvjestitelj), P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr i A. Rosas, suci,

nezavisni odvjetnik: F. G. Jacobs,

tajnik: R. Grass,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši izlaganja stranaka na raspravi od 3. srpnja 2002., na kojoj je Komisiju zastupao M. Petite, u svojstvu agenta, Kraljevinu Nizozemsku N. Bel, u svojstvu agenta, Parlament su zastupali J. Schoo i H. Duintjer Tebbens, Vijeće J. Aussant, F. van Craeynest i F. Anton, a Europsku središnju banku A. Sáinz de Vicuña, C. Zilioli i A. Dashwood,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 3. listopada 2002.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 14. siječnja 2000. Komisija Europskih zajednica podnijela je, na temelju članka 230. UEZ-a, tužbu za poništenje Odluke 1999/726/EZ Europske središnje banke od 7. listopada 1999. o sprječavanju prijevara (ESB/1999/5) (SL L 291, str. 36., dalje u tekstu: pobijana odluka).
- 2 Rješenjima predsjednika Suda od 7. rujna 2000. Kraljevini Nizozemskoj, Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Komisije.

Pravni okvir

Primarno pravo

- 3 Na temelju članka 2. UEZ-a:
„Zadaća je Zajednice, uspostavom zajedničkog tržišta te ekonomske i monetarne unije kao i provedbom zajedničkih politika ili aktivnosti iz članaka 3. i 4, promicati širom Zajednice skladan, uravnotežen i održiv razvoj gospodarskih aktivnosti, visoku razinu zaposlenosti i socijalne zaštite, jednakost između muškaraca i žena, održiv i neinflatorni rast, visoki stupanj konkurentnosti i konvergencije gospodarskih rezultata, visoku razinu zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša, povišenje životnog standarda i kvalitete života te ekonomsku i socijalnu koheziju i solidarnost među državama članicama.” [neslužbeni prijevod]
- 4 Na temelju članka 4. UEZ-a:
„1. Za potrebe određene u članku 2., aktivnosti država članica i Zajednice, u skladu s ovim Ugovorom i njime predviđenim rokovima, obuhvaćaju utvrđivanje ekonomske

politike koja se temelji na bliskoj koordinaciji ekonomskih politika država članica, na unutarnjem tržištu i na utvrđivanju zajedničkih ciljeva, a koja se provodi sukladno načelu otvorenog tržišnoga gospodarstva sa slobodnim tržišnim natjecanjem.

2. Istodobno s gore navedenim, u skladu s ovim Ugovorom i njime predviđenim rokovima i postupcima, te aktivnosti uključuju i neopozivo utvrđivanje deviznih tečajeva koje treba dovesti do uvođenja jedinstvene valute, ECU-a, određivanje i vođenje jedinstvene monetarne politike i politike deviznog tečaja, čiji je glavni cilj održavanje stabilnosti cijena te, ne dovodeći u pitanje taj cilj, podržavanje općih ekonomskih politika u Zajednici, sukladno načelu otvorenog tržišnoga gospodarstva sa slobodnim tržišnim natjecanjem.

3. Navedene aktivnosti država članica i Zajednice podrazumijevaju poštovanje sljedećih općih načela: stabilnih cijena, zdravih javnih financija i monetarnih uvjeta te održive platne bilance.” [neslužbeni prijevod]

5 Člankom 8. UEZ-a propisuje se:

„Europski sustav središnjih banaka (dalje u tekstu: ‚ESSB’) i Europska središnja banka (dalje u tekstu: ‚ESB’) osnivaju se u skladu s postupcima utvrđenima ovim Ugovorom; oni djeluju u granicama ovlasti koje su im dodijeljene ovim Ugovorom i Statutom ESSB-a i ESB-a (u daljnjem tekstu: ‚Statut ESSB-a’), koji je priložen ovom Ugovoru.” [neslužbeni prijevod]

6 Člankom 105. stavcima 1. do 4. propisuje se:

„1. Glavni je cilj ESSB-a održati stabilnost cijena. Ne dovodeći u pitanje cilj stabilnosti cijena, ESSB podržava opće ekonomske politike u Zajednici kako bi doprinio ostvarivanju ciljeva Zajednice utvrđenih člankom 2. ESSB djeluje u skladu s načelom otvorenoga tržišnoga gospodarstva sa slobodnim tržišnim natjecanjem, dajući prednost učinkovitoj raspodjeli resursa te u skladu s načelima određenima člankom 4.

2. Osnovni su zadaci ESSB-a:

- utvrđivanje i provođenje monetarne politike Zajednice,
- obavljanje deviznih poslova u skladu s odredbama članka 111.,
- držanje i upravljanje službenim deviznim pričuvama država članica,
- promicanje nesmetanog funkcioniranja platnih sustava.

[...]

4. Savjetovanje s ESB-om potrebno je:

- u slučaju svakog predloženog akta Zajednice iz nadležnosti ESB-a,

[...]”[neslužbeni prijevod]

7 Člankom 108. UEZ-a propisuje se:

„Pri izvršavanju ovlasti i obavljanju zadaća i dužnosti koje su im dodijeljene ovim Ugovorom i Statutom ESSB-a, ni ESB ni nacionalne središnje banke kao niti članovi njihovih tijela nadležnih za donošenje odluka ne traže i ne primaju napatke od institucija ili tijela Zajednice, bilo koje vlade država članica ili bilo kojega drugog tijela. Institucije i tijela Zajednice i vlade država članica obvezuju se da će poštovati ovo načelo i da neće nastojati utjecati na članove tijela nadležnih za donošenje odluka u ESB-u ili u nacionalnim središnjim bankama u obavljanju njihovih zadaća.”
[neslužbeni prijevod]

8 Člankom 280. stavcima 1. i 4. UEZ-a propisuje se:

„1. Zajednica i države članice suzbijaju prijevare i sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Zajednice pomoću mjera iz ovog članka koje djeluju kao sredstvo za odvratanje i koje pružaju djelotvornu zaštitu u državama članicama.

[...]

4. Radi postizanja učinkovite i jednake zaštite u državama članicama Vijeće, djelujući u skladu s postupkom iz članka 251. i nakon savjetovanja s Revizorskim sudom, donosi potrebne mjere za suzbijanje i borbu protiv prijevara koje su usmjerene protiv financijskih interesa Zajednice. Te mjere ne utječu na primjenu kaznenog prava država članica i na njihovo pravosuđe.” [neslužbeni prijevod]

9 Člankom 287. UEZ-a propisuje se:

„Članovi institucija Zajednice, članovi odbora te dužnosnici i ostali službenici Zajednice ne smiju, čak ni nakon prestanka njihove dužnosti, otkrivati one podatke koji su obuhvaćeni obvezom čuvanja profesionalne tajne, a osobito podatke o poduzećima, njihovim poslovnim odnosima ili troškovima.”

10 Statut ESSB-a uključen je u Protokol koji je priložen Ugovoru o EZ-u. Člankom 12. stavkom 3. Statuta propisuje se sljedeće:

„Upravno vijeće donosi poslovnik kojim se određuje unutarnji ustroj ESB-a i njegova tijela nadležna za odlučivanje.” [neslužbeni prijevod]

11 U članku 27. Statuta ESSB-a pod naslovom „Revizija” propisuje se sljedeće:

„27.1. Reviziju financijskih izvještaja ESB-a i nacionalnih središnjih banaka obavljaju neovisni vanjski revizori koje predlaže Upravno vijeće, a odobrava Vijeće. Revizori su ovlašteni za provjeru svih poslovnih knjiga i računa ESB-a i nacionalnih središnjih banaka te za dobivanje potpunih informacija o njihovu poslovanju.

27.2. Odredbe članka 248. ovog Ugovora primjenjuju se samo na kontrolu operativne učinkovitosti upravljanja ESB-a.” [neslužbeni prijevod]

12 U članku 36. stavku 1. Statuta ESSB-a propisuje se:

„Upravno vijeće na prijedlog Izvršnog odbora, utvrđuje uvjete zaposlenja osoblja ESB-a.” [neslužbeni prijevod]

Sekundarno pravo

13 Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) osnovan je Odlukom Komisije 1999/352/EZ, EZUČ, Euratom od 28. travnja 1999. o osnivanju Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) (SL L 136, str. 20.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 9., str. 3.), koja je donesena na temelju članka 162. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 218. UEZ-a), članka 16. Ugovora o EZUČ-u i članka 131. Ugovora o EZAE-u.

14 U članku 2. stavku 1. Odluke 1999/352, kojim se utvrđuju funkcije OLAF-a, propisuje se:

„[OLAF] izvršava ovlasti Komisije za provođenje vanjskih upravnih [administrativnih] istraga s ciljem jačanja borbe protiv prijevara, korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti koje [djelovanja koja] štete financijskim interesima Zajednice, kao i protiv bilo kojih drugih djelovanja ili djelatnosti kojima subjekti krše propise Zajednice. [OLAF] je odgovoran za provođenje unutarnjih upravnih [administrativnih] istraga koje su namijenjene:

(a) borbi protiv prijevara, korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti koje [djelovanja koja] štete financijskim interesima Zajednice,

(b) istrazi ozbiljnih činjenica povezanih s obavljanjem profesionalnih djelatnosti koje mogu predstavljati kršenje obveza od strane dužnosnika i službenika Zajednica te dovesti do stegovnih i, u određenim slučajevima, kaznenih postupaka ili slično kršenje obveza od strane članova institucija i tijela, čelnika tijela ili članova osoblja institucija i tijela na koje se ne primjenjuju Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica i Uvjeti zaposlenja ostalih službenika Zajednica.

[OLAF] izvršava ovlasti Komisije kako su određene u odredbama u Ugovorima i koje podliježu Ugovorima utvrđenim ograničenjima i uvjetima.

Komisija, druge institucije ili tijela mogu [OLAF-u] povjeriti istrage i u drugim područjima.”

15 U članku 3. Odluke 1999/352 propisuje se:

„[OLAF] izvršava istražne ovlasti iz članka 2. stavka 1. potpuno neovisno. U izvršavanju tih ovlasti ravnatelj [OLAF-a] ne smije tražiti niti primati upute od Komisije, bilo koje vlade ili neke druge institucije ili tijela.”

16 U članku 4. Odluke 1999/352 propisuje se:

„Osniva se Nadzorni odbor čiji sastav i ovlasti utvrđuje zakonodavno tijelo Zajednice. Odbor je odgovoran za redovno praćenje izvršavanja istražne funkcije [OLAF-a].”

17 Na temelju članka 5. Odluke 1999/352:

„1. [OLAF-om] rukovodi ravnatelj kojeg, nakon savjetovanja s Europskim parlamentom i Vijećem, imenuje Komisija na razdoblje od pet godina, a čiji mandat se može jedanput obnoviti. [...]

2. Komisija u odnosu na ravnatelja izvršava ovlasti dodijeljene tijelu za imenovanje. Sve mjere na temelju članaka 87., 88., i 90. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica poduzimaju se obrazloženom odlukom Komisije nakon savjetovanja s Nadzornim odborom. Odluka se dostavlja na znanje Europskom parlamentu i Vijeću.”

18 U članku 6. Odluke 1999/352 propisuje se:

„1. U vezi s osobljem [OLAF-a], ravnatelj [OLAF-a] izvršava ovlasti koje su prema Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica dodijeljene tijelu za imenovanje i prema Uvjetima zaposlenja ostalih službenika Zajednice, dodijeljene tijelu za sklapanje ugovora o radu. [...]

2. Nakon savjetovanja s Nadzornim odborom, ravnatelj šalje glavnom direktoru Opće uprave za proračun prednacrt proračuna koji se u godišnji opći proračun unosi pod posebni naslov za [OLAF].

3. Ravnatelj ima funkciju dužnosnika za ovjeravanje za izvršenje posebnog proračunskog naslova u dijelu A proračuna koji se odnosi na [OLAF] i posebnih naslova proračuna za borbu protiv prijevara u dijelu B. [...]

4. Odluke Komisije o unutarnjoj organizaciji primjenjuju se na [OLAF] u onoj mjeri u kojoj su u skladu s propisima [OLAF-a] prihvaćenim od strane zakonodavnog tijela Zajednice, ovom Odlukom i detaljnim pravilima za provedbu ove Odluke.”

19 Na temelju članka 7. Odluke 1999/352, „odluka proizvodi učinak na dan stupanja na snagu Uredbe (EZ) Europskog parlamenta i Vijeća o istragama koje provodi [OLAF].

20 Uredba (EZ) br. 1073/1999 Europskoga parlamenta i Vijeća od 25. svibnja 1999. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) (SL L 136, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 100.) donesena je na temelju članka 280. UEZ-a.

21 U prve četiri uvodne izjave te uredbe navodi se sljedeće:

„(1) budući da institucije i države članice pridaju veliki značaj zaštiti financijskih interesa Zajednica te borbi protiv prijevara i svih drugih nezakonitih djelovanja koja štete financijskim interesima Zajednica [...];

(2) budući da zaštita financijskih interesa Zajednica obuhvaća ne samo upravljanje proračunskim sredstvima, nego i sve mjere koje utječu ili bi mogle utjecati na njihova sredstva;

(3) budući da se moraju upotrijebiti sva raspoloživa sredstva kako bi se taj cilj i postigao, posebno u kontekstu istražnih dužnosti prenesenih na Zajednicu [...]

(4) budući da je za jačanje raspoloživih sredstava za borbu protiv prijevara, uz poštovanje načela unutarnje organizacijske autonomije svih institucija, Komisija [...] osnovala među svojim upravama [OLAF] čija je odgovornost provedba administrativnih istraga prijevara; budući da je [OLAF-u] dana potpuna neovisnost u izvršavanju istražne uloge”.

22 U uvodnoj izjavi 7. Uredbe br. 1073/1999 navodi se da „zbog potrebe jačanja borbe protiv prijevara, korupcije i svih ostalih nezakonitih djelovanja štetnih financijskim interesima Zajednice [OLAF] mora biti u mogućnosti provoditi unutarnje istrage u svim institucijama, tijelima, uredima i agencijama osnovanima Ugovorima o EZ-u i Euratomu ili na temelju njih”.

23 U uvodnoj izjavi 10. te uredbe navodi se da se istrage koje poduzima OLAF „moraju provoditi u skladu s Ugovorom te posebno Protokolom o povlasticama i imunitetima Europskih zajednica, uz poštovanje Pravilnika o osoblju za dužnosnike i Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europskih zajednica (dalje u tekstu [te uredbe] ‚Pravilnik o osoblju’) te uz puno poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda, posebno načela pravednosti, za prava uključenih osoba da iznesu svoje viđenje činjenica koje se odnose na njih i za načelo da se zaključci istrage mogu temeljiti samo na elementima koji imaju dokaznu vrijednost”. U toj je uvodnoj izjavi dalje navedeno da „s tim ciljem institucije, tijela, uredi i agencije moraju utvrditi rokove i uvjete pod kojima se takve unutarnje istrage mogu provoditi”.

24 U uvodnoj izjavi 12. Uredbe br. 1073/1999 navodi se da „direktor mora imati ovlast pokretanja istraga na vlastitu inicijativu da bi se osigurala neovisnost [OLAF-a] u izvršenju zadaća koje mu se dodjeljuju ovom Uredbom”.

25 U uvodnoj izjavi 18. Uredbe br. 1073/1999 navodi se da „administrativne istrage treba provoditi pod vodstvom direktora [OLAF-a], potpuno neovisno od institucija, tijela, ureda i agencija kao i od nadzornog odbora”.

26 U uvodnoj izjavi 21. Uredbe br. 1073/1999 navodi se da „je davanje ovlasti provođenja vanjskih administrativnih istraga neovisnom [Europskom uredu za borbu protiv prijevara] u potpunom skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. Ugovora” te da „će djelovanje [Europskog ureda za borbu protiv prijevara] vjerojatno pojačati borbu protiv prijevara, korupcije i svih ostalih nezakonitih djelovanja koje utječu na financijske interese Zajednica te je stoga sukladno načelu proporcionalnosti”.

27 U članku 1. Uredbe br. 1073/1999 propisano je:

„1. S ciljem jačanja borbe protiv prijevara, korupcije i svih drugih nezakonitih djelovanja koja ugrožavaju financijske interese Europske zajednice, [...] [OLAF] izvršava istražne ovlasti koje su dodijeljene Komisiji pravilima, propisima i sporazumima Zajednice, koji su na snazi na tim područjima.

[...]

3. Unutar institucija, tijela, ureda i agencija osnovanih Ugovorima ili na temelju njih ([...] ,institucije, tijela, uredi i agencije') [OLAF] provodi administrativne istrage u cilju:

– borbe protiv prijevare, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti koje [djelovanja koja] ugrožavaju financijske interese Europske zajednice,

– istrage ozbiljnih pitanja koja se odnose na izvršavanje profesionalnih dužnosti kao što su zanemarivanje dužnosti dužnosnika i ostalih službenika Zajednica koje mogu dovesti do stegovnih ili, ovisno o slučaju, kaznenih postupaka, ili na istovjetne propuste u izvršavanju dužnosti od strane članova institucija i tijela, voditelja ureda i agencija ili osoblja institucija, tijela, ureda ili agencija koji ne podliježu Pravilniku o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja”.

28 U članku 2. Uredbe br. 1073/1999 propisano je:

„U smislu ove Uredbe, ,administrativne istrage' (dalje u tekstu [te uredbe] ,istrage') znače sve inspekcije, preglede i ostale mjere koje poduzimaju djelatnici [OLAF-a] u obavljanju svojih dužnosti, u skladu s člancima 3. i 4., a radi postizanja ciljeva iz članka 1. te utvrđivanja, po potrebi, prirode nepravilnosti djelovanja koje je pod istragom. Ove istrage ne utječu na ovlasti država članica da pokrenu kaznene postupke.”

29 Člankom 4. naslovljenim „Unutarnje istrage” propisuje se:

„1. Ured provodi administrativne istrage unutar institucija, tijela, ureda i agencija (dalje u tekstu [te uredbe] ,unutarnje istrage’).

Te se unutarnje istrage provode podložno pravilima iz Ugovora, posebno Protokola o povlasticama i imunitetima Europskih zajednica te uz odgovarajuće poštovanje Pravilnika o osoblju, na temelju uvjeta, a u skladu s pravilima propisanim ovom Uredbom i odlukama koje usvajaju sve institucije, tijela, uredi i agencije. Institucije se međusobno savjetuju o pravilima koja treba utvrditi takvim odlukama.

2. Pod uvjetom da se udovoljava odredbama iz stavka 1.:

– [OLAF] ima pravo na neposredan i nenajavljen pristup svim podacima kojima raspolažu institucije, tijela, uredi i agencije kao i njihovim prostorima. [OLAF] je ovlašten pregledati poslovne knjige institucija, tijela, ureda i agencija. [OLAF] može uzeti presliku te pribaviti izvode iz bilo koje isprave ili sadržaj bilo kojeg medija za pohranu podataka kojima raspolažu institucije, tijela, uredi i agencije te, po potrebi, preuzeti čuvanje takvih dokumenata ili podataka kako bi se osiguralo da nema opasnosti od njihova nestajanja,

– [OLAF] može zatražiti usmenu izjavu od članova institucija i tijela, od voditelja ureda i agencija te od osoblja institucija, tijela, ureda i agencija.

[...]

4. Institucije, tijela, urede i agencije obavješćuje se svaki put kad zaposlenici [OLAF-a] provode istragu u njihovim prostorima ili pregledavaju dokumentaciju ili traže podatke koje imaju te institucije, tijela, uredi i agencije.

5. Ako se istragom otkrije da je član, rukovoditelj, dužnosnik ili neki drugi službenik možda osobno umiješan, obavješćuje se instituciju, tijelo, ured ili agenciju kojoj pripada. U slučajevima u kojima se traži potpuna povjerljivost za potrebe istrage ili se koriste istražna sredstva koja spadaju u nadležnost nacionalnih sudskih tijela, to se obavješćivanje može odgoditi.

6. Ne dovodeći u pitanje pravila utvrđena Ugovorima, posebno Protokolom o povlasticama i imunitetima Europskih zajednica, te odredbe Pravilnika o osoblju, odluka koju trebaju usvojiti sve institucije, tijela, uredi ili agencije u skladu sa stavkom 1., posebno uključuje sljedeća pravila o:

(a) dužnosti članova, dužnosnika i drugih službenika institucija i tijela, te rukovoditelja, dužnosnika i službenika ureda i agencija da surađuju sa službenicima [OLAF-a] te da im osiguravaju podatke;

(b) postupcima koje trebaju poštovati zaposlenici [OLAF-a] tijekom provođenja unutarnjih istraga te osiguranju pravâ osoba koje su predmetom unutarnje istrage.”

30 U članku 5. drugom stavku Uredbe br. 1073/1999 propisano je:

„Unutarnje se istrage pokreću odlukom direktora [OLAF-a], na njegovu vlastitu inicijativu ili na zahtjev institucije, tijela, ureda ili agencije unutar koje tu istragu treba i provesti.”

31 Člankom 6. Uredbe naslovljenim „Postupak istrage” propisuje se:

„1. Provođenjem istrage upravlja direktor [OLAF-a].

2. Zaposlenici [OLAF-a] izvršavaju svoje zadaće na osnovi pisanog ovlaštenja iz kojeg je vidljiv njihov identitet i svojstvo.

3. Direktor [OLAF-a] za svaku intervenciju izdaje zaposlenicima ureda pisano ovlaštenje u kojem se navodi glavni predmet istrage.

4. Tijekom inspekcija na licu mjesta i pregleda, zaposlenici [OLAF-a] postupaju u skladu s pravilima i praksom koja vrijedi za djelatnike predmetne države članice, poštujući Pravilnik o osoblju i odluke iz drugog podstavka članka 4. stavka 1.

5. Trajanje istrage mora biti razmjerno okolnostima i složenosti slučaja.

6. Države članice osiguravaju da njihova nadležna tijela, u skladu s nacionalnim propisima, daju potrebnu potporu da bi omogućili zaposlenicima [OLAF-a] izvršenje njihove zadaće. Institucije i tijela osiguravaju da njihovi članovi i osoblje pruže potrebnu pomoć kojom omogućuju predstavnicima [OLAF-a] izvršenje njihove zadaće; isto osiguravaju u uredima i agencijama njihovi rukovoditelji i osoblje.”

32 Na temelju članka 7. Uredbe br. 1073/1999, naslovljenog „Dužnost obavještanja [OLAF-a]”:

„1. Institucije, tijela, uredi i agencije odmah prosljeđuju [OLAF-u] sve podatke o mogućim slučajevima prijave ili korupcije ili nekog drugog nezakonitog djelovanja.

2. Institucije, tijela, uredi i agencije i, ako to dopušta nacionalno zakonodavstvo, države članice na zahtjev [OLAF-a] ili na svoju vlastitu inicijativu prosljeđuju sve isprave ili podatke kojima raspolažu, a u vezi su s istragom koja je u tijeku.

[...]

3. Institucije, tijela, uredi i agencije i, ako to dopušta nacionalno zakonodavstvo, države članice također šalju [OLAF-u] sve ostale isprave ili podatke kojima raspolažu, a za koje smatraju da se odnose na borbu protiv prijave, korupcije i svakog drugog nezakonitog djelovanja koje utječe na financijske interese Zajednica.”

33 Člankom 8. Direktive 1073/1999 naslovljenim „Povjerljivost i zaštita podataka” u stavcima 2. i 4. propisuje se sljedeće:

„2. Podaci prosljeđeni ili dobiveni u bilo kojem obliku tijekom unutarnjih istraga podliježu čuvanju poslovne tajne te uživaju zaštitu koju im pružaju odredbe koje se primjenjuju u institucijama Europskih zajednica.

Takvi se podaci ne mogu priopćavati drugim osobama osim onih unutar institucija Europskih zajednica ili u država članica čija dužnost traži od njih da ih znaju, niti se mogu koristiti u bilo koje druge svrhe osim sprečavanja prijave, korupcije i bilo kojih drugih nezakonitih djelovanja.

[...]

4. Direktor [OLAF-a] i članovi Nadzornog odbora iz članka 11. osiguravaju primjenu ovog članka kao i članaka 286. i 287. Ugovora.”

34 Člankom 9. navedene uredbe propisuje se:

„1. Po završetku istrage koju je vodio, [OLAF] sastavlja izvješće pod vodstvom Direktora u kojem navodi utvrđene činjenice, moguće financijske gubitke, kao i nalaze istrage uključujući preporuke direktora [OLAF-a] o mjerama koje je potrebno poduzeti.

2. Pri sastavljanju takvih izvješća, vodi se računa o procesnim zahtjevima utvrđenima u nacionalnom zakonodavstvu predmetne države članice. Tako sastavljena izvješća imaju snagu prihvatljivog dokaza u administrativnim ili sudskim postupcima u državi članici u kojoj se to pokaže potrebnim na isti način i na temelju istih uvjeta kao i administrativna izvješća koja sastavljaju nacionalni administrativni inspektori. Za ta izvješća primjenjuju se ista pravila procjene koja se primjenjuju na administrativna izvješća koja sastavljaju nacionalni administrativni inspektori i jednakovrijedna su tim izvješćima.

[...]

4. Izvješća sastavljena po dovršetku unutarnje istrage i svi korisni s njom povezani dokumenti šalju se predmetnoj instituciji, tijelu, uredu ili agenciji. Institucija, tijelo, ured ili agencija pokreće na temelju unutarnjih istraga stegovne ili sudske postupke kako nalažu te istrage i o poduzetome izvješćuju direktora [OLAF-a] unutar roka koji on utvrdi u nalazima svojeg izvješća.”

35 Člankom 11. Uredbe br. 1073/1999 propisuje se:

„1. Nadzorni odbor jača neovisnost [OLAF-a] redovnim nadzorom provedbe njegove istražne uloge.

[...]

2. Nadzorni odbor sastoji se od pet neovisnih vanjskih osoba koje imaju potrebne kvalifikacije za imenovanje u svojim državama na visoke pozicije u područjima aktivnosti [OLAF-a]. Imenuju ih zajedničkom suglasnošću Europski parlament, Vijeće i Komisija.

[...]

5. U izvršavanju svojih zadaća članovi odbora ne smiju tražiti niti primati upute od strane bilo koje vlade, institucije, tijela, ureda ili agencije.

[...]

7. Direktor svake godine prosljeđuje Nadzornom odboru program djelovanja [OLAF-a] iz članka 1. ove Uredbe. Direktor redovito izvješćuje odbor o aktivnostima [OLAF-a], istragama, rezultatima istraga i poduzetim mjerama na temelju tih rezultata. Ako neka istraga traje duže od devet mjeseci, direktor izvješćuje Nadzorni odbor o razlozima zbog kojih nije bilo moguće dovršiti istragu te o očekivanom vremenu potrebnom za njezino dovršenje. Direktor izvješćuje odbor o slučajevima u kojima institucija, tijelo, agencija ili ured ne djeluju po danim preporukama. Direktor izvješćuje odbor o slučajevima o kojima je potrebno izvijestiti sudska tijela države članice.

8. Nadzorni odbor usvaja barem jedno izvješće godišnje o svojim aktivnostima te ga šalje institucijama. Odbor može podnijeti izvješća Europskom parlamentu, Vijeću, Komisiji te Revizorskom sudu o rezultatima istraga [OLAF-a] kao i o mjerama poduzetima na temelju njih.”

36 Članak 12. Uredbe br. 1073/1999 odnosi se na direktora OLAF-a. U njemu se ponavljaju određene izjave iz Odluke 1999/352, a u stavku 3. propisuje se:

„Direktor pri obavljanju svojih dužnosti u vezi s pokretanjem i provođenjem vanjskih i unutarnjih istraga ne mije tražiti niti primati upute od strane bilo koje vlade, institucije, tijela, ureda ili agencije. Ako direktor smatra da mjera koju poduzme Komisija dovodi u pitanje njegovu neovisnost, može podnijeti tužbu protiv svoje institucije pred Sudom. Direktor redovito izvješćuje Europski parlament, Vijeće, Komisiju i

Revizorski sud o nalazima provedenih istraga uz poštovanje povjerljivosti tih istraga, legitimnih prava dotičnih osoba i po potrebi nacionalnih odredaba koje se primjenjuju na sudske postupke. Gore navedene institucije osiguravaju poštovanje povjerljivosti istraga koje provodi [OLAF] te zakonita prava dotičnih osoba i, tamo gdje su pokrenuti sudski postupci, pridržavanje svih nacionalnih odredaba koje se primjenjuju za takve postupke.”

37 Na temelju članka 14. iste uredbe:

„Do izmjene Pravilnika o osoblju, svaki dužnosnik ili drugi službenik Europskih zajednica može na temelju ovog članka podnijeti pritužbu direktoru [OLAF-a] protiv radnje kojom je oštećen, a koju je počinio [OLAF] tijekom provođenja unutarnje istrage, u skladu s postupcima utvrđenima člankom 90. stavkom 2. Pravilnika o osoblju. Članak 91. Pravilnika o osoblju primjenjuje se na odluke donesene u vezi s takvim pritužbama. Gore navedene odredbe analogno se primjenjuju na osoblje institucija, tijela, ureda i agencija koje ne podliježu Pravilniku o osoblju.”

38 Dana 25. svibnja 1999. Parlament, Vijeće i Komisija sklopili su Međuinstitucionalni sporazum u vezi s internim istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) (SL L 136, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 114.) (dalje u tekstu: Međuinstitucionalni sporazum). Tim su se sporazumom navedene institucije sporazumjele da „usvoje zajednička pravila koja se sastoje od potrebnih provedbenih mjera kako bi se osiguralo neometano provođenje istraga koje obavlja [OLAF] unutar njihovih institucija” te da „pripreme takva pravila i njihovu neposrednu primjenu usvajanjem internih odluka u skladu s predloškom priloženim ovom Sporazumu i neodstupanjem od tog predloška osim tamo gdje njihovi vlastiti zahtjevi čine takvo odstupanje tehnički nužnim”.

39 U Međuinstitucionalnom sporazumu navodi se da „[o]stale institucije, tijela, uredi i agencije osnovane Ugovorom o EZ-u ili Ugovorom o Euratomu ili na temelju njih, ovim se pozivaju da pristupe ovom Sporazumu slanjem izjave koja se upućuje svim predsjednicima institucija potpisnica”.

Pobijana odluka

40 Pobijanu odluku donijelo je Upravno vijeće ESB-a na temelju članka 12. stavka 3. Statuta ESSB-a.

41 Prvih osam uvodnih izjava pobijane odluke glase kako slijedi:

„(1) budući da ESB, zajedno s institucijama Europskih zajednica i državama članicama, pridaje veliki značaj zaštiti financijskih interesa Zajednica te borbi protiv prijevara i svih drugih nezakonitih djelovanja koja štete financijskim interesima Zajednica;

(2) budući da je Europsko vijeće u Kölnu u lipnju 1999. smatralo da je nadasve poželjno da se ESB pridruži naporima koje institucije Europske zajednice ulažu u borbu protiv prijevara u Europskoj uniji;

(3) budući da ESB pridaje veliki značaj zaštiti svojih financijskih interesa te borbi protiv prijevара i svih drugih nezakonitih djelovanja koja štete njegovim financijskim interesima;

(4) budući da se za postizanje tih ciljeva moraju u cijelosti primijeniti sva raspoloživa sredstva, osobito u kontekstu istražnih zadaća ESB-a i institucija Europskih zajednica, a da se pritom zadrži trenutna raspodjela i ravnoteža odgovornosti između ESB-a i institucija Europskih zajednica;

(5) budući da su institucije Europskih zajednica i države članice na temelju članka 280. Ugovora o osnivanju Europske zajednice poduzele mjere za borbu protiv prijevара i drugih nezakonitih djelovanja koja štete financijskim interesima Zajednica;

(6) budući da je neovisnost ESB-a predviđena Ugovorom i Statutom [ESSB-a]; budući da u skladu s Ugovorom i [navedenim] Statutom, ESB ima vlastiti proračun i vlastita financijska sredstva odvojena od proračuna i sredstava Europskih zajednica;

(7) budući da je za jačanje raspoloživih sredstava za borbu protiv prijevара Komisija [Odlukom 1999/352] među svojim upravama osnovala [OLAF] čija je odgovornost provedba administrativnih istraga u tu svrhu;

(8) budući da je borba protiv prijevара i drugih nezakonitih djelovanja koja štete financijskim interesima ESB-a temeljna zadaća Uprave za unutarnju reviziju [(dalje u tekstu: U-UR)] i da je ta uprava odgovorna za provođenje administrativnih istraga unutar ESB-a u tu svrhu". [neslužbeni prijevod]

42 U uvodnoj izjavi 10. pobijane odluke navodi se da „bi za jačanje neovisnosti aktivnosti [U-UR-a] u borbi protiv prijevара i drugih nezakonitih djelovanja koja štete financijskim interesima ESB-a ta uprava o tim pitanjima trebala izvješćivati odbor za borbu protiv prijevара koji čine visoko kvalificirane i neovisne vanjske osobe". [neslužbeni prijevod]

43 U članku 2. pobijane odluke naslovljenom „Odgovornost za izvješćivanje o pitanjima povezanim s prijevarama” propisuje se sljedeće:

„U skladu s ovom Odlukom i postupcima koji su na snazi unutar ESB-a, [U-UR] je odgovoran za istrage i izvješćivanje u pogledu svih pitanja koja su povezana sa sprječavanjem i otkrivanjem prijevара i drugih nezakonitih djelovanja koje štete financijskim interesima ESB-a te u pogledu usklađenosti s relevantnim unutarnjim standardima i/ili kodeksima ponašanja ESB-a.” [neslužbeni prijevod]

44 Člankom 1. stavcima 1. i 2. pobijane odluke osnovan je odbor za borbu protiv prijevара (dalje u tekstu: Odbor ESB-a za borbu protiv prijevара) koji je namijenjen jačanju neovisnosti U-UR-a u aktivnostima iz članka 2. te odluke te je nadležan za njihovo redovito praćenje i pravilno odvijanje.

45 Kako je propisano člankom 1. stavcima 3. do 5. pobijane odluke, Odbor ESB-a za borbu protiv prijevара sastavljen je od triju vanjskih neovisnih osoba koje na razdoblje od tri godine imenuje Upravno vijeće ESB-a i koje u izvršavanju svojih zadaća ne

smiju tražiti niti primati upute od strane tijela za odlučivanje ESB-a, institucija ili tijela Europskih zajednica te od bilo koje vlade ili bilo koje druge institucije ili tijela.

- 46 Kako bi se osiguralo da U-UR može djelovati učinkovito i uz potrebnu razinu neovisnosti, u članku 3. pobijane odluke propisano je da njegov direktor o pitanjima prijevара izvješćuje Odbor ESB-a za borbu protiv prijevара. Osim toga, u članku 1. stavku 7. propisuje se da direktor U-UR-a svake godine prosljeđuje program aktivnosti Odboru za borbu protiv prijevара te da Uprava redovito obavješćuje Odbor o svojim aktivnostima, a posebno o svojim istragama, rezultatima tih istraga te o mjerama koje su u vezi s tim poduzete. U članku 1. stavku 7. navodi se i da direktor U-UR-a obavješćuje Odbor ESB-a za borbu protiv prijevара o slučajevima u kojima tijela za odlučivanje ESB-a nisu postupila u skladu s njegovim preporukama te o slučajevima u kojima je podatke potrebno prosljediti sudskim tijelima države članice.
- 47 Na temelju članka 1. stavka 8. pobijane odluke, Odbor ESB-a za borbu protiv prijevара Upravnom vijeću, vanjskim revizorima ESB-a i Revizorskom sudu podnosi rezultate istraga U-UR-a te, najmanje jednom godišnje, izvješće o svojim aktivnostima. Na temelju članka 1. stavka 10. navedene odluke, Odbor može obavijestiti nadležno nacionalno sudsko tijelo ako postoji dostatan dokaz da je možda prekršeno nacionalno kazneno pravo.
- 48 Među ostalim, člankom 4. pobijane odluke U-UR-u uvodi se obveza obavješćivanja predmetnih osoba da su pod istragom te obveza da im omogući da iznesu svoj stav prije sastavljanja ikakvog rješenja u kojem se oni navode poimence. U članku 5. prvom stavku pobijane odluke navodi se da se aktivnosti U-UR-a „izvršavaju u skladu s pravilima Ugovorâ, posebno članka 6. Ugovora o Europskoj uniji, te u skladu s Protokolom o povlasticama i imunitetima Europskih zajednica, uz dužno poštovanje Uvjeta zaposlenja osoblja [ESB-a]” [neslužbeni prijevod].
- 49 U članku 5. drugom stavku pobijane odluke propisuje se sljedeće:
- „Osoblje ESB-a i svaka druga osoba mogu obavijestiti Odbor za borbu protiv prijevара ili [U-UR] o svakoj prijevاری ili drugom nezakonitom djelovanju koje je štetno za financijske interese ESB-a. Osoblje ESB-a ni na koji način ne smije trpjeti nepravedno ili diskriminirajuće postupanje zbog toga što je doprinijelo aktivnostima Odbora za borbu protiv prijevара ili [U-UR-a] iz ove Odluke.” [neslužbeni prijevod]
- 50 U članku 6. navedene odluke propisano je da svaki član osoblja ESB-a može Upravnom vijeću ili Odboru za borbu protiv prijevара podnijeti pritužbu u pogledu radnje ili propusta U-UR-a koji štete toj osobi.
- 51 U članku 1. stavku 9. pobijane odluke navodi se sljedeće:
- „Odbor za borbu protiv prijevара odgovoran je za odnose s Nadzornim odborom [OLAF-a] iz članka 11. Uredbe (EZ) br. 1073/1999 [...]. Ti se odnosi odvijaju u skladu s načelima utvrđenima u odluci ESB-a.” [neslužbeni prijevod]

Tužba

- 52 Komisija u tužbi zahtijeva da Sud poništi pobijanu odluku jer se njome krši Uredba br. 1073/1999, a posebno njezin članak 4.
- 53 Komisija prvo tvrdi da iz uvodne izjave 8. i članka 2. pobijane odluke proizlazi da je u skladu s tom odlukom, U-UR jedini nadležan za administrativne istrage u području borbe protiv prijevara unutar ESB-a. Prema njezinom mišljenju, to znači izravno negiranje istražnih ovlasti koje su OLAF-u dodijeljene Uredbom br. 1073/1999 i primjenjivosti te Uredbe na ESB i odražava stav koji je ESB zauzimao tijekom cijelog razdoblja pripreme te uredbe. Dakle, ona smatra da se u uvodnim izjavama pobijane odluke namjerno pravi razlika između pravila koja se donose na temelju članka 280. UEZ-a i pravila koja treba propisati za ESB, pri čemu se poziva na neovisnost ESB-a i činjenicu da ESB ima vlastiti proračun i vlastita financijska sredstva.
- 54 Isto je tako jasno da se pravila uvedena pobijanom odlukom razlikuju od pravila uspostavljenih Uredbom br. 1073/1999 te da funkcioniraju neovisno o njima, što proizlazi iz činjenice da je jedina dodirna točka između ta dva skupa pravila članak 1. stavak 9. pobijane odluke, u kojem se propisuje da je Odbor ESB-a za borbu protiv prijevara odgovoran za odnose s Nadzornim odborom OLAF-a na temelju načela koja se utvrđuju odlukom ESB-a.
- 55 Drugo, Komisija tvrdi da, s obzirom na pristup koji je zauzeo ESB, pobijana odluka ne sadržava mjere za provedbu članka 4. stavka 6. Uredbe br. 1073/1999, već umjesto toga propisuje da osoblje ESB-a o svim slučajevima prijave mora obavijestiti U-UR, a ne OLAF.

Sredstva obrane koje ističe ESB

- 56 ESB prvo tvrdi da se pobijana odluka ne protivi Uredbi br. 1073/1999. Tvrdi da budući da stoga ta odluka ni na koji način nije nezakonita u smislu članka 230. UEZ-a, tužbu treba odbaciti bez obzira na to primjenjuje li se Uredba br. 1073/1999 na ESB ili ne.
- 57 Drugo, ESB tvrdi da tu uredbu treba tumačiti tako da se ona ne primjenjuje na ESB. Ako Sud ne bi primijenio takvo tumačenje, morao bi tu uredbu proglasiti nezakonitom uz obrazloženje da je donesena kršenjem članka 105. stavka 4. UEZ-a, članka 108. UEZ-a i članka 280. UEZ-a i načela proporcionalnosti te bi posljedično, u skladu s člankom 241. UEZ-a Uredbu morao proglasiti neprimjenjivom.
- 58 Prvo valja ispitati je li Uredba br. 1073/1999 primjenjiva te potom, samo ako se utvrdi da jest primjenjiva, utvrditi krše li se pobijanom odlukom odredbe te uredbe.

Primjenjivost Uredbe br. 1073/1999

- 59 Kako bi se odredilo treba li, kao što to tvrdi ESB, Uredbu br. 1073/1999 proglasiti neprimjenjivom, prvo valja ispitati treba li Uredbu tumačiti tako da se primjenjuje na ESB pa, ako je odgovor potvrđan, potom utvrditi može li se u skladu s člankom 241. UEZ-a smatrati da je neprimjenjiva zbog svoje eventualne nezakonitosti.

Područje primjene Uredbe br. 1073/1999

- 60 ESB tvrdi da se Uredbu br. 1073/1999 treba tumačiti tako da je ESB isključen iz njezina područja primjene. U vezi s tim posebno tvrdi da izraz „tijela, uredi i agencije osnovane Ugovorima ili na temelju njih” iz članka 1. stavka 3. Uredbe nije dovoljno precizan, pa bi ga se, posebno zato jer je kao pravna osnova za tu Uredbu odabran članak 280. stavak 4. UEZ-a, moglo tumačiti tako da se ne primjenjuje na „tijela” čiji su financijski interesi odvojeni od interesa Europske zajednice i nisu povezani s njezinim proračunom.
- 61 Prema mišljenju ESB-a, takvo je tumačenje jedino tumačenje kojim se može sačuvati zakonitost navedene uredbe, zbog čega bi ta uredba u skladu sa sudskom praksom Suda, trebala imati prednost (presuda od 29. lipnja 1995., Španjolska/Komisija, C-135/93, Zb., str. I-1651, t. 37.).
- 62 Taj se argument ne može prihvatiti.
- 63 Kao što Komisija i intervenijenti pravilno ističu, treba utvrditi da se izraz „institucije, tijela, uredi i agencije osnovane Ugovorima ili na temelju njih” iz članka 1. stavka 3. Uredbe br. 1073/1999 ne može tumačiti tako da ne uključuje ESB.
- 64 U vezi s tim dovoljno je navesti da je unatoč posebnom statusu koji ima u pravnom poretku Zajednice, ESB ipak osnovan Ugovorom o EZ-u, kao što proizlazi iz teksta članka 8. UEZ-a.
- 65 Ni iz uvodnih izjava ni iz odredaba Uredbe br. 1073/1999 ne proizlazi da je zakonodavac Zajednice namjeravao na bilo koji način praviti razliku između institucija, tijela, ureda i agencija osnovanih Ugovorima ili na temelju njih, a posebno isključivanjem onih institucija, tijela, ureda ili agencija koji raspolažu sredstvima odvojenima od proračuna Zajednice.
- 66 Nasuprot tome, u uvodnoj izjavi 7. Uredbe br. 1073/1999 izričito se naglašava potreba da se područje primjene unutarnjih istraga OLAF-a proširi na „sve” navedene institucije, tijela, urede i agencije.
- 67 S obzirom na jasan tekst Uredbe br. 1073/1999, nema nikakve dvojbe da se navedenu uredbu treba tumačiti tako da je namijenjena da se primjenjuje između ostalog na ESB, neovisno o tome može li ta okolnost utjecati na zakonitost navedene uredbe.

Prigovor nezakonitosti koji je ESB istaknuo u pogledu Uredbe br. 1073/1999

- 68 Budući da je utvrđeno da ESB nije isključen iz područja primjene Uredbe br. 1073/1999, valja ispitati treba li, kao što to ESB tvrdi, zbog toga tu uredbu na temelju članka 241. proglasiti neprimjenjivom.
- 69 U vezi s tim ESB tvrdi, prvo, da Uredba br. 1073/1999 nije mogla biti donesena na temelju članka 280. UEZ-a te da je ta uredba stoga donesena *ultra vires*. Drugo, ESB smatra da je Uredba donesena kršenjem bitnih postupovnih zahtjeva jer nije provedeno prethodno savjetovanje s ESB-om koje se zahtijeva na temelju članka 105. stavka 4. UEZ-a. Treće, ESB tvrdi da se njegovim uključivanjem u područje primjene Uredbe br. 1073/1999 krši Ugovor o EZ-u jer je time narušena neovisnost ESB-a kako je utvrđena u članku 108. UEZ-a. Četvrto, tom se uredbom krši načelo proporcionalnosti

jer njezina primjena na ESB nije prikladna za ostvarenje ciljeva navedene uredbe i prekoračuje ono što je nužno u tu svrhu.

- 70 Komisija i intervenijenti smatraju da Uredba br. 1073/1999 nije nezakonita. Komisija isto tako tvrdi da se ESB ne može oslanjati na članak 241. UEZ-a kako bi se pozivao na nezakonitost Uredbe.
- 71 U tim okolnostima valja odrediti ima li ESB u kontekstu ovog postupka pravo pozivati se na nezakonitost Uredbe br. 1073/1999 prije negoli se, ako je odgovor potvrđan, ispita eventualna utemeljenost tako uloženo prigovora.

Dopuštenost prigovora nezakonitosti

- 72 Komisija smatra da se u ovom postupku tuženik ne može pozivati na eventualnu nezakonitost Uredbe br. 1073/1999 na temelju članka 241. UEZ-a, jer ESB nije pobijao tu uredbu na temelju članka 230. UEZ-a u roku od dva mjeseca kako je propisano tim člankom.
- 73 ESB tvrdi da su u ovom predmetu ispunjeni uvjeti određeni člankom 241. UEZ-a jer su Uredbu br. 1073/1999 donijeli zajedno Parlament i Vijeće, ona predstavlja bitno kršenje postupka, donesena je *ultra vires* i protivna je Ugovoru o EZ-u i načelu proporcionalnosti. ESB dodaje da nije podnio tužbu za poništenje te uredbe jer je smatrao da se ta uredba na njega ne primjenjuje s obzirom na to da je kao pravna osnova za tu uredbu odabran članak 280. UEZ-a i da prije njezina donošenja nije provedeno savjetovanje s ESB-om.
- 74 U vezi s navedenim treba imati na umu da u skladu s ustaljenom sudskom praksom, odluka institucija Zajednice koju adresat nije pobijao u roku utvrđenom u članku 230. petom stavku UEZ-a, za njega postaje konačna (vidjeti, među novijima, presudu od 22. listopada 2002., National Farmers' Union, C-241/01, Zb., str. I-9079., t. 34. i navedenu sudsku praksu).
- 75 Inače, Sud je isto tako presudio da opće načelo koje izražava članak 241. UEZ-a, a čiji je cilj jamčiti da svaka osoba raspolaze ili da je raspolagala mogućnošću osporavanja akta Zajednice koji služi kao temelj odluke kojoj se protivi, ni na koji način ne sprečava da uredba postane konačna za pojedinca u pogledu kojeg ju se treba smatrati pojedinačnom odlukom i koji bi nesumnjivo mogao tražiti njezino poništenje na temelju članka 230. UEZ-a, čime je pojedinac spriječen isticati nezakonitost te uredbe pred nacionalnim sudom. Sud je smatrao da se takav zaključak primjenjuje na uredbe kojima se uvode antidampinške pristojbe, zbog njihove dvostruke naravi normativnih akata i akata koji se mogu izravno i osobno ticati određenih gospodarskih subjekata (vidjeti presudu od 15. veljače 2001., Nachi Europe, C-239/99, Zb., str. I-1197, t. 37.).
- 76 Međutim, navedena načela ni na koji način ne utječu na pravilo utvrđeno člankom 241. UEZ-a kojim se propisuje da se u sporu čiji je predmet uredba obuhvaćena člankom 241. UEZ-a svaka stranka može oslanjati na razloge navedene u članku 230. drugom stavku UEZ-a kako bi se pred Sudom pozvala na neprimjenjivost te uredbe.

77 Međutim, u ovom slučaju Sud smatra da nijedna stranka nije osporila normativni karakter Uredbe br. 1073/1999 te da se posebno nije tvrdilo da navedenu uredbu treba izjednačiti s odlukom ni da je u tom slučaju ESB adresat te uredbe.

78 U tim okolnostima ESB-u se ne može uskratiti pravo da se u ovom postupku poziva na moguću nezakonitost Uredbe br. 1073/1999 na temelju članka 241. UEZ-a te stoga sredstvo obrane koje se temelji na nedopuštenosti prigovora nezakonitosti treba odbiti.

Sredstvo obrane koje se temelji na nepostojanju pravne osnove

79 Prvim sredstvom obrane koji ESB ističe u potporu svojem prigovoru nezakonitosti, ESB tvrdi da Uredbu br. 1073/1999 treba proglasiti neprimjenjivom jer je nije bilo moguće donijeti na temelju članka 280. UEZ-a.

80 Prvo, izraz „financijski interesi Zajednice” iz članka 280. UEZ-a odnosi se samo na izdatke i prihode u okviru proračuna Europske zajednice. Stoga taj izraz isključuje mogućnost donošenja mjera na temelju članka 280. UEZ-a u svrhu borbe protiv prijevara unutar ESB-a, jer ESB ima vlastiti proračun i vlastita sredstva.

81 Drugo, općenitije rečeno, člankom 280. UEZ-a nije omogućeno donošenje mjera za borbu protiv prijevara u institucijama, tijelima, uredima i agencijama osnovanima Ugovorima ili na temelju njih.

Pojam „štetno za financijske interese Zajednice”

– Argumenti ESB-a

82 Prema mišljenju ESB-a, člankom 280. UEZ-a dopušteno je donošenje mjera protiv prijevara samo u svrhu zaštite proračuna Zajednice. To, među ostalim, dokazuje činjenica da se članak 280. UEZ-a nalazi u glavi II. petog dijela Ugovora o EZ-u koja je naslovljena „Financijske odredbe” i koja, kao cjelina, obuhvaća različite aspekte sadržaja, pripreme, donošenja i izvršenja proračuna Zajednice te financiranje izdataka iz vlastitih sredstava.

83 Iz navedenog proizlazi da se odredbe Zajednice donesene na temelju članka 280. UEZ-a u svrhu borbe protiv prijevara ne mogu primjenjivati na ESB jer potonji ima vlastiti proračun koji je odvojen od proračuna Europske zajednice i odražava njegovu financijsku neovisnost.

84 Naime, kao što proizlazi iz članaka 28. do 30. Statuta ESSB-a, sredstva ESB-a osigurana su isključivo doprinosima dioničara nacionalnih središnjih banaka (dalje u tekstu: NSB-ovi) i prihodom ostvarenim poslovanjem ESB-a ili NSB-ova te raspoređenim u skladu s člancima 32. i 33. Statuta ESSB-a. ESB ne prima nikakva financijska sredstva iz proračuna Zajednice i ne postoji mehanizam za pokriće mogućih gubitaka ESB-a iz navedenog proračuna jer se takvi gubici na temelju članka 33. stavka 2. Statuta pokrivaju iz fonda opće pričuve ESB-a te, ako je potrebno, pokrivaju ih NSB-ovi.

85 ESB dodaje da se peti dio Ugovora o EZ-u, u kojem se nalazi članak 280. UEZ-a, s obzirom na njegov naslov, odnosi na „Institucije Zajednice” i ne uključuje poglavlje o

ESB-u. Financijske ESBB-a uređene su poglavljem VI. Statuta ESSB-a naslovljenim „Financijske odredbe ESSB-a”.

- 86 Financijsku neovisnost ESB-a potvrđuje i činjenica da su za donošenje njegova proračuna i godišnjih financijskih izvještaja isključivo nadležna njegova tijela, kao što proizlazi iz članka 26. stavka 2. Statuta ESSB-a te članka 15. i članka 16. stavka 4. Poslovnika ESB-a, kako je izmijenjen 22. travnja 1999. (SL L 125, str. 34.).
- 87 Sve poveznice koje bi mogle postojati između proračuna Zajednice i ESB-a previše su sporedne s obzirom na zadaće ESB-a da bi se njima moglo opravdati da za ESB vrijede mjere donesene na temelju članka 280. stavka 4. UEZ-a. Konkretno, porez Zajednice na plaće osoblja koji ESB uplaćuje u proračun Zajednice predstavlja manje od 3 % proračuna ESB-a.
- 88 Nadalje, tumačenje ESB-a u skladu je s ranijom zakonodavnom praksom u kojoj se priznavala poveznica između „financijskih interesa Zajednice”, s jedne strane, i općeg proračuna Europskih zajednica i proračuna kojima one upravljaju, s druge strane. U vezi s tim ESB upućuje posebno na definiciju „nepravilnosti” iz članka 1. stavka 2. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL L 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 5.) te na pojam „prijevare koje štetno utječu na financijske interese Europskih zajednica” kako je definiran u članku 1. Konvencije o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica utvrđene Aktom Vijeća 95/C 316/03 od 26. srpnja 1995. (SL L 316, str. 49.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 14., str. 49.) .

– Ocjena Suda

- 89 Suprotno tvrdnjama koje je ESB iznio u okviru tog prvog sredstva obrane, izraz „financijski interesi Zajednice” iz članka 280. UEZ-a treba tumačiti tako da obuhvaća ne samo prihode i rashode u okviru proračuna Zajednice, već u načelu i prihode i rashode koji su obuhvaćeni proračunima drugih tijela, ureda i agencija osnovanih Ugovorom o EZ-u.
- 90 Među razmatranjima koja potvrđuju takav zaključak je, prvo, činjenica da je, kako je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 117. svojeg Mišljenja, taj izraz karakterističan za članak 280. UEZ-a te da se razlikuje od pojmova koji se upotrebljavaju u drugim odredbama glave II. petog dijela Ugovora o EZ-u, koji se bez razlikovanja odnose na „proračun” Europske zajednice. Isto se može reći za činjenicu, koju je istaknula nizozemska vlada, da je izraz „financijski interesi Zajednice” širi od izraza „prihodi i rashodi Zajednice” koji se, među ostalim, pojavljuje u članku 268. UEZ-a.
- 91 Drugo, činjenica da tijelo, ured ili agencija svoje postojanje duguje Ugovoru o EZ-u ukazuje na to da je taj subjekt osnovan s namjerom da doprinosi ostvarivanju ciljeva Europske zajednice te ga stavlja u okvir Zajednice, tako da sredstva kojima raspolaže na temelju Ugovora, po prirodi predstavljaju vlastiti i izravni financijski interes Zajednice.
- 92 Kada je riječ konkretno o ESB-u, u tom pogledu treba utvrditi da iz članka 8. UEZ-a i članka 107. stavka 2. UEZ-a proizlazi da je ESB osnovan Ugovorom o EZ-u i da na

temelju tog Ugovora ima pravnu osobnost. Nadalje, kako proizlazi iz članka 4. stavka 2. i članka 105. stavka 1. UEZ-a, glavni je cilj ESSB-a, u čijem je središtu ESB, održati stabilnost cijena te, ne dovodeći u pitanje taj cilj, podržavati opće ekonomske politike u Europskoj zajednici kako bi doprinio ostvarivanju ciljeva Zajednice utvrđenih člankom 2. UEZ-a, a koji uključuju uspostavu ekonomske i monetarne unije te promicanje održivog i neinflatornog rasta. Iz navedenog proizlazi da ESB na temelju Ugovora o EZ-u pripada u okvir Zajednice.

93 Činjenicu da sredstva ESB-a i njihova upotreba predstavljaju očiti financijski interes za Europsku zajednicu i njezine ciljeve potvrđuju i razne druge odredbe Zajednice.

94 Među njima je i članak 27. Statuta ESSB-a, u čijem je stavku 1. navedeno da vanjske revizore nadležne za provjeru poslovnih knjiga i računa ESB-a mora odobriti Vijeće, a u stavku 2. navedeno je da nadležnost Revizorskog suda uključuje kontrolu operativne učinkovitosti ESB-a. Isto vrijedi za članak 28. stavak 1. i članak 30. stavak 4. Statuta, kojima se propisuje da Upravno vijeće ESB-a može povećati kapital ESB-a te da ESB može zatražiti dodatne pričuve u granicama i pod uvjetima koje odredi Vijeće. Naposljetku, na temelju članka 107. stavka 5. UEZ-a Vijeće je ovlašteno za izmjenu raznih odredbi Statuta ESSB-a, uključujući određene članke poglavlja VI. tog Statuta naslovljenog „Financijske odredbe ESSB-a”.

95 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da izraz „financijski interesi Zajednice” iz članka 280. UEZ-a nije ograničen samo na proračun Europske zajednice u užem smislu, već se odnosi i na prihode i rashode ESB-a (vidjeti, po analogiji, u vezi s primjenom članka 179. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 236. UEZ-a) na Europsku investicijsku banku, presudu od 15. srpnja 1976., Mills/EIB, 110/75, Zb., str. 955., t. 14.).

96 Na taj zaključak ne bi mogla utjecati sama činjenica, uz pretpostavku da je točna, da se u zakonodavnoj praksi, koja je, štoviše, starija od uključenja članka 280. stavaka 1. i 4. UEZ-a u Ugovor, izrazu „financijski interesi Zajednice” pripisivalo drukčije značenje.

97 Iz navedenog proizlazi da činjenica da se Uredba br. 1073/1999 odnosi i na ESB, koji je osnovan Ugovorom o EZ-u i koji na temelju tog Ugovora ima vlastita sredstva odvojena od proračuna Zajednice, nije takve prirode da bi se neprimjenjivost navedene uredbe mogla opravdati na temelju članka 241. UEZ-a.

Mogućnost donošenja mjera za borbu protiv prijevara u odnosu na institucije, tijela, urede i agencije osnovane Ugovorima ili na temelju njih

98 S obzirom na tekst članka 280. stavka 4. UEZ-a kojim se propisuje da Europska zajednica donosi mjere „radi postizanja učinkovite i jednake zaštite u državama članicama” te da te mjere ne utječu na „primjenu kaznenog prava država članica ni na njihovo pravosuđe”, ESB smatra da su ovlasti zakonodavca Zajednice ograničene na donošenje mjera namijenjenih poboljšanju mehanizama za borbu protiv prijevara na razini država članica. Prema mišljenju ESB-a, mjere namijenjene borbi protiv prijevara ili nepravilnosti u institucijama, tijelima, uredima i agencijama osnovanima Ugovorima ili na temelju njih, ne mogu se donijeti na temelju te odredbe.

99 Taj se argument ne može prihvatiti.

- 100 Naime, treba istaknuti da time što su u članak 280. UEZ-a uvrstili pojašnjenja u stavcima 1. i 4., autori Ugovora iz Amsterdama jasno su pokazali namjeru da se osnaži borba protiv prijevара i nepravilnosti koje štete financijskim interesima Europske zajednice, posebno time što su Zajednici izričito dodijelili posebnu zadaću da po uzoru na države članice „suzbija” te prijevare i nepravilnosti donošenjem „mjera” koje djeluju „kao sredstvo za odvrćanje” i „koje pružaju djelotvornu zaštitu u državama članicama”.
- 101 U vezi s navedenim, činjenica da se u članku 280. stavku 1. UEZ-a navodi da se mjere poduzimaju u skladu s tim člankom nipošto ne znači da se opseg nadležnosti Zajednice u tom području određuje upućivanjem samo na preostale stavke članka 280. UEZ-a, a posebno na stavak 4.
- 102 Naime, članak 280. stavak 4. treba čitati u smislu da se njime dopunjuje definicija nadležnosti Zajednice i pojašnjavaju određeni uvjeti za njezino izvršavanje. Tom su odredbom stoga utvrđeni postupovni zahtjevi kojima se uređuje donošenje mjera Zajednice te je isto tako pojašnjeno da je djelovanje Europske zajednice usmjereno prema sprječavanju prijevара i borbi protiv prijevара. Navodi se i da nadležnost Zajednice podliježe određenim ograničenjima u smislu da se donesene mjere ne mogu odnositi na primjenu kaznenog prava država članica ni na njihovo pravosuđe.
- 103 U tom kontekstu, činjenica da se članak 280. stavak 4. odnosi posebno na potrebu postizanja učinkovite i jednake zaštite u državama članicama ne može se, kako je nezavisni odvjetnik pravilno istaknuo u točki 108. svojeg Mišljenja, tumačiti kao znak implicitne želje autorâ Ugovora iz Amsterdama da se za djelovanje Europske unije, jedno toliko osnovno dodatno ograničenje kao što je zabrana borbe protiv prijevара i drugih nepravilnosti koje štete financijskim interesima odredi donošenjem normativnih mjera koje se odnose na institucije, tijela, urede i agencije osnovane Ugovorima ili na temelju njih.
- 104 Osim činjenice da takvo ograničenje nadležnosti Zajednice ne proizlazi iz teksta članka 280. UEZ-a, treba navesti da, kako to pravilno tvrde Komisija i svi intervenijenti, takvo ograničenje nije u skladu s ciljevima koji se nastoje ostvariti tom odredbom. Naime, neosporivo je da je za učinkovitost zaštite financijskih interesa Zajednice bitno da se odvrćanje i borba protiv prijevара i drugih nepravilnosti provode na svim razinama na kojima bi takve pojave mogle štetiti navedenim interesima. Osim toga, često se događa da su u pojave protiv kojih se bori na taj način istovremeno uključeni akteri na različitim razinama.
- 105 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da sredstvo obrane ESB-a koje se temelji na navodnom nepostojanju pravne osnove za Uredbu br. 1073/1999 treba odbiti i da se stoga u tom pogledu na temelju članka 241. UEZ-a ta uredba ne može proglasiti neprimjenjivom.

Sredstvo obrane koje se temelji na izostanku savjetovanja s ESB-om

- 106 Svojim drugim sredstvom obrane ESB tvrdi da Uredbu br. 1073/1999 treba proglasiti neprimjenjivom jer je donesena bez prethodnog savjetovanja s ESB-om, što predstavlja povredu članka 105. stavka 4. UEZ-a.

- 107 Prema mišljenju ESB-a, navedena uredba zadire u njegove ovlasti unutarnje organizacije koje proizlaze iz, prvo, načela implicitnih ovlasti, drugo, iz članka 12. stavka 3. Statuta ESSB-a u kojem se propisuje da Upravno vijeće ESB-a donosi njegov poslovnik, te članka 36. Statuta, kojim se Upravnom vijeću dodjeljuje ovlast utvrđivanja uvjeta zaposlenja osoblja ESB-a, i, treće, iz činjenice da je ESB neovisna institucija, što dokazuje činjenica da na temelju Ugovora o EZ-u ima vlastita tijela upravljanja. Točnije, Uredba br. 1073/1999 zapravo šteti unutarnjoj strukturi i/ili osoblju ESB-a.
- 108 ESB tvrdi da je ovlast za unutarnju organizaciju „područje iz njegove nadležnosti” u smislu članka 105. stavka 4. UEZ-a te da se stoga prije donošenja Uredbe br. 1073/1999 trebalo savjetovati s njim, kako se to zahtijeva tom odredbom.
- 109 Komisija između ostalog tvrdi da se članak 105. stavak 4. UEZ-a ne odnosi na bilo koji akt koji donese zakonodavac Zajednice a koji može imati posljedice za ESB, već na akte koji se odnose na sadržajna pitanja koja su u nadležnosti ESB-a, posebno u području monetarne politike. I Vijeće tvrdi da se u ovom predmetu članak 105. stavak 4. UEZ-a ne primjenjuje jer Uredba br. 1073/1999 ne zadire u zadaće ESB-a, već samo u njegove administrativne ovlasti.
- 110 U vezi s navedenim treba utvrditi da je članak 105. stavak 4. UEZ-a uključen u poglavlje 2. koje je posvećeno monetarnoj politici, glave VII. trećeg dijela Ugovora o EZ-u te da je obveza iz te odredbe u pogledu savjetovanja s ESB-om kada se predviđa donošenje akta u području iz njegove nadležnosti u biti namijenjena, kako je istakno nezavisni odvjetnik u točki 140. svojeg Mišljenja, osiguranju da autor taj akt donese tek nakon što je svoje mišljenje izrazilo tijelo koje zbog posebnih funkcija koje izvršava u tom području u okviru Zajednice i visoke razine stručnosti može posebno korisno doprinijeti predviđenom postupku donošenja.
- 111 Međutim, to nije slučaj u području borbe protiv prijevara koje štete financijskim interesima Zajednice, u kojem ESB-u nisu dodijeljene nikakve posebne zadaće. Inače, činjenica da Uredba br. 1073/1999 može utjecati na unutarnju organizaciju ESB-a ne znači da s ESB-om treba postupati drukčije nego s drugim institucijama, tijelima, uredima i agencijama osnovanima Ugovorima.
- 112 Iz toga proizlazi da sredstvo obrane ESB-a koje se temelji na okolnosti da se s njim nije savjetovalo prije donošenja Uredbe br. 1073/1999 treba odbiti i da se stoga da se stoga u tom pogledu na temelju članka 241. UEZ-a ta uredba ne može proglasiti neprimjenjivom .

Sredstvo obrane koje se temelji na narušavanju neovisnosti ESB-a

Argumenti stranaka

- 113 ESB svojim trećim sredstvom obrane tvrdi da Uredbu br. 1073/1999 treba proglasiti neprimjenjivom jer se sustavom administrativnih istraga koji je njome propisan narušava neovisnost ESB-a kako je zajamčena člankom 108. UEZ-a.
- 114 Prema mišljenju ESB-a, navedeno jamstvo neovisnosti obuhvaća ne samo izvršavanje osnovnih zadaća ESB-a kako su utvrđene u članku 105. stavku 2. UEZ-a, već,

općenitije, izvršavanje svih ostalih ovlasti ESB-a na temelju Ugovora o EZ-u, to jest posebno ovlasti koje su mu dodijeljene člankom 12. stavkom 3. i člankom 36. stavkom 1. Statuta ESSB-a u pogledu njegove unutarnje organizacije i uvjeta zaposlenja koji se primjenjuju na njegovo osoblje, a koje uključuju i donošenje mjera za borbu protiv prijevara.

- 115 Taj je zaključak neizbježan, prvo s obzirom na Izvješće o konvergenciji koje je 1998. u skladu s člankom 109.j UEZ-a (koji je postao članak 121. UEZ-a) sastavio Europski monetarni institut i iz kojega proizlazi da neovisnost koju uživaju NSB-ovi, a time i ESB, treba biti takva da ih štiti od „svih izvora vanjskog utjecaja”.
- 116 Nadalje, treba uzeti u obzir okolnost, koju je ESB već naveo u potporu svojem sredstvu obrane koje se temelji na nepostojanju pravne osnove za Uredbu br. 1073/1999, da je ESB financijski neovisan, što je povezano s time da ima vlastiti proračun i upravlja njime te koji je odvojen od proračuna Europske zajednice.
- 117 Naposljetku, relevantno je da članovi tijela za odlučivanje ESB-a imaju vlastiti statut koji im osigurava neovisnost. U vezi s tim, ESB upućuje na članak 112. stavak 2. točku (b) UEZ-a u kojem se utvrđuje postupak za imenovanje članova Izvršnog odbora ESB-a i propisuje da njihov mandat traje osam godina i ne može se obnavljati. ESB se poziva i na članak 11. stavak 4. Statuta ESSB-a, kojim se propisuje da Sud može smijeniti s dužnosti člana Izvršnog odbora samo na zahtjev Upravnog vijeća ili Izvršnog odbora ESB-a. ESB upućuje i na članak 14. stavak 2. Statuta ESSB-a kojim se propisuje da guverner NSB-a koji je razriješen dužnosti može na takve odluke podnijeti žalbu Sudu.
- 118 U pogledu režima uspostavljenog Uredbom br.1073/1999, ESB tvrdi da je dodjeljivanjem ovlasti OLAF-u za provođenje unutarnjih istraga narušena njegova neovisnost jer bi izvršavanje takve ovlasti i sama prijetnja takvog izvršavanja mogla prouzročiti pritisak na članove Upravnog vijeća ili Izvršnog odbora ESB-a i ugroziti njihovu neovisnost prilikom odlučivanja.
- 119 Iako ESB priznaje da je vjerojatnost da bi takav pritisak ikada mogao biti izvršen u praksi ili da bi mogao imati ikakav utjecaj na odlučivanje unutar ESB-a „iznimno malena”, ESB smatra da potreba za očuvanjem potpunog povjerenja nestabilnih financijskih tržišta zahtijeva da se izbjegne svaka situacija koja bi potencijalno mogla, čak i formalno ili samo naizgled, prouzročiti bojazan da bi ovlasti OLAF-a bile takve da bi Komisija eventualno mogla utjecati na ESB.
- 120 U tom pogledu ESB ističe činjenicu da je OLAF unutarnja služba Komisije koja s Komisijom ima određene veze, posebno proračunske, dok njegovo osoblje, koje podliježe Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica, ovisi o Komisiji kada je riječ o napredovanju u karijeri.
- 121 ESB izražava i određene dvojbe u pogledu jamstava u vezi s izvršavanjem ovlasti OLAF-a. Točnije, nije uvjeren da se člankom 6. stavkom 3. Uredbe br. 1073/1999 OLAF može spriječiti u provođenju istrage bez dostatnih razloga. Tvrdi i da se jedino upućivanje na obvezu OLAF-a u pogledu poštovanja temeljnih prava ne nalazi u normativnom dijelu te uredbe, već u uvodnim izjavama.

- 122 Komisija smatra, prvo, da je ESB sastavni dio Europske zajednice. Podsjeća da ESB na temelju članka 291. UEZ-a uživa povlastice i imunitete koji su potrebni za izvršavanje njegovih zadaća pod uvjetima utvrđenima u Protokolu o povlasticama i imunitetima Europskih zajednica te da plaće njegova osoblja podliježu porezu Zajednice. Komisija isto tako ističe da ESB podliježe sudskom nadzoru Suda EU-a, a u pogledu učinkovitosti upravljanja nadzoru Revizorskog suda u skladu s člankom 27. stavkom 2. Statuta ESSB-a. Dalje navodi da je ESB obvezan podnositi godišnje izvješće o aktivnostima ESSB-a i monetarnoj politici, posebno Parlamentu, čiji nadležni odbori mogu i saslušati predsjednika ESB-a i ostale članove Izvršnog odbora ESB-a, kako je predviđeno člankom 113. stavkom 3. UEZ-a.
- 123 Prema mišljenju Komisije, ESB doprinosi, kao monetarna politika u pogledu koje ima posebne ovlasti, ostvarivanju općih ciljeva Europske zajednice, kako je potvrđeno u članku 105. stavku 1. UEZ-a.
- 124 Nadalje, Komisija tvrdi da različite odredbe Ugovora o EZ-u dokazuju da ESB nije izvan dosega ovlasti zakonodavca Zajednice. Tako upućuje na članak 107. stavak 5. UEZ-a kojim se propisuje da Vijeće, uz suglasnost Parlamenta, može izmijeniti određene članke Statuta ESSB-a. Komisija u vezi s tim ističe da je među člancima koje Vijeće može izmijeniti i članak 36. stavak 1. Statuta ESSB-a, kojim se propisuje da Upravno vijeće utvrđuje uvjete zaposlenja osoblja ESB-a, što potvrđuje da ESB-u čak ni u njegovim unutarnjim poslovima nije zajamčena potpuna autonomija u odnosu na zakonodavca Zajednice.
- 125 Komisija navodi i članak 107. stavak 6. UEZ-a te članak 110. stavak 1. prvu alineju i članak 110. stavak 3. UEZ-a, iz kojih proizlazi da se različitim odredbama Statuta ESSB-a zahtijeva da Vijeće donese dopunske mjere. Upućuje i na članak 105. stavak 6. UEZ-a na temelju kojeg Vijeće može ESB-u dodijeliti neke posebne zadaće koje se odnose na bonitetni nadzor financijskih institucija.
- 126 Prema mišljenju Komisije, na temelju prethodno navedenog treba zaključiti da je neovisnost koju ESB uživa i koja bi trebala biti zaštićena člankom 108. UEZ-a samo funkcionalna i ograničena na obavljanje određenih zadaća koje su ESB-u dodijeljene Ugovorom o EZ-u i Statutom ESSB-a. Ta neovisnost ne znači da je ESB izvan dosega pravila Ugovora.
- 127 Položaj ESB-a je u tom pogledu usporediv s položajem Europske investicijske banke, u vezi s kojom je Sud presudio da posljedica priznanja njezine funkcionalne i institucionalne autonomije nije ta da je potpuno odvojena od Zajednice i izuzeta od svakog pravila prava Zajednice (vidjeti presude od 3. ožujka 1988., Komisija/BEI, 85/86, Zb., str. 1281. i od 2. prosinca 1992., SGEEM i Etroy/BEI, C-370/89, Zb., str. I-6211.).
- 128 U ovom predmetu ESB nije dokazao kako bi ga to uredba koju je donio zakonodavac Zajednice u području borbe protiv prijevара mogla u praksi spriječiti u obavljanju njegovih posebnih zadaća. Činjenica da neovisno tijelo kao što je OLAF može u ESB-u provoditi administrativne istrage u svrhu borbe protiv prijevара kako bi se utvrdile činjenice u vezi s kojima moraju dalje postupati ESB ili nacionalna tijela, nikako ne ograničava neovisnost ESB-a.

129 Naposljetku, Uredbom br. 1073/1999 pružena su sva potrebna jamstva za poštovanje temeljnih prava, kako proizlazi posebno iz članka 4. stavaka 1. i 6., članka 6. stavka 3. i članka 14. te uredbe.

Ocjena Suda

130 Za potrebe odlučivanja o sredstvu obrane ESB-a, treba prvo navesti da su autori Ugovora o EZ-u jasno namjeravali osigurati da ESB bude sposoban neovisno izvršavati zadaće koje su mu dodijeljene Ugovorom.

131 Najizravniji je dokaz te namjere članak 108. UEZ-a kojim se izričito zabranjuje da ESB i članovi njegovih tijela za odlučivanje kada izvršavaju ovlasti i obavljaju zadaće koje su ESB-u dodijeljene Ugovorom o EZ-u i Statutom ESSB-a traže ili primaju upute od institucija ili tijela Zajednice te od bilo koje vlade države članice ili bilo kojeg drugog tijela, te se tim institucijama ili tijelima Zajednice te vladama zabranjuje da pokušavaju utjecati na članove tijela za odlučivanje ESB-a u obavljanju njihovih zadaća.

132 Treba navesti i da ESB ima pravnu osobnost, vlastita sredstva i proračun te vlastita tijela za odlučivanje, da uživa povlastice i imunitete koji su potrebni za obavljanje njegovih zadaća te da samo Sud na zahtjev Upravnog vijeća ili Izvršnog odbora može razriješiti člana Izvršnog odbora ESB-a pod uvjetima utvrđenima u članku 11. stavku 4. Statuta ESSB-a. To su nedvojbeno čimbenici koji doprinose jačanju neovisnosti utvrđenoj u članku 108. UEZ-a.

133 Međutim, institucije Zajednice kao što su, posebno, Parlament, Komisija i Sud uživaju neovisnost i jamstva koji su iz više aspekata usporedivi s neovisnošću i jamstvima koja su dodijeljena ESB-u. U tom se pogledu može, na primjer, uputiti na članak 213. stavak 2. UEZ-a u kojem se navodi da su članovi Komisije u općem interesu Zajednice potpuno neovisni u obavljanju svojih dužnosti. U toj je odredbi vrlo sličnim riječima kao što su one upotrijebljene u članku 108. UEZ-a navedeno da članovi Komisije ne traže i ne primaju upute od bilo koje vlade ili kojeg drugog tijela te da države članice nastoje ne utjecati na te članove u obavljanju njihovih dužnosti.

134 Kako proizlazi iz teksta članka 108. UEZ-a, vanjski utjecaji od kojih se tom odredbom nastoje zaštititi ESB i njegova tijela za odlučivanje jesu utjecaji kojima bi se moglo umiješati u obavljanje zadaća koje su ESB-u dodijeljene Ugovorom o EZ-u i Statutom ESSB-a. Kako je nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 150. i 155. svojeg Mišljenja, člankom 108. ESB se u biti nastoji zaštititi od svih političkih pritisaka kako bi mu se omogućilo da učinkovito ostvaruje ciljeve koji su određeni za njegove zadaće, i to neovisnim izvršavanjem ovlasti koje su mu u tu svrhu dodijeljene Ugovorom o EZ-u i Statutom ESSB-a.

135 Za razliku od navedenog, kako su Komisija i intervenijenti pravilno istaknuli, posljedica priznanja takve neovisnosti ESB-a nije ta da je ESB potpuno odvojen od Europske zajednice i izuzet od svakog pravila prava Zajednice. Prvo, iz članka 105. stavka 1. UEZ-a proizlazi da ESB doprinosi ostvarivanju ciljeva Europske zajednice, a u članku 8. UEZ-a navodi se da ESB djeluje u okviru ograničenja ovlasti koje su mu dodijeljene Ugovorom o EZ-u i Statutom ESSB-a. Drugo, kako je Komisija primijetila, ESB, pod uvjetima utvrđenima Ugovorom o EZ-u i Statutom ESSB-a,

podliježe raznim vrstama nadzora Zajednice, posebno sudskom nadzoru Suda EZ-a i nadzoru Revizorskog suda. Naposljetku, očito je da namjera autorâ Ugovora nije bila da izuzme ESB od bilo kakvog zakonodavnog djelovanja zakonodavca Zajednice, kao što je razvidno iz, među ostalim, članka 105. stavka 6. UEZ-a, članka 107. stavaka 5. i 6. UEZ-a, članka 110. stavka 1. prve alineje i članka 110. stavka 3. UEZ-a, na koje se Komisija poziva.

- 136 Iz prethodno navedenog proizlazi da ne postoje osnove da se zakonodavca Zajednice *a priori* spriječi da, na temelju ovlasti koje su mu dodijeljene Ugovorom o EZ-u i pod uvjetima utvrđenima u tom Ugovoru, donese zakonodavne mjere koje se mogu primijeniti na ESB.
- 137 Nadalje, kao što su istaknuli Komisija te nezavisni odvjetnik u točki 160. svojeg Mišljenja, ESB nije utvrdio po čemu bi činjenica da on podliježe mjerama koje je donio zakonodavac Zajednice u području borbe protiv prijevара i svih drugih nezakonitih djelovanja koja štete financijskim interesima Europske zajednice, kao što su mjere predviđene Uredbom br. 1073/1999, utjecala na njegovu sposobnost da neovisno obavlja posebne zadaće koje su mu dodijeljene Ugovorom o EZ-u.
- 138 U vezi s tim, prvo treba utvrditi da ni činjenica da je OLAF osnovala Komisija i da je pod uvjetima utvrđenima u Odluci 1999/352 uključen u upravne i proračunske strukture Komisije, ni činjenica da je to tijelo, koje nije dio ESB-a, zakonodavac Zajednice ovlastio za istrage pod uvjetima utvrđenima u Uredbi br. 1073/1999, ne mogu same po sebi narušiti neovisnost ESB-a.
- 139 Naime, kao što proizlazi posebno iz uvodnih izjava 4., 10., 12. i 18. te članka 4., članka 5. drugog stavka i članaka 6., 11. i 12. Uredbe br. 1073/1999, sustav uveden tom uredbom odražava čvrstu želju zakonodavca Zajednice da ovlasti koje su dodijeljene OLAF-u podredi, prvo, jamstvima za osiguranje potpune neovisnosti OLAF-a, posebno s obzirom na Komisiju, te, drugo, strogom poštovanju pravila prava zajednice, posebno Protokolu o povlasticama i imunitetima Europskih zajednica, ljudskim pravima i temeljnim slobodama, Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika Europskih zajednica.
- 140 Nadalje, iz odredaba Uredbe br. 1073/1999 proizlazi da izvršavanje tih ovlasti podliježe različitim posebnim pravilima i jamstvima, dok je njihov predmet jasno razgraničen. U pogledu potonje navedenog, člankom 2. Uredbe br. 1073/1999 propisuje se da se administrativne istrage OLAF-a provode radi postizanja ciljeva iz članka 1. te utvrđivanja, prema potrebi, prirode nepravilnosti djelovanja koje je pod istragom. Sredstva koja OLAF ima na raspolaganju za ostvarivanje tih ciljeva detaljno su navedena posebno u člancima 4., 7. i 9. te uredbe.
- 141 Kao što je Vijeće pravilno istaknulo, sustav istraga uspostavljen Uredbom br. 1073/1999 posebno je namijenjen omogućivanju provjere sumnji u pogledu prijevара, korupcije ili drugih nezakonitih djelovanja koja štete financijskim interesima Europske zajednice, i ni na koji način nije sličan oblicima nadzora koji, poput financijske kontrole, mogu biti sustavnije prirode. Suprotno tvrdnjama ESB-a u tom pogledu, odluka direktora OLAF-a o pokretanju istrage, poput odluke institucije, tijela, agencije ili organa osnovanog Ugovorima ili na temelju njih da zatraži pokretanje istrage, ne može biti donesena ako ne postoje dovoljno ozbiljne sumnje. Osim toga,

kako je sam ESB istaknuo, iz teksta članka 6. stavka 3. Uredbe br. 1073/1999 proizlazi da u pisanom ovlaštenju koje inspektori OLAF-a moraju imati treba obvezno biti naveden glavni predmet istrage.

- 142 U pogledu mogućih manjkavosti u primjeni odredbi te uredbe, dovoljno je utvrditi da one ne mogu prouzročiti nezakonitost te uredbe.
- 143 Drugo, treba istaknuti, kao što su to učinili Komisija, Kraljevina Nizozemska te nezavisni odvjetnik u točki 167. svojeg Mišljenja, da se unutarnje istrage koje OLAF može provoditi moraju, kao što proizlazi iz članka 4. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 1073/1999, provoditi i pod uvjetima i u skladu s postupcima predviđenima u odlukama koje donese svaka institucija, tijelo, ured i agencija. Stoga se ne može isključiti da će ESB prilikom donošenja takve odluke, prema potrebi, uzeti u obzir posebnosti povezane s obavljanjem svojih zadaća, pri čemu mora dokazati potrebu za ograničenjima koja će odrediti u vezi s tim.
- 144 Osim toga, čak i da su neki gospodarski subjekti uznemireni činjenicom da je tijelo poput OLAF-a dobilo određene istražne ovlasti u pogledu ESB-a jer nisu upoznati s točnom prirodom tih ovlasti ili s postojanjem različitih jamstava koje je zakonodavac Zajednice odredio za dodjelu tih ovlasti, posebno jamstava za osiguranje potpune neovisnosti OLAF-a, ne može se tvrditi da bi takva okolnost, koja proizlazi isključivo iz manjka informacija ili pogrešnog shvaćanja stvarnosti od strane predmetnih subjekata, imala za posljedicu to da se Uredbom br. 1073/1999 narušava neovisnost ESB-a.
- 145 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da sredstvo obrane ESB-a koje se odnosi na navodno narušavanje njegove neovisnosti treba odbiti i da se stoga u tom pogledu na temelju članka 241. UEZ-a ta uredba ne može proglasiti neprimjenjivom.

Sredstvo obrane koje se temelji na povredi načela proporcionalnosti

Argumenti ESB-a

- 146 ESB svojim četvrtim sredstvom obrane tvrdi da Uredbu br. 1073/1999 treba proglasiti neprimjenjivom jer nije u skladu s načelom proporcionalnosti.
- 147 Prvo, ESB tvrdi da primjena istražnih ovlasti predviđenih Uredbom br. 1073/1999 na njega nije potrebna jer postoje razni drugi mehanizmi nadzora za sprječavanje i borbu protiv prijevара u ESB-u.
- 148 U vezi s tim upućuje se na članak 27. Statuta ESSB-a kojim se propisuje da, prvo, reviziju financijskih izvještaja ESB-a obavljaju neovisni vanjski revizori koje preporučuje Upravno vijeće ESB-a, a odobrava Vijeće te, drugo, da Revizorski sud preispituje učinkovitost upravljanja ESB-a.
- 149 Osim toga, Upravno vijeće ESB-a, djelujući na temelju ovlasti za autonomnu organizaciju ESB-a, uspostavilo je još dvije razine kontrole, točnije U-UR i Odbor ESB-a za borbu protiv prijevара.

- 150 Iz pobijane odluke i Administrativne okružnice 8/99 od 12. listopada 1999. o Pravilniku ESB-a o reviziji proizlazi da je U-UR-u, koji posjeduje visoku razinu stručnog znanja, povjerena odgovornost za istrage i izvješćivanje, bez ograničenja, o slučajevima prijevara te da je ta jedinica izravno odgovorna predsjedniku ESB-a i uživa potpunu funkcionalnu neovisnost.
- 151 Na temelju pojašnjenja ESB-a, U-UR je i inače dužan poštovati različite međunarodno priznate standarde revizije, među kojima su Standardi za stručnu provedbu unutarnjih revizija koje je izdao Institut unutarnjih revizora, te Međunarodni revizijski standardi i Smjernice međunarodne revizijske prakse koje je donio Međunarodni savez računovođa, u kojima su utvrđena različita pravila postupanja koja se primjenjuju na revizore koje se poziva da posebno budu svjesni rizika prijevara te da pomažu u njihovu sprječavanju i otkrivanju.
- 152 Drugo, ESB tvrdi da se u slučaju brojnih njegovih odluka ili poslova mora primjenjivati visoka razina povjerljivosti. To posebno vrijedi za postupak kojim ESB donosi odluke o određivanju kamatnih stopa za poslove monetarne politike, za tehničke aspekte izrade novčanica te mjere namijenjene utjecaju na tečajne stope.
- 153 ESB stoga zaključuje da bi, u slučaju da se Uredba br. 1073/1999 primjenjuje na njega, ESB morao iz opsega istraga OLAF-a isključiti sve svoje aktivnosti koje se odnose na osnovne zadaće utvrđene u članku 105. stavku 2. UEZ-a, za čiji bi nadzor u tom slučaju bio odgovoran samo U-UR, te bi time uloga OLAF-a bila zanemariva i stoga ne bi bila prikladna za ciljeve koji se nastoje ostvariti tom uredbom.
- 154 Treće, ESB tvrdi da je njegovo obilježje vrlo decentraliziran način djelovanja, koji uključuje različite mjere NSB-ova. S obzirom na tu decentralizaciju, činjenica da se ovlasti za unutarnju istragu dodijeljene OLAF-u odnose samo na ESB, a ne na NSB-ove, znači da te ovlasti nisu učinkovite u borbi protiv prijevara jer OLAF ne može provoditi istrage unutar NSB-ova.
- 155 Za razliku od navedenog, prema pojašnjenjima koje je dostavio ESB, Upravno vijeće ESB-a je za koordinaciju funkcija unutarnje revizije ESB-a i NSB-ova donijelo različite mjere kojima se omogućuje provedba zajedničkih revizija u tim različitim tijelima.

Ocjena Suda

- 156 Uvodno valja podsjetiti da načelo proporcionalnosti, koje je jedno od općih načela prava Zajednice, zahtijeva da mjere koje se provode odredbama Zajednice budu primjerene za ostvarivanje postavljenog cilja i ne idu dalje od onoga što je potrebno za ostvarenje tog cilja (vidjeti osobito presude od 18. studenoga 1987., Maizena, 137/85, Zb., str. 4587., t. 15. i od 10. prosinca 2002., British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, C-491/01, Zb., str. I-11453., t. 122.).
- 157 Što se tiče sudskog nadzora pretpostavki spomenutih u prethodnoj točki, zakonodavcu Zajednice treba priznati široku diskrecijsku ovlast u području poput onoga o kojem je riječ u ovom slučaju, tako da na zakonitost te mjere može utjecati samo očita neprikladnost mjere koja je donesena u tom području s obzirom na cilj koji nadležna institucija nastoji postići (vidjeti u tom smislu prethodno navedenu presudu British

American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, t. 123., i navedenu sudsku praksu).

- 158 Međutim, kao prvo, ESB nije dokazao da je zakonodavac Zajednice učinio očitu pogrešku prilikom procjene. Naime, zakonodavac Zajednice mogao je smatrati da za jačanje prevencije i borbe protiv prijevara, korupcije i drugih nepravilnosti koje štete financijskim interesima Europske zajednice, bez obzira na vlastite mehanizme nadzora koje imaju različite institucije, tijela, uredi i agencije osnovane Ugovorima ili na temelju njih, na koje u svojem slučaju upućuje ESB, treba uvesti mehanizam nadzora koji je istovremeno centraliziran u jednom tijelu, specijaliziran te djeluje neovisno i jedinstveno u odnosu na te institucije, tijela, urede i agencije.
- 159 U tom pogledu treba, prvo, istaknuti da se istražna funkcija koja je dodijeljena OLAF-u, zbog svoje posebne prirode i predmeta, koji su opisani u točki 141. ove presude, razlikuje od zadaća općeg nadzora kao što su zadaće koje su posebno dodijeljene Revizorskom sudu u vezi s provjerom učinkovitosti upravljanja ESB-a i vanjskim revizorima u vezi s provjerom financijskih izvještaja ESB-a.
- 160 Kad se radi, drugo, o funkcijama koje su pobijanom odlukom dodijeljene U-UR-u i Odboru ESB-a za borbu protiv prijevara, zakonodavac Zajednice mogao je smatrati da nesukladni mehanizmi nadzora doneseni na razini institucija, tijela, ureda i agencija osnovanih Ugovorima ili na temelju njih, a čije su postojanje i pravila prepušteni prosudbi svakom od tih subjekata, s obzirom na postavljene ciljeve ne predstavljaju razinu učinkovitosti rješenja ekvivalentnu onoj koja bi se mogla očekivati od sustava koji je osmišljen za centralizaciju istražne funkcije u jednom specijaliziranom i neovisnom tijelu. U vezi s tim valja podsjetiti da je cilj Uredbe br. 1073/1999 bio OLAF-u dodijeliti istražnu funkciju koja se takozvanim „unutarnjim” istragama izvršava unutar navedenih institucija, tijela, ureda i agencija, te takozvanim „vanjskim” istragama izvan tih subjekata.
- 161 Što se tiče činjenice, kao drugo, da ESSB u različitim pogledima djeluje decentralizirano nikako ne znači da zbog toga istrage koje OLAF provodi unutar ESB-a ili priopćavanje informacija OLAF-u koje ESB vrši u skladu s odredbama Uredbe br. 1073/1999 nisu učinkoviti, i to neovisno o rezultatima eventualnih primjereno provedenih nadzora nad NSB-ovima. U svakom slučaju, kako je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 187. svojeg Mišljenja, ESB nije naveo točne razloge na temelju kojih bi se mogao donijeti zaključak o takvoj neučinkovitosti navedenih istraga i priopćavanja.
- 162 Kao treće, iako nije sporno da određene vrste osjetljivih informacija u vezi s aktivnostima ESB-a moraju biti povjerljive kako se ne bi ugrozile zadaće koje su ESB-u dodijeljene Ugovorom o EZ-u, u vezi s tim treba napomenuti da je u Uredbi br. 1073/1999 izričito propisano, kako proizlazi iz članka 4. stavka 1. drugog podstavka, da se unutarnje istrage OLAF-a provode pod uvjetima i u skladu s pravilima propisanim tom uredbom i odlukama koje usvajaju sve institucije, tijela, uredi i agencije. Kako je navedeno u točki 143. ove presude, zato se ne može isključiti da će ESB prilikom donošenja odluke iz članka 4. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 1073/1999, prema potrebi, uzeti u obzir posebnosti povezane s obavljanjem svojih zadaća, pri čemu mora dokazati potrebu za ograničenjima koja će odrediti u vezi s tim.

- 163 Međutim, te posebnosti očito nisu takve da bi njihovo eventualno uzimanje u obzir, kako to tvrdi ESB, moglo dovesti do toga da bi ovlasti OLAF-a postale potpuno neučinkovite ako mu se uskrati pristup većini dokumenata koje ima ESB. Kako je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 186. svojeg Mišljenja, osim toga treba uzeti u obzir činjenicu da se u skladu s člankom 8. Uredbe br. 1073/1999 i člankom 287. UEZ-a, informacije poslone ili primljene tijekom unutarnjih istraga smatraju poslovnom tajnom te se stoga na njihovo eventualno priopćavanje i upotrebu primjenjuju vrlo strogi uvjeti.
- 164 Iz toga proizlazi da sredstvo obrane ESB-a koje se temelji na navodnoj povredi načela proporcionalnosti u mjeri u kojoj se Uredba br. 1073/1999 primjenjuje na ESB treba odbiti i da se stoga u tom pogledu na temelju članka 241. UEZ-a ta uredba ne može proglasiti neprimjenjivom.
- 165 Budući da su četiri sredstva obrane koje je ESB iznio u potporu prigovoru nezakonitosti na temelju članka 241. UEZ-a odbačena, treba zaključiti da se Uredba br. 1073/1999 primjenjuje na ESB. Stoga valja ispitati treba li pobijanu odluku poništiti jer se njome, kako to tvrdi Komisija, krše odredbe te uredbe, što ESB osporava.

Kršenje Uredbe br. 1073/1999

Argumenti ESB-a

- 166 ESB osporava utemeljenost argumenata koje je Komisija iznijela u potporu tužbi, kako su utvrđeni u točkama 52. do 55. ove presude. Naime, ESB tvrdi da se pobijanom odlukom ne krše odredbe Uredbe br. 1073/1999 te da tužbu treba odbaciti.
- 167 Prema mišljenju ESB-a, istražne ovlasti dodijeljene U-UR-u postojale su prije pobijane odluke, koja u vezi s tim ima samo deklarativan učinak, što posebno dokazuje upotreba indikativa prezenta u uvodnoj izjavi 8. i članku 2. te odluke, kojima se propisuje da „je” U-UR nadležan za provođenje administrativnih istraga u svrhu borbe protiv prijevara i drugih nezakonitih djelovanja koji štete financijskim interesima ESB-a. Jedina novost uvedena pobijanom odlukom je povećanje neovisnosti U-UR-a zahvaljujući osnivanju Odbora ESB-a za borbu protiv prijevara. Time je ESB donošenjem mjere unutarnje organizacije odgovorio na potrebu za borbu protiv prijevara na način koji najbolje odgovara njegovim funkcijama.
- 168 Budući da se Uredba br. 1073/1999 ne može tumačiti tako da sprječava ESB u jačanju vlastitih mehanizama za borbu protiv prijevara, a s obzirom na to da OLAF nema isključivu nadležnost u tom području, pobijanom odlukom ne krši se ta uredba. Odlukom se OLAF ne sprječava u obavljanju bilo koje svoje uloge, jer oba sustava nadzora mogu postojati istovremeno.
- 169 ESB osim toga tvrdi da ga Uredba br. 1073/1999 ne obvezuje da donese odluku, kako je navedeno u članku 4. stavku 1. drugom podstavku i članku 4. stavku 6. te uredbe, što je razvidno iz teksta drugog podstavka, u kojem se zahtijeva samo da se institucije „međusobno savjetuju o pravilima koja treba utvrditi takvim odlukama”. Dakle, navedene institucije, tijela, uredi i agencije slobodni su odlučiti da ne donesu takvu odluku te da se oslone na Ugovore, opća načela prava Zajednice, svoj statut i Uredbu

br. 1073/1999. ESB tvrdi i da za eventualno donošenje takve odluke nije određen nikakav rok.

- 170 Štoviše, namjera ESB-a nije ni bila da donošenjem pobijane odluke provede članak 4. stavak 1. drugi podstavak i članak 4. stavak 6. Uredbe br. 1073/1999.
- 171 Naposljetku, pitanje je li ESB time što nije proveo navedene odredbe možda prekršio obvezu djelovanja na temelju Ugovora ne može se rješavati u okviru tužbe na temelju članka 230. UEZ-a, već je za to potrebno podnijeti tužbu na temelju članka 232. UEZ-a.

Ocjena Suda

- 172 Treba navesti da, kako to Komisija pravilno tvrdi, pobijanu odluku treba tumačiti s obzirom na njezine uvodne izjave.
- 173 Međutim, u tom pogledu treba ustvrditi da objašnjenja koja se u tim uvodnim izjavama daju kako bi se opravdalo donošenje mjera obuhvaćenih pobijanom odlukom, odražavaju namjeru ESB-a da uspostavi režim koji je odvojen i isključiv u odnosu na režim iz Uredbe br. 1073/1999, i to prije svega zato što se, prema mišljenju ESB-a, ta uredba ne može primjenjivati na njega.
- 174 Naime, iz uvodne izjave 1. u vezi s uvodnim izjavama 3. do 8. pobijane odluke jasno proizlazi da se tom odlukom U-UR-u namjerava povjeriti provedba istražnih dužnosti koje su posebno povjerene ESB-u. Iz tih uvodnih izjava proizlazi i da je ta odluka donesena posebno na temelju razmatranja da ESB ima vlastiti proračun i vlastita financijska sredstva, a ta razmatranja odgovaraju njegovim financijskim interesima, odvojenim od financijskih interesa Europske zajednice, te da je za potrebe borbe protiv prijevara potrebno očuvati trenutačnu raspodjelu i ravnotežu nadležnosti između institucija Europske zajednice i ESB-a te uzeti u obzir neovisnost ESB-a.
- 175 Ta razmatranja, koja su osnova za argumente ESB-a u ovom postupku kojima želi dokazati da se Uredba br. 1073/1999 ne primjenjuje na njega, jasno odražavaju odluku ESB-a da će smatrati da se navedena uredba na njega ne primjenjuje te da će odbiti donijeti odluku predviđenu u članku 4. stavku 1. drugom podstavku i članku 4. stavku 6. Uredbe, a ne kao što to tvrdi ESB, samo želju da se ojačaju mehanizmi za borbu protiv prijevara uspostavljeni na temelju autonomne ovlasti za unutarnju organizaciju.
- 176 Taj je zaključak potvrđen i ispitivanjem normativnog dijela pobijane odluke.
- 177 Naime, u vezi s tim valja primijetiti da, kako proizlazi iz usporedbe između, s jedne strane, uvodnih izjava i odredaba Uredbe br. 1073/1999 i, s druge strane, uvodnih izjava i odredaba pobijane odluke te kako je nezavisni odvjetnik naveo u točki 87. svojeg Mišljenja, režim koji je uspostavljen tom odlukom u velikoj je mjeri oblikovan prema režimu uspostavljenom tom uredbom.
- 178 Ta okolnost te činjenica da pobijana odluka, iako ne sadržava nikakvo upućivanje na ovlasti OLAF-a i eventualnu operativnu suradnju s njim, ali se u njoj ipak u članku 1. stavku 9. utvrđuje načelo da je Odbor ESB-a za borbu protiv prijevara nadležan za

odnose s Nadzornim odborom OLAF-a, odražavaju odluku da se režim iz Uredbe br. 1073/1999 neće primjenjivati.

- 179 U vezi s gore navedenim razmatranjima, pojašnjenje iz članka 2. pobijane odluke da je U-UR nadležan za istrage i izvješćivanje o svim pitanjima u vezi sa sprječavanjem i otkrivanjem prijevara i drugih nezakonitih djelovanja treba tumačiti, kako je nezavisni odvjetnik naveo u točki 77. svojeg Mišljenja, tako da se U-UR-u želi dodijeliti monopol u pogledu takvih istraga i izvješća.
- 180 U vezi s istim razmatranjima, članak 5. pobijane odluke izražava odluku ESB-a da za članove svojeg osoblja isključi obvezu suradnje sa službenicima OLAF-a i obavješćivanja tih službenika, kako je predviđena člankom 4. stavkom 6. točkom (a) Uredbe br. 1073/1999. Naime, navedenim člankom 5. pobijane odluke, koji ne sadržava nikakvo upućivanje na tu obvezu, propisuje se da osoblje ESB-a mora obavijestiti Odbor za borbu protiv prijevara ili U-UR o svakoj prijevarami ili drugom nezakonitom djelovanju koje šteti financijskim interesima ESB-a te da članovi osoblja zbog toga ne smiju trpjeti nepravedno ili diskriminirajuće postupanje.
- 181 Iz prethodno navedenoga proizlazi da je donošenjem pobijane odluke, koja se temelji na netočnoj pretpostavci da se Uredba br. 1073/1999 na njega ne primjenjuje i koja posljedično odražava želju ESB-a da preuzme potpunu odgovornost za borbu protiv prijevarami unutar ESB-a, ESB odbio primijeniti režim uspostavljen tom uredbom, te je umjesto donošenja odluke iz članka 4. stavka 1. drugog podstavka i članka 4. stavka 6. te uredbe uspostavio odvojen i poseban režim za ESB.
- 182 Time što je isključio primjenu Uredbe br. 1073/1999 i odbio prilagoditi svoje unutarnje postupke kako bi ispunio zahtjeve iz te uredbe, ESB je prekršio tu uredbu, a posebno njezin članak 4. te prekoračio granicu organizacijske autonomije koju ima u području borbe protiv prijevarami.
- 183 Ni inače nema dvojbe da je suprotno tvrdnjama ESB-a, u članku 4. stavku 1. drugom podstavku i članku 4. stavku 6. Uredbe br. 1073/1999 za institucije, tijela, urede i agencije osnovane Ugovorima ili na temelju njih utvrđena obveza da donesu odluku na koju se upućuje u tim odredbama. Takav je zaključak neizbježan, kako je nezavisni odvjetnik naveo u točkama 90., 91. i 94. svojeg Mišljenja, s obzirom i na tekst tih odredaba i na uvodnu izjavu 10. Uredbe br. 1073/1999.
- 184 U pogledu okolnosti da u tim odredbama nije utvrđen rok za donošenje takve odluke, dovoljno je navesti da ona ni najmanje ne utječe na utvrđenje iz točke 181. ove presude.
- 185 Inače, ovu tužbu, kojom se poništenje pobijane odluke zahtijeva na osnovi tužbenih razloga koji se temelje na kršenju Uredbe br. 1073/1999 i prihvaćeni su u točki 181. ove presude, ne može se, suprotno tvrdnjama ESB-a, zamijeniti odvojenom tužbom koja je protiv ESB-a mogla, prema potrebi, biti podnesena na temelju članka 232. UEZ-a radi utvrđenja da ESB nije donio odluku koja se zahtijeva na temelju članka 4. stavka 1. drugog podstavka i članka 4. stavka 6. Uredbe br. 1073/1999.
186. Iz svih prethodno navedenih razmatranja proizlazi da tužbu Komisije treba prihvatiti i poništiti pobijanu odluku.

Troškovi

187 Sukladno članku 69. stavku 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da se ESB-u naloži snošenje troškova i da on nije uspio u postupku, nalaže mu se snošenje troškova. U skladu s člankom 69. stavkom 4. prvog podstavka Poslovnika, Kraljevina Nizozemska, Europski parlament i Vijeće snose vlastite troškove.

Slijedom navedenoga,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se Odluka 1999/726/EZ Europske središnje banke od 7. listopada 1999. o sprječavanju prijevара (ESB/1999/5).**
- 2. Europskoj središnjoj banci nalaže se snošenje troškova.**
- 3. Kraljevini Nizozemskoj, Europskom parlamentu i Vijeću nalaže se snošenje vlastitih troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 10. srpnja 2003.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski