

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (пети състав)

8 февруари 2010 година *

По дело T-481/08

Alisei, установено в Рим (Италия), за което се явяват адв. F. Sciaudone, адв. R. Sciaudone, адв. S. Gobbato, адв. R. Rio и адв. A. Neri, avocats,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват г-н P. van Nuffel и г-н L. Prete, в качеството на представители,

ответник,

с предмет, от една страна, искане за отмяна на решението, за което се твърди, че се съдържа в писмото на Комисията от 19 август 2008 г. относно събиране на част от авансово платените на жалбоподателя суми в рамките на някои проекти в областта на сътрудничеството за развитие и хуманитарната помощ, финансирани от общностния бюджет или от Европейския фонд за развитие (ЕФР), и от

* Език на производството: италиански.

друга страна, искане за обезщетение на вредата, която жалбоподателят твърди, че е понесъл в резултат на поведението на Комисията.

ОБЩИЯТ СЪД (пети състав),

състоящ се от: г-н М. Vilaras (докладчик), председател, г-н М. Prek и г-н V. M. Cusă, съдии,

секретар: г-н E. Coulon,

постанови настоящото

Определение

Правна и договорна уредба

Договори между Alisei и Комисията

- ¹ Жалбоподателят Alisei е сдружение с нестопанска цел по италианското право, учредено с акт от 20 януари 1998 г. след сливане на сдруженията с нестопанска цел по италианското право Cidis и Nuova Frontiera. В периода от 27 май 1998 г. до 21 юли 2004 г. то сключва с Комисията на Европейските общности 22 договора за предоставяне на безвъзмездни средства по смисъла на дял VI („Безвъзмездни средства“) от част първа и дял IV („Външни дейности“) от част втора от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия

регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 198, наричан по-нататък „Финансовият регламент“).

- 2 Общите условия на 17 [ALI 08, ALI 41, ALI 44, ALI 46, ALI 03, ALI 04, ALI 06, ALI 07, ALI 17, ALI 18, ALI 19, ALI 25, ALI 39, ALI 42, ALI 45, ALI 47 и ALI 48] от общо 22 договора съдържат клауза, според която „всички спорове между Комисията и [жалбоподателя], които биха могли да възникнат при изпълнението на [...] договора и които не са могли да бъдат разрешени по взаимно съгласие между страните, са подсъдни на съдилищата в Брюксел“.
- 3 Общите условия на пет от тези 22 договора посочват, че по споровете, които могат да възникнат при изпълнението им, компетентни са съдилищата в Брюксел, ако страните не са успели да разрешат спора по взаимно съгласие и/или в рамките на помирителна процедура.
- 4 Освен това общите условия на посочените по-горе 22 договора предвиждат, че компетентните служби на Комисията могат по-специално да извършват проверки и да контролират начина на използване на отпуснатите безвъзмездни средства.

Финансирани от ЕФР договори между Alisei и трети страни

- 5 Европейският фонд за развитие (ЕФР) е създаден за финансиране на сътрудничеството на Европейската общност с държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн (АКТБ), най-напред посредством приемането на приложение към Договора за ЕИО, а впоследствие с вътрешни споразумения на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета. Понастоящем има десет последователни ЕФР и свързаните с тях вътрешни споразумения са сключени за срок, съответстващ на срока на различните споразумения и конвенции, посредством които Европейската общност и нейните държави членки установяват това специално партньорство с държавите от АКТБ. Средствата, предоставяни за тези ЕФР, не се включват в общия бюджет на Европейските общности, което обяснява обстоятелството, че управлението на всеки един ЕФР се урежда от отделен финансов регламент.

6. Що се отнася до шести, седми, осми и девети ЕФР, създаването им е предвидено съответно от третата конвенция АКТБ—ЕИО, подписана в Ломе на 8 декември 1984 г. (ОВ L 86, 1986 г., стр. 3, наричана по-нататък „Конвенцията от Ломе III“), от четвъртата конвенция АКТБ—ЕИО, подписана в Ломе на 15 декември 1989 г. (ОВ L 229, 1991 г., стр. 3, наричана по-нататък „Конвенцията от Ломе IV“), от Споразумението за изменение на Конвенцията от Ломе IV, подписано в Мавриций на 4 ноември 1995 г. (ОВ L 156, 1998 г., стр. 3, наричано по-нататък „Споразумението от Мавриций“) и от Споразумението за партньорство между членовете на Групата страни от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн, от една страна, и Европейската общност и нейните държави членки, от друга страна, подписано в Котону на 23 юни 2000 г. (ОВ L 317, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 23, стр. 3, наричано по-нататък „Споразумението от Котону“).
7. В споменатите споразумения и конвенции се посочва, че ако не е предвидено друго, за всяка програма или проект, финансирани с безвъзмездна помощ от ЕФР, се сключва финансово споразумение между Комисията и съответната държава или съответните държави от АКТБ. Това финансово споразумение уточнява по-специално финансовия ангажимент на ЕФР, както и реда и условията за финансиране (вж. член 222, параграф 1 от Конвенцията от Ломе III, член 291, параграфи 1 и 2 от Конвенцията от Ломе IV, преди изменението му със Споразумението от Мавриций, и член 17, параграфи 1 и 2 от приложение IV, озаглавено „Процедури по прилагане и управление“, към Споразумението от Котону).
8. Освен това посочените споразумения и конвенции създават длъжността главен разпоредител със средства на ЕФР. Той се назначава от Комисията. Главният разпоредител със средства отговаря за управлението на ресурсите на фонда (вж. член 226, параграф 1 от Конвенцията от Ломе III, член 311, параграф 1 от Конвенцията от Ломе IV, преди изменението му със Споразумението от Мавриций, както и член 34, параграф 1 от приложение IV към Споразумението от Котону).
9. Финансирането на горепосочените четири ЕФР е предмет на четири вътрешни споразумения между държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, а именно Вътрешно споразумение 86/126/ЕИО относно финансирането и управлението на помощите от Общността (ОВ L 86, 1986 г., стр. 210), Решение 91/482/ЕИО на Съвета от 25 юли 1991 година относно асоцииране на отвъдморските страни и територии към Европейската икономическа общност (ОВ L 263, стр. 1), вътрешно споразумение между представителите на

правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, относно финансирането и управлението на помощта от Общността по линия на втория финансов протокол към четвъртата Конвенция АКГБ—ЕО (ОВ L 156, 1998 г., стр. 108; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 17, стр. 54) и Вътрешно споразумение 2000/770/ЕО между представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, за финансирането и управлението на помощите, предоставени от Общността съгласно финансовия протокол към Споразумението от Котону и за предоставянето на финансова помощ, предназначена за отвъдморските страни и територии, за които се прилагат разпоредбите на част четвърта от Договора за ЕО (ОВ L 317, стр. 355; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 22, стр. 50).

- 10 Разпоредбите за прилагане на тези четири вътрешни споразумения се съдържат съответно във Финансов регламент 86/548/ЕИО от 11 ноември 1986 година, приложим за шестия ЕФР (ОВ L 325, стр. 42), Финансов регламент 91/491/ЕИО от 29 юли 1991 година, приложим към сътрудничеството за финансиране на развитието по силата на Конвенцията от Ломе IV (ОВ L 266, стр. 1), Финансов регламент 98/430/ЕО от 16 юни 1998 година, приложим към сътрудничеството при финансиране на развитието съгласно Конвенцията от Ломе IV (ОВ L 191, стр. 53; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 2, стр. 65), и от Финансовия регламент от 27 март 2003 година, приложим за деветия ЕФР (ОВ L 83, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 31, стр. 98).
- 11 Тези четири регламента предвиждат, че Комисията носи отговорност за управлението на ЕФР и че назначава по-специално главния разпоредител със средства на ЕФР и неговия счетоводител (вж. член 10, параграф 1, както и членове 11 и 13 от Финансов регламент 86/548, член 9, параграф 1 и членове 11 и 13 от Финансов регламент 91/491, член 13, параграф 1 и член 15, параграф 1 от дял II „Финансово управление на средствата по ЕФР от Комисията“ от Финансов регламент 98/430, както и член 1, параграф 2 и членове 18 и 27 от Финансовия регламент от 27 март 2003 г., приложим за деветия ЕФР). Първите три от посочените в точка 10 по-горе финансови регламента освен това предвиждат създаване на длъжността финансов контрольор. За разлика от тях, член 133, параграф 2 от Финансовия регламент от 27 март 2003 г., приложим за деветия ЕФР, предвижда, че ангажиментите, свързани с предходни ЕФР, които са поети преди влизането в сила на Споразумението от Котону на 1 април 2003 г., продължават да се изпълняват в съответствие с приложимите за тези ЕФР правила, освен по отношение по-специално на длъжността финансов контрольор, за която се прилагат разпоредбите на посочения регламент. Той не предвижда длъжността финансов контрольор.

- 12 Финансови регламенти 86/548, 91/491 и 98/430, които се прилагат съответно за шести, седми и осми ЕФР, предвиждат, че по-принцип за всяко безспорно, ликвидно и изискуемо вземане към ЕФР във връзка с изпълнението на кредити, главният разпоредител със средства съставя нареждане за събиране на вземане. Главният разпоредител със средства обаче може да се откаже от събиране на определено вземане. Нареждането за събиране на вземане се регистрира от счетоводителя, който отговаря за него и който трябва да положи дължимата грижа, за да осигури изпълнението на посоченото в нареждането вземане на определената в него дата. Счетоводителят уведомява главния разпоредител със средства за всички вземания, които не са събрани в определените за това срокове и при нужда започва процедура за събиране (вж. членове 15 и 16 от Финансов регламент 86/548, член 15, параграф 2 и член 16 от Финансов регламент 91/491, член 18, параграф 2 и член 19 от 98/430).
- 13 Финансовият регламент от 27 март 2003 г., приложим за деветия ЕФР, съдържа аналогични разпоредби в членове 45—47. Той обаче съдържа някои допълнителни уточнения по отношение на събирането на вземания. На първо място, член 45, първа алинея от този регламент предвижда, че нареждането за събиране на вземане „е последвано от дебитно известие, което се изпраща на длъжника“ и което също се изготвя от главния разпоредител със средства на ЕФР. На второ място, в член 46, параграф 2 от същия регламент се посочва, че когато задължението не е реално събрано, счетоводителят на ЕФР „започва процедура за събиране с всички законни средства, включително, ако е възможно и чрез прихващане. Ако това е невъзможно, счетоводителят пристъпва към принудително изпълнение или в съответствие с член 44, параграф 2 или въз основа на съдебно изпълнително основание“. На трето място, член 44, параграф 2 от този регламент предвижда, че „Комисията може официално [да установи наличието на вземане от лица, различни от държави, посредством решение, което представлява изпълнително основание при условията, предвидени] в член 256 от Договора [за ЕО]“.
- 14 В периода от 24 април 2002 г. до 13 април 2005 г. жалбоподателят сключва десет договора, за предоставяне на услуги, финансирани от ЕФР. Той сключва шест договора с Комисията от името и за сметка на Демократична република Конго, финансирани от шестия ЕФР, един договор с Република Ангола, финансиран от седмия ЕФР, един договор с Република Екваториална Гвинея, финансиран от осмия ЕФР, и два договора, съответно с Република Габон и с Демократична република Сао Томе и Принсипи, финансирани от деветия ЕФР.

- 15 Уредбата относно всички тези договори се съдържа в Общите условия относно договори за поръчки за услуги, финансирани от ЕФР, фигуриращи в приложение IV към Решение № 3/90 на Съвета на министрите АКТБ—ЕИО от 29 март 1990 година относно приемането на общата уредба, общите условия и процедурни правила за помирение и арбитраж при поръчки за строителство, доставка и услуги, финансирани от Европейския фонд за развитие (ЕФР), и относно прилагането им (OBL 382, стр. 1), съответно допълнени или изменени с договора.
- 16 По отношение на свързаните с договора спорове член 45.2 от посочените по-горе общи условия, озаглавен „Уреждане на споровете“, предвижда процедура за уреждане на споровете по взаимно съгласие. Ако в рамките на тази процедура не се постигне взаимно съгласие, член 45.3 от Общите условия посочва, че страните могат в определен срок да приложат помирителна процедура с помощта на трета страна. Член 45.5 от Общите условия допълва, че „ако спорът не бъде разрешен по взаимно съгласие или чрез помирение в определения за това максимален срок, в контекста на пазар, който надхвърля националния, той се урежда било — ако страните са се споразумели за това — в съответствие с националното законодателство на държавата на възложителя или с установените там международни практики, било с арбитраж в съответствие с приетите съгласно Конвенцията процедурни правила.“ [неофициален превод]
- 17 Разпоредбата на член 45.5 не е допълнена или изменена в разглежданите десет договора. Освен това нито един от тези договори не съдържа споразумение за уреждане на споровете в съответствие с националното законодателство или с практиките на съответната държава, така че споровете между страните по договора следва да се разрешават с арбитраж. Посочените в член 45.5 процедурни правила за арбитраж се съдържат в приложение V към Решение № 3/90.
- 18 Освен това жалбоподателят е сключил два договора, съответно с Република Конго и с Република Кот д'Ивоар, финансирани съответно от осмия и деветия ЕФР. Член 13 от Общите условия, приложими и за двата договора, предвижда процедура за уреждане на споровете по взаимно съгласие между страните по договора, както и възможност те да се договорят да отнесат спора пред Комисията. Съгласно същия член, ако в рамките на посочените по-горе процедури не се постигне взаимно съгласие, всяка страна може да отнесе спора пред съдилищата на държавата на договарящата администрация.

Обстоятелства, предхождащи спора

- 19 На 27 август 2004 г. Службата за борба с измамите (OLAF) започва разследване по отношение на жалбоподателя, за което последният е уведомен на 3 юни 2005 г. Във връзка с това разследване в периода 6—10 юни 2005 г. OLAF извършва редица проверки в помещенията на жалбоподателя в Милано. През този период служители на дружество за външен счетоводен одит също извършват проверка на посочените помещения на жалбоподателя.
- 20 С писмо от 6 март 2006 г. OLAF изпраща на жалбоподателя доклада си за контрол и проверка, изготвен след извършените в периода 6—10 юни 2005 г. проверки, както и проект за доклад на горепосоченото дружество за външен счетоводен одит, като го моли да изрази становище по тях. OLAF изпраща препис от това писмо и до Службата за сътрудничество на Комисията (Europaïd). Жалбоподателят представя становището си по посочения доклад на 7 април 2006 г.
- 21 С писмо от 3 май 2006 г. Europaïd уведомява жалбоподателя, че констатациите в горепосочените доклади пораждат съмнения дали разходите, за които той е поискал възстановяване в рамките на различни проекти, отговарят на необходимите критерии. Поради това Europaïd решава да разпорежи извършване на одит и междувременно да спре плащанията за жалбоподателя по действащите договори и работни програми от нейна компетентност.
- 22 След проведена на 16 май 2006 г. среща между представителите на Комисията и на жалбоподателя с писмо от 2 юни 2006 г. Europaïd потвърждава на жалбоподателя намерението си да разпорежи одит, за да провери дали заявените от него разходи отговарят на необходимите критерии. С писмо от 7 юли 2006 г. Europaïd съобщава на жалбоподателя, от една страна, кой е външният одитор, на който е възложен одитът, и от друга страна — кои са проектите, които той ще обхване.

- 23 Одитът започва с етап на проучване, извършен в помещенията на жалбоподателя в периода 12—16 юли 2006 г. Този етап на проучване при одита цели да установи кои са необходимите за разследването документи и тяхното местонахождение. След 20 септември 2006 г. са извършени проверки на място. На 7 декември 2006 г. се провежда предварителна среща за приключване на одита между външния одитор и жалбоподателя в присъствието на представители на Комисията. На 2 март 2007 г. се провежда друга среща между външния одитор и жалбоподателя, отново в присъствието на представители на Комисията. С тази среща се прекратяват проверките на място.
- 24 С писма от 18 януари, 28 февруари, 23 април и 13 юни 2007 г. жалбоподателят отправя някои критики към външния одитор, на когото е поверен одитът, както и към начина, по който той го е провел. Euroaid отговаря на първите три писма на жалбоподателя с писма от 2 февруари, 22 март и 15 май 2007 г.
- 25 С писмо от 20 юли 2007 г. Комисията изпраща на жалбоподателя консолидирана версия на проекта за доклад от одита, както и становището си, като го моли да изрази позиция по тях. Комисията моли жалбоподателя да изрази мнение и по необходимостта от възстановяване на сума в размер на 6 433 424,80 EUR и го уведомява за намерението си да започне производство по съдебен ред за тежко професионално нарушение и тежко неизпълнение на договорните задължения в съответствие с членове 93, 96 и 114 от Финансовия регламент, както и да изключи жалбоподателя за срок от две години от всички финансирани от Общността процедури, свързани с обществени поръчки и безвъзмездни средства. Комисията дава едномесечен срок на жалбоподателя да изрази позиция по този въпрос.
- 26 Това писмо на Комисията е последвано от пет други писма, изпратени от жалбоподателя до Euroaid — от 20 и от 28 септември, от 22 октомври 2007 г., от 4 април и от 13 август 2008 г., както и три писма, изпратени от Euroaid до жалбоподателя — от 22 септември, от 9 октомври 2007 г. и от 5 март 2008 г.

- 27 С писмо от 19 август 2008 г. Комисията изпраща на жалбоподателя окончателния доклад от одита, представен ѝ от външния одитор на 28 юли 2008 г. Комисията отговаря и на писмата на жалбоподателя от 4 април и от 13 август 2008 г. и го уведомява за започването на процедура за събиране на вземане в общ размер от 4 750 121 EUR, съответстваща на недължимо получените суми в рамките на разглежданите 34 договора, на дата, която ще му бъде съобщена по-късно от компетентния разпоредител със средства.

Производство и искания на страните

- 28 На 5 ноември 2008 г. жалбоподателят депозира в секретариата на Общия съд настоящата жалба, с която иска от Общия съд:

- да отмени решението, за което се твърди, че се съдържа в писмото от 19 август 2008 г.;

- да осъди Комисията да поправи претърпените от жалбоподателя вреди;

- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

29 В съответствие с член 114 от Процедурния правилник на Общия съд с отделна молба, депозирана в секретариата на Общия съд на 19 януари 2009 г., Комисията прави възражение за недопустимост. Тя иска от Общия съд:

— да отхвърли иска като недопустим;

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

30 Жалбоподателят представя становището си по възражението за недопустимост на 4 март 2009 г. В него той иска от Общия съд:

— да отхвърли възражението за недопустимост;

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

31 В рамките на процесуално-организационните действия, предвидени в член 64 от Процедурния правилник, Общият съд приканва Комисията да представи някои документи. Комисията изпълнява искането в определения срок.

32 С отделна молба, депозирана в секретариата на Общия съд на 2 юли 2009 г., жалбоподателят иска да се приемат „процесуално-организационни действия“, с които, от една страна, да се разпореди на Комисията да представи целия сключен от нея договор с външния одитор, на който е възложено извършването

на горепосочения одит (вж. точки 21 и 22 по-горе), и от друга страна, Общият съд да разпита като свидетели генералния директор на Euroaid и един от съдружниците на посочения по-горе външен одитор.

- 33 Комисията представя становището си по това искане на 17 юли 2009 г. Тя твърди, че искането на жалбоподателя в действителност цели събиране на доказателства и трябва да се отхвърли като недопустимо или при условията на евентуалност като необосновано.
- 34 С отделна молба, депозирана в секретариата на Общия съд на 30 септември 2009 г., жалбоподателят иска да бъдат приети процесуално-организационните действия, с които от Комисията да се поиска да поясни дали външният одитор е извършил одита съгласно „международните счетоводни стандарти“, или е приложил „съгласувана процедура“, уредена от „Международните стандарти за свързаните услуги 4400 — Ангажименти за извършване на съгласувани процедури, свързани с финансова информация“, която не съответствала на предвиденото в договора между одитора и Комисията.
- 35 С отделна молба, депозирана в секретариата на Общия съд на 1 декември 2009 г., жалбоподателят представя договора, сключен между Комисията и външния одитор, и изтъква две нови правни основания в подкрепа на жалбата си.

От правна страна

- 36 Съгласно член 114, параграф 1 от Процедурния правилник по молба на някоя от страните Общият съд може да се произнесе по възражение за допустимост, което не засяга съществуването на спора. В съответствие с параграф 3 от същия член производството по молбата преминава в устна фаза, освен ако Общият съд не реши друго. Освен това съгласно член 111 от Процедурния правилник, когато иск

или жалба са явно лишени от всякакво правно основание, Общият съд може, без да дава ход на делото, да се произнесе с мотивирано определение.

- 37 В случая Общият съд счита, че разполага с достатъчно сведения от приложените към преписката по делото материали и че устна фаза на производството не следва да се провежда.

По искането за отмяна

Доводи на страните

- 38 Комисията твърди, че писмото от 19 август 2008 г. се вписва в контекста на чисто договорни отношения, които се уреждат от клаузите на различните договори, до които то се отнася. Условието по сключените между жалбоподателя и Комисията договори обаче не съдържа каквато и да е клауза за подсъдност, в която да е предвидена компетентност на Общия съд по настоящия спор, а напротив — предвиждали, че по всички свързани с тези договори спорове са компетентни съдилищата в Брюксел. За другите посочени в същото писмо договори, които са сключени между жалбоподателя и някои трети страни и които са финансирани от ЕФР, се прилагали договорните условия, според които свързаните с тези договори спорове се уреждат „в съответствие с националното законодателство на държавата на възложителя“. Общият съд следователно не разполагал с каквато и да е компетентност по споровете, свързани с всички тези договори. Освен това предвид контекста на договорните отношения, в които се вписвало, писмото от 19 август 2008 г. не съставлявало акт, който можел да се обжалва пред Общия съд.
- 39 Комисията добавя, че във всички случаи поради самия си текст писмото от 19 август 2008 г. не можело да се счита за акт, който поражда задължителни правни последици, а най-много за подготвителен акт, срещу който не можело да се подава жалба за отмяна.

- 40 Жалбоподателят признава, че Общият съд не е компетентен да разглежда споровете, свързани с посочените в писмото от 19 август 2008 г. 34 договора. Той обаче изтъква, че твърдението на Комисията, според което посоченото писмо се вписвало в контекста на чисто договорни отношения и следователно не било акт, който подлежи на обжалване пред Общия съд, се основавало на погрешен и непълен прочит на това писмо, както и на непознаване на предмета и съдържанието на жалбата за отмяна.
- 41 Според жалбоподателя в писмото от 19 август 2008 г. Комисията не само е отговорила на твърденията му, свързани със спирането на плащанията и с претендираните нарушения при одита, а била обявила, че започва процедура за събиране на вземания. Със същото писмо тя му изпратила и окончателния доклад от одита, като го уведомила, че приема този доклад за надеждно и правомерно техническо основание за последващите действия, които трябва да се предприемат по тази преписка. С други думи, приемайки окончателния доклад с писмото от 19 август 2008 г., Комисията потвърдила заключението на външния одитор.
- 42 Жалбата за отмяна се отнасяла именно до този специфичен аспект на писмото от 19 август 2008 г., тъй като с нея жалбоподателят оспорвал решението на Комисията, прието в рамките на административните ѝ правомощия, с което тя обявявала за приключила и уредена поверената на външен одитор процедура по одита и приемайки окончателния доклад, потвърждавала всички негови заключения.
- 43 Освен това посочените в жалбата нарушения на някои права и общи принципи на правото се отнасяли до приемането и одобряването на въпросния доклад в качеството му на акт, изразяващ волята на даден административен орган при упражняване на властническите му правомощия, а не до евентуални договорни отношения между него и Комисията. Ето защо не ставало въпрос за твърдения за нарушение на конкретни договорни клаузи, а за нарушение на общи принципи на правото.

44 Следователно съдебната практика относно недопустимостта на жалба за отмяна, подадена срещу акт, който се вписва в контекста на договорни отношения, не била относима към настоящия случай. От една страна, писмото от 19 август 2008 г. не представлявало нито нареждане за събиране на вземане, нито дебитно известие, както впрочем признавала и Комисията. От друга страна, в същото това писмо Комисията приела за приключила и редовна процедурата по одита, поверен на външен одитор, и потвърдила неговите заключения. Ето защо това писмо можело да се изведе от контекста на договорните отношения, в които се вписвало, още повече че се отнасяло и до договори, които били сключени с някои трети страни и били финансирани изключително от ЕФР.

45 Жалбоподателят поддържа също, че доколкото с писмото си от 19 август 2008 г. Комисията окончателно е приключила процедурата по одита, поверен на външен одитор, тя считала тази процедура за редовна и с приемането на окончателния доклад потвърдила заключенията му, което променило правното положение на жалбоподателя. Той твърди всъщност, че от „кредитор на редица все още дължими плащания“ е станал „длъжник, или поне потенциален длъжник за вече платени му суми, които понастоящем са предмет на счетоводни констатации“. Освен това в приложение на принципите на разумността в областта на счетоводството посоченото писмо го принудило да заличи от счетоводната си отчетност сума, надвишаваща 2 милиона евро, и да запише на нейно място непредвиден дълг от 4,7 милиона евро.

46 Жалбоподателят твърди, че дори писмото от 19 август 2008 г. да може отчасти да се счита за подготвителен акт, доколкото Комисията отговаря на съдържащите се в него твърдения за нарушения и взема решение за започване на процедура за събиране на вземане, частта от това писмо, която се отнася до прекратяване на производството по одита и до приемането на окончателния му доклад, има характер на окончателно решение и може да се разглежда отделно от контекста на договорните отношения, по смисъла на Решение на Съда от 22 април 1997 г. по дело Geotronics/Комисия (С-395/95 Р, Recueil, стр. I-2271, точки 12—15), което било приложимо по аналогия към настоящия случай, поради което писмото можело да бъде предмет на жалба за отмяна. Това тълкуване се потвърждавало и от становището, което Комисията представила на Европейския омбудсман в отговор на подадена от жалбоподателя жалба.

Съображения на Общия съд

- 47 В рамките на жалба за отмяна съдът проверява законосъобразността на приетите от институциите актове, които целят да произведат задължително правно действие спрямо трети лица, изменяйки съществено правното им положение (Определение на Общия съд от 10 април 2008 г. по дело Imelios/Комисия, T-97/07, непубликувано в Сборника, точка 21, вж. също в този смисъл Решение на Съда от 11 ноември 1981 г. по дело IBM/Комисия, 60/81, Recueil, стр. 2639, точка 9 и Решение на Съда от 12 септември 2006 г. по дело Reynolds Tobasco и др./Комисия, C-131/03 P, Recueil, стр. I-7795, точка 54).
- 48 По отношение на актовете или решенията, които се изготвят на няколко етапа, по-специално след провеждането на вътрешна процедура, по принцип подлежащи на обжалване актове са само мерките, които определят окончателното становище на институцията след провеждането на процедурата, с изключение на междинните мерки, чиято цел е да подготвят окончателното решение (Решение по дело IBM/Комисия, точка 47 по-горе, точка 10 и Решение на Общия съд от 7 март 2002 г. по дело Satellimages TV5/Комисия, T-95/99, Recueil, стр. II-1425, точка 32).
- 49 Това не би било така само ако самите решения или актове, приети в хода на подготвителната процедура, представляват завършека на една специална процедура, различна от тази, която трябва да даде възможност на институцията да се произнесе по същество (Решение по дело IBM/Комисия, точка 47 по-горе, точка 11 и Определение на Общия съд от 9 юни 2004 г. по дело Camós Grau/Комисия, T-96/03, Recueil FP, стр. I-A-157 и II-707, точка 30).
- 50 Освен това приетите от институциите актове, които се вписват в контекста на чисто договорни отношения и не могат да се разглеждат отделно от тях, поради самото си естество не спадат към актовете, чиято отмяна може да се иска от Общия съд (Определение на Общия съд от 10 май 2004 г. по дело Musée Grévin/Комисия, T-314/03 и T-378/03, Recueil, стр. II-1421, точка 64 и Определение на Общия съд по дело Imelios/Комисия, точка 47 по-горе, точка 22).

- 51 В настоящия случай следва да се провери дали писмото от 19 август 2008 г. съставлява акт, който може да бъде предмет на жалба за отмяна пред Общия съд. Жалбоподателят твърди, че това е така, тъй като писмото, от една страна, съдържа решение, с което се слагало край на административното производство по одита, поверено от Комисията на външен одитор, и от друга страна, с него се приемал изготвеният от последния окончателен доклад за одита.
- 52 На първо място, по отношение на посочените в точка 1 по-горе 22 договора следва да се отбележи, че за да защити произтичащите за нея права от тези договори и за да се убеди, че жалбоподателят изпълнява надлежно задълженията си по тях, Комисията може да прибегне до проверки и контрол, които счита за необходими и подходящи. Освен това такива проверки и контрол изрично са разрешени в самия текст на съответните договори (вж. точка 4 по-горе).
- 53 В този контекст Комисията може да възложи на външен одитор да извърши за нейна сметка одит и да ѝ представи заключенията си от одита под формата на доклад. В случай че намери заключенията в този доклад за точни и обосновани, Комисията може също да се основе на него, за да предави пред съответните инстанции правата, които счита, че има по силата на въпросните договори.
- 54 От това следва, че по отношение на посочените 22 договора одитът, извършен от избрания от Комисията външен одитор, спада към упражняването на правата ѝ по тези договори и следователно се вписва в контекста на установените от тях договорни отношения.
- 55 Поради това, дори да се приеме, че с писмото от 19 август 2008 г. се слага край на процедурата по одит, свързана с посочените по-горе 22 договора, и че с приемането на окончателния доклад се потвърждават заключенията на външния одитор, то не може — за разлика от твърденията на жалбоподателя — да се разглежда отделно от контекста на установените с тях договорни отношения и не може да се квалифицира като акт, който може да бъде предмет

на жалба за отмяна пред Общия съд. Ето защо искането за отмяна на решението, за което се твърди, че се съдържа в това писмо, е недопустимо, доколкото се отнася до посочените 22 договора.

- 56 Освен това квалификацията на искането не може да се промени в смисъл, че с него се твърди нарушение от страна на Комисията на задълженията ѝ по посочените по-горе 22 договора и че следователно е отправено на основание клауза за подсъдност, предоставяща компетентност на Общия съд да го разгледа. Всъщност правното основание следва да бъде избрано от предявяващия иска или жалбата, а не съдът сам да избира кое е най-подходящото за тях правно основание (Решение на Съда от 15 март 2005 г. по дело Испания/Eurojust, C-160/03, Recueil, стр. I-2077, точка 35, Определение на Общия съд от 26 февруари 2007 г. по дело Evropaiki Dynamiki/Комисия, T-205/05, непубликувано в Сборника, точка 38 и Определение на Общия съд по дело Imelios/Commission, точка 47 по-горе, точка 19).
- 57 Във всички случаи, дори квалификацията ѝ да можеше да се промени по този начин по отношение на частта от писмото от 19 август 2008 г., свързана с въпросните 22 договора, жалбата за отмяна би била недопустима, тъй като Общият съд явно не е компетентен да я разгледа.
- 58 Всъщност Общият съд е компетентен да разгледа като първа инстанция спорове с договорен характер, отнесени пред него от физически или юридически лица, само на основание клауза за подсъдност. В противен случай Общият съд би разширил компетентността си отвъд изчерпателно определените спорове, които може да разглежда (Определение на Общия съд от 3 октомври 1997 г. по дело Mutual Aid Administration Services/Комисия, T-186/96, Recueil, стр. II-1633, точка 47).
- 59 В случая обаче посочените в точка 1 по-горе 22 договора не съдържат клауза за подсъдност, която да определя Общия съд като компетентен да разгледа настоящия спор, а напротив, предвиждат, че свързаните с тези договори спорове са от компетентността на съдилищата в Брюксел.

- 60 На второ място, доколкото писмото от 19 август 2008 г. се отнася до посочените в точки 14 и 18 по-горе 12 договора, сключени от жалбоподателя с някои държави от АКТБ и финансирани от ЕФР, следва да се отбележи, че съгласно постоянната съдебна практика в областта на обществените поръчки, за които се предоставя финансова помощ от ЕФР, действията на представителите на Комисията, независимо дали са свързани с приемане или отказ, с одобрение или неодобрение, целят единствено да се установи дали са изпълнени условията за финансиране и нито имат за цел, нито могат да доведат до засягане на принципа, според който въпросните поръчки си остават национални и единствено държавите бенефициери отговарят за подготовката, преговорите и сключването на договорите (Решение на Съда от 10 юли 1984 г. по дело STS/Комисия, 126/83, Recueil, стр. 2769, точка 16 и Решение от 10 юли 1985 г. по дело СМС и др./Комисия, 118/83, Recueil, стр. 2325, точка 28).
- 61 Всъщност предприятията, които са оференти или изпълнители на разглежданите поръчки, имат правоотношения само с държавата бенефициер, отговаряща за обществената поръчка, и действията на представителите на Комисията не могат да доведат до това решение на тази институция да замени по отношение на посочените предприятия решението на съответната държава от АКТБ, която единствена е компетентна да сключи и да подпише договора за поръчката (Решение на Съда по дело STS/Комисия, точка 60 по-горе, точка 18, Решение на Съда от 14 януари 1993 г. по дело Italsolar/Комисия, C-257/90, Recueil, стр. I-9, точка 22 и Решение на Съда от 29 април 1993 г. по дело Forafrique Burkinabe/Комисия, C-182/91, Recueil, стр. I-2161, точка 23).
- 62 Тези съображения, които са валидни за посочените в точка 14 по-горе договори, сключени след организирана от съответната държава от АКТБ национална процедура за възлагане на обществена поръчка, се прилагат по аналогия и за договорите за безвъзмездни средства, сключени от посочена в точка 18 по-горе държава от АКТБ.
- 63 Сами по себе си тези съображения обаче не са достатъчни, за да се направи заключение за недопустимост на жалба за отмяна на приет от Комисията в изпълнение на нейните правомощия акт, подадена от частноправен субект, до който този акт се отнася и който формално е негов адресат, дори и посоченият акт да се вписва в контекста на процедура с договорен характер (вж. в този смисъл Решение по дело Geotronics/Комисия, точка 46 по-горе, точки 13 и 14).

- 64 Ето защо, за да се определи дали е допустимо искането за отмяна в частта му, която се отнася до 12-те договора, сключени между жалбоподателя, от една страна, и различни държави от АКГБ, от друга страна, следва да се установи дали това писмо, чийто формален адресат е жалбоподателят, действително съдържа решение на Комисията, прието в изпълнение на нейните правомощия, което би могло да е предмет на жалба за отмяна пред Общия съд.
- 65 Жалбоподателят сам признава, че доколкото в писмото от 19 август 2008 г. Комисията го уведомява, че предстои да му бъде изпратено дебитно известие, това писмо не представлява акт, пораждащ задължителни правни последици за него. Той обаче поддържа, че в посоченото писмо Комисията не само отговаря на оплакванията му, свързани с извършения по нейно искане одит от външен одитор, но приема и формално решение, с което слага край на административната процедура по одита и с приемането на окончателния доклад потвърждава заключенията на външния одитор. Това решение можело да бъде предмет на жалба за отмяна пред Общия съд.
- 66 В това отношение следва да се отбележи, че одит на финансирани от ЕФР договори неизбежно има за предмет проверка на редовността на финансовите операции, осъществени в рамките на изпълнението на тези договори. Във връзка с тях могат да се установят нарушения, които да доведат до задължение за възстановяване на определени суми на ЕФР.
- 67 При все това задълженията към ЕФР, установени вследствие на извършен от Комисията или по нейно искане одит, не възникват от самия одит, а от нарушение на договорни задължения от една от страните по договор, финансиран от ЕФР. Всъщност докладът от одита само установява евентуални нарушения, които вече съществуват, както и произтичащите от тях задължения. Той следователно не променя с нищо правното положение на длъжника по тези задължения. Последният освен това може да обжалва констатациите и заключенията от доклада за одита пред компетентната юрисдикция в рамките на спор относно въпросните задължения.

- 68 Доводът на жалбоподателя, изведен от това, че приемането на окончателния доклад го принудило да заличи от счетоводната си отчетност вземане и да запише на негово място непредвиден дълг, не можел да доведе до заключение в обратен смисъл, тъй като, както вече бе посочено, докладът за одит не пораждал задължение за жалбоподателя да промени счетоводната си отчетност, за която той сам носел отговорност.
- 69 Следва също да се напомни, че споразуменията и договореностите, с които са създадени отделните ЕФР, както и съответните финансови регламенти, възлагат на Комисията управлението на тези ЕФР. В този контекст тя не само има право, но и е длъжна преди всяко плащане на общностни средства да се убеди, че условията за плащането действително са изпълнени, като за тази цел тя трябва по-специално да потърси необходимата информация, за да осигури икономическото управление на ресурсите на ЕФР (Решение на Общия съд от 11 юли 1996 г. по дело *International Procurement Services/Комисия*, T-175/94, *Recueil*, стр. II-729, точка 45, вж. също в този смисъл Решение по дело СМС и др./Комисия, точка 60 по-горе, точки 44 и 47).
- 70 Както бе отбелязано в точки 12 и 13 по-горе, назначеният от Комисията главен разпоредител със средства на ЕФР трябва да изготви нареждане за събиране за всяко безспорно, ликвидно и изискуемо вземане, което се дължи на ЕФР. Това нареждане е адресирано до счетоводителя, който също е назначен от Комисията. Последният полага дължимата грижа, за да гарантира постъпването на приходите на ЕФР, и ако след изтичането на определения в нареждането срок не е извършено ефективно възстановяване, той уведомява главния разпоредител и започва процедура за събиране. Финансовият регламент от 23 март 2003 г., приложим за деветия ЕФР, посочва освен това, че след нареждането за събиране на вземане на длъжника се изпраща дебитно известие.
- 71 Следователно установяването на задължение към ЕФР в доклад за одит на договори, финансирани от ЕФР, може да доведе до издаване на нареждане за събиране, както и евентуално до изпращане на дебитно известие на длъжника.

- 72 Както обаче вече е прието, дебитното известие представлява само предоставена на длъжника информация за задължение, произтичащо от договор, финансиран от деветия ЕФР, по който Комисията не е страна. В случай че длъжникът не плати исканата сума, Комисията може или да се откаже от събиране на вземането, или да пристъпи към прихващане, или да прибегне към принудително изпълнение, като последното може да бъде извършено било въз основа на подлежащо на изпълнение решение или въз основа на съдебно изпълнително основание. Ето защо дебитното известие няма изпълнителна сила, а е само подготвителен акт, който предшества приемането от Комисията на решение относно това дали да продължи процедурата за събиране било чрез започване на съдебно производство, било чрез приемане на решение, представляващо изпълнително основание. Следователно дебитното известие не представлява мярка, която определя окончателното становище на Комисията, няма задължителни правни последици, които могат да засегнат интересите на длъжника, и следователно не може да бъде предмет на жалба за отмяна (вж. в този смисъл Решение на Общия съд от 17 април 2008 г. по дело Cestas/Комисия, Т-260/04, Сборник, стр. II-701, точки 75 и 76).
- 73 Този извод важи и за нареждането за събиране на вземане, предвидено във всички финансови регламенти, уреждащи четирите разглеждани в настоящия случай ЕФР. Освен че не се съобщава на длъжника, това нареждане има изцяло вътрешен характер, тъй като се изпраща единствено до счетоводителя и предполага само задължение за последния да започне процедурата за събиране по някой от изброените по-горе начини, в случай че съответното вземане не е събрано.
- 74 Ето защо докладът за одит, с който се установяват задължения към ЕФР, невинаги е последван от акт със задължителни правни последици, които могат да засегнат интересите на длъжника. Такъв очевидно няма да е случаят, ако Комисията реши да се откаже от събиране на вземането. Случаят няма да е такъв и ако Комисията реши да започне процедура за събиране по съдебен ред, като тогава тя ще подаде жалбата направо пред компетентните юрисдикции. Както вече бе посочено, в последната хипотеза длъжникът има възможност да обжалва заключенията от одита в рамките на това производство.
- 75 Дори да се допусне, че доклад за одит, отнасящ се до договори, финансирани от ЕФР, може да доведе до последващ акт със задължителни правни последици за една от договарящите се страни, посоченият доклад за одит би представлявал само подготвителен за следващия го акт, който единствен би засягал заинтересованото лице. Следователно съгласно посочената в точки 47 и 48 по-горе

съдебна практика решение на Комисията, с което се приключва одит и с приемането на окончателния доклад се потвърждават заключенията на външния одитор, не може да бъде предмет на жалба за отмяна пред Общия съд.

- 76 Жалбоподателят неправилно се позовава в това отношение на твърдението относно административна процедура за одит. Нито един от посочените в точка 11 по-горе финансови регламенти не съдържа разпоредби относно одит на договорите, финансирани от ЕФР. Дори това да не означава, че на Комисията е забранено да извършва сама такъв одит или да възлага на външен одитор извършването му за нейна сметка, така или иначе в тази хипотеза не може да става въпрос за отделна и специална процедура за одит, за която да се твърди, че е приключила с решение, потвърждаващо окончателния доклад за одита. Следователно посочената в точка 49 по-горе съдебна практика не е относима към настоящия случай.
- 77 От всички гореизложени съображения следва, че искането за отмяна на решението, за което се твърди, че се съдържа в писмото от 19 август 2008 г., е недопустимо и в частта му, която се отнася до 12-те договора, сключени от жалбоподателя с различни държави от АКТБ и финансирани от ЕФР, и следователно следва да се отхвърли изцяло.
- 78 На трето място, заключението, че искането за обявяване на недопустимост на жалбата за отмяна на решението, за което се твърди, че се съдържа в писмото от 19 август 2008 г., е недопустимо както в частта му, която се отнася до посочените в точка 1 по-горе 22 договора, така и в частта му относно посочените в точки 14 и 18 по-горе 12 договора, не се поставя под въпрос от доводите на жалбоподателя, изложени в представеното от него на 1 декември 2009 г. становище (вж. точка 35 по-горе).
- 79 По същество жалбоподателят твърди, че макар приложеният към това становище договор между Комисията и външния одитор да предвижда извършване на „одит“ в съответствие с „международните счетоводни стандарти“, впоследствие Комисията била приела, без да изменя формално договора, че одиторът извършва проверки само съгласно „съгласувана процедура“. Жалбоподателят счита, че това обстоятелство потвърждава основателността на посочените в жалбата правни основания и посочва две нови правни основания,

изведени съответно от нарушение на „задължението за безпристрастност на административната дейност“ и от превишаване на правомощия или от злоупотреба с власт.

- 80 Дори да се приемат за допустими и основателни, тези твърдения по никакъв начин не доказват, че писмото от 19 август 2008 г. съдържа решение, което може да бъде предмет на жалба за отмяна пред Общия съд. Те могат да докажат най-много незаконосъобразност на одита, извършен от външен одитор по искане на Комисията. Както вече бе посочено обаче, този одит се вписва в контекста на договорните отношения и не може да се разглежда отделно от тях.

По искането за обезщетение

Доводи на страните

- 81 Комисията изтъква, че твърденията за вредоносни действия, за които жалбоподателят я упреква в рамките на искането си за обезщетение, се отнасяли до обстоятелството, че като спряла определени плащания, тя не била изпълнила или не била изпълнила надлежно задълженията си по сключенияте от нея договори за финансиране. Този извод се потвърждавал от прочит на частите от жалбата, които се отнасяли до твърденията за неправомерност на поведението на Комисията, до съществуването на причинно-следствена връзка между това поведение и вредите, които жалбоподателят твърдял, че е претърпял, както и до техния размер.
- 82 Според Комисията проверката на твърденията за неправомерност на поведението, за което я упреква жалбоподателят, следователно предполагала проверка на правата и на задълженията ѝ по въпросните договори. Когато обаче липсвала клауза за подсъдност, съгласно която Общият съд е компетентен да разгледа настоящия спор по посочените договори, подобна проверка нахвърляла

компетентността на Общия съд. Ето защо Комисията счита, че посредством искането си за обезщетение жалбоподателят целял резултат, който можел да се постигне само чрез предявяване на иск за договорна отговорност пред компетентните юрисдикции. Искането за обезщетение следователно било явно недопустимо.

83 В подкрепа на искането за обезщетение жалбоподателят посочва в жалбата си, че решението на Комисията да спре всички плащания в негова полза, прието през ноември 2005 г., не му е било съобщено във възможно най-кратък срок, както и че Комисията отказала да му предостави разяснения по този въпрос и да се срещне с неговите представители. Това поведение продължило няколко месеца до момента, когато Комисията го уведомила за решението си с писмо от май 2006 г. Според жалбоподателя по отношение на това поведение на Комисията важали същите съображения за неправомерност като изтъкнатите в подкрепа на искането за отмяна и това поведение представлявало също нарушение от страна на Комисията на принципите на добра администрация и на прозрачност.

84 Що се отнася до причинно-следствената връзка между поведението, за което упреква Комисията, и вредите, които твърди че е претърпял, както и до техния размер, жалбоподателят посочва, че тъй като не знаел за решението на Комисията да спре плащанията в негова полза, той продължил да изпълнява редица проекти, без да променя оперативната си структура и разходните си програми, поради което натрупал нови „дългове“, както поради изпълнението на други проекти с негово участие, така и поради участието му в няколко съдебни производства. Той претърпял и „много тежки“ неимуществени вреди. Освен това жалбоподателят се позовава на извъндоговорната отговорност на Общността за невиновно поведение.

85 В становището си по възражението за недопустимост жалбоподателят твърди, че доводите на Комисията относно недопустимостта на искането за обезщетение се основават на изопачаване на съдържанието на неговата жалба. От цялостния прочит на жалбата му в частта относно искането за обезщетение било видно, че жалбоподателят претендирал поправяне на вредите, които бил претърпял поради пропуската на Комисията да го уведоми своевременно за решението си да спре всички плащания в негова полза. Искането за обезщетение следователно се основавало на нарушение на принципите на прозрачност и на добра админи-

страция от страна на Комисията, както и на другите правни основания за незаконосъобразност, посочени в подкрепа на искането за отмяна.

- 86 Обстоятелството, че жалбоподателят искал като обезщетение за имуществените си вреди суми, които ясно се отличавали от плащанията, за които можел да претендира на основание на въпросните договори, и че освен това искал поправка на неимуществени вреди, потвърждавал извъндоговорния характер на искането за обезщетение и следователно неговата допустимост.

Съображения на Общия съд

- 87 Следва да се посочи, на първо място, че съгласно установената съдебна практика ангажирането на извъндоговорната отговорност на Общността по смисъла на член 288, втора алинея ЕО за неправомерно поведение на нейните органи е подчинено на кумулирането на съвкупност от условия, а именно: неправомерност на поведението, за което се упреква дадена институция, наличие на действителна вреда и на причинно-следствена връзка между твърдяното поведение и претендираната вреда (Решение на Съда от 29 септември 1982 г. по дело *Oleifici Mediterranei/ЕИО*, 26/81, *Recueil*, стр. 3057, точка 16, Решение на Общия съд по дело *International Procurement Services/Комисия*, точка 69 по-горе, точка 44 и Решение на Общия съд от 11 юли 1996 г. по дело *Oleifici Italiani/Комисия*, T-267/94, *Recueil*, стр. II-1239, точка 20).
- 88 На второ място, както следва от постоянната съдебна практика, извъндоговорната отговорност на Общността може да се ангажира при правомерно поведение само ако са изпълнени три кумулативни условия, а именно: действително претърпени вреди, причинно-следствена връзка между вредите и действията, за които се упрекуват институциите, както и извънреден и специален характер на твърдените вреди (Решение на Съда от 15 юни 2000 г. по дело *Dorsch Consult/Съвет и Комисия*, C-237/98 P, *Recueil*, стр. I-4549, точки 19 и 53, и Определение на Съда от 20 март 2007 г. по дело *Galileo International Technology и др./Комисия*, C-325/06 P, непубликувано в Сборника, точка 76).

- 89 На трето и последно място, съгласно член 21, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, приложим към производството пред Общия съд по силата на член 53, първа алинея от същия статут и на член 44, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник, исковата молба или жалбата трябва да съдържа предмета на спора и кратко изложение на правните основания. Тези части трябва да бъдат достатъчно ясни и точни, за да позволят на ответника да подготви защитата си, а на Общия съд — да се произнесе по иска или жалбата, ако е необходимо, без да разполага с други данни. С оглед да се гарантира правната сигурност и доброто правораздаване, за да бъде допустим един иск или жалба, е необходимо основните фактически и правни елементи, на които се основава, да следват поне обобщено, но съгласувано и разбираемо, от текста на самия иск или жалба (Определение на Общия съд от 28 април 1993 г. по дело De Hoo/Комисия, T-85/92, Recueil, стр. II-523, точка 20, Определение на Общия съд от 21 май 1999 г. по дело Asia Motor France и др./Комисия, T-154/98, Recueil, стр. II-1703, точка 49 и Решение на Общия съд от 15 юни 1999 г. по дело Ismeri Europa/Сметна палата, T-277/97, Recueil, стр. II-1825, точки 28 и 29).
- 90 Тъй като става въпрос за искане за обезщетение, целящо поправяне на вреди, за които жалбоподателят твърди, че е претърпял поради спирането на всички плащания в негова полза от страна на Комисията, за да се съобрази с горепосочените изисквания в жалбата, жалбоподателят трябва да поясни фактическите и правни обстоятелства, които пораждат твърдяното задължение на Комисията да извърши плащанията в негова полза или най-малкото да го уведоми своевременно за спирането на тези плащания.
- 91 Тези пояснения са необходими най-вече за да позволят на Общия съд да провери дали жалбата действително се отнася до извъндоговорната отговорност на Общността както поради незаконосъобразен, така и поради законосъобразен акт, или се отнася по-скоро до договорната ѝ отговорност, в който случай — съгласно посочената в точка 58 по-горе съдебна практика — Общият съд ще бъде компетентен да разгледа жалбата само ако съответните договори съдържат клауза за подсъдност, съгласно която той е компетентен да разглежда споровете във връзка с тяхното изпълнение.
- 92 Трябва обаче да се приеме за установено, че макар жалбоподателят да се позовава в жалбата си на твърдението за спиране на всички плащания в негова полза съгласно решение на Комисията още от ноември 2005 г., той с нищо не пояснява кои плащания би имал право да получи при липсата на такова спиране и поне дали те се основават на договорите, сключени между него и Комисията, или на

пряко приложими разпоредби, които не са посочени в жалбата. От това следва, че по отношение на искането за обезщетение жалбата не отговаря на минималните изисквания по член 44, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник.

93 Това заключение не може да се постави под въпрос от обстоятелството, че в жалбата си жалбоподателят се позовава изключително на извъндоговорната отговорност на Общността, както и на твърдението за нарушение от страна на Комисията на принципите на добра администрация и на прозрачност.

94 Всъщност по отношение на спор с договорен характер самото позоваване на норми, които не са договорни, но с които страните са длъжни да се съобразяват, не може да промени договорния характер на спора и следователно да промени за страната, която се позовава на тези норми, компетентната юрисдикция. Ако това не беше така, предметът на спора и съответно компетентната юрисдикция щяха да могат свободно да се променят в зависимост от нормите, на които страните се позовават, което би противоречало на правилата за материалната компетентност на отделните юрисдикции (Решение на Съда от 20 май 2009 г. по дело *Guigard/Комисия*, C-214/08 P, непубликувано в Сборника, точка 43).

95 Освен това по отношение на правните субекти институциите имат задължения, които произтичат от общия принцип на добра администрация и които са изключително в рамките на административните им отговорности. За сметка на това, когато правоотношението между Комисията и жалбоподателя очевидно е с договорен характер, последният може да упреква тази институция само за нарушения на разпоредбите на договора или за нарушения на приложимото за договора право (вж. в този смисъл Решение на Общия съд от 3 юни 2009 г. по дело *Комисия/Burie Onderzoek en advies*, T-179/06, непубликувано в Сборника, точка 118).

96 От тези съображения следва, че жалбоподателят не може в жалбата си да се задоволи само с позоваване на извъндоговорната отговорност на Комисията, както и на твърдението за нарушения от нейна страна на принципите на добра

администрация и на прозрачност, а е длъжен от самото начало да поясни договорния или извъндоговорен характер на задължението, което счита, че Комисията е нарушила, като е решила да спре всички плащания за него и като дълго време не му е съобщила за това спиране.

97 От всички изложени по-горе съображения следва, че искането за обезщетение трябва да се отхвърли като недопустимо.

98 Това заключение не се поставя под въпрос от доводите на жалбоподателя, изложени в становището му от 1 декември 2009 г. (вж. точка 35 по-горе). Тези доводи са ирелевантни за искането за обезщетение, тъй като са свързани с одита, извършен от външен одитор по искане на Комисията, и следователно се отнасят до по-късен период от този, за който е предявено искането за обезщетение. Всъщност жалбоподателят счита, че твърдяното неправомерно поведение на Комисията е преустановено с изпращането на писмото на Europaid от 3 май 2006 г., с което го уведомява за спирането на всички плащания в негова полза. Одитът обаче е започнал едва на 12 юли 2006 г. (вж. точки 21 и 23 по-горе).

99 Във всички случаи, дори жалбата да бъде възприета в смисъл, че плащанията, за които се отнася твърдяното спиране от ноември 2005 г., се основават на горепосочените 34 договора и са засегнати от одита, разпореден от Комисията, следва да се отбележи, от една страна, че по отношение на сключените между Комисията и жалбоподателя 22 договора, посочени в точка 1 по-горе, твърдяното нарушение от страна на тази институция на задълженията ѝ по посочените договори би ангажирало договорната ѝ отговорност и би довело до спор с договорен характер, който излиза извън компетентността на Общия съд, когато няма клауза за подсъдност, съгласно която той е компетентен да го разгледа.

100 От друга страна, по отношение на посочените в точки 14 и 18 по-горе 12 договора, сключени между жалбоподателя и някои държави от АКТБ и финансирани от ЕФР, съображенията, изложени в точки 60 и 62 по-горе, действително не могат да засегнат правните средства за защита, с които разполага всяко заинтересовано

лице срещу Комисията в рамките на процедурите по член 235 ЕО и член 288, втора алинея ЕО (Решение на Съда от 19 септември 1985 г. по дело *Murri/Комисия*, 33/82, *Recueil*, стр. 2759, точка 35).

- 101 Вече е прието обаче, че когато възникналият спор в рамките на договор, финансиран от ЕФР, между държава от АКТБ и нейния съдоговорител, не е решен предварително по взаимно съгласие или чрез използване на предвидените в договора процедури, например арбитраж, за другата страна е невъзможно да докаже, че свързаното с този спор поведение на Комисията ѝ е причинило вреда, различна от тази, чието поправяне трябва да претендира от съответната държава от АКТБ посредством подходящите средства за защита. В такава хипотеза искане за обезщетение, подадено от същата тази страна срещу Комисията на основание член 235 ЕО и член 288, втора алинея ЕО, трябва да се отхвърли, тъй като жалбоподателят не доказва съществуването на причинно-следствена връзка между поведението, за което упреква Комисията, и твърдяната вреда (вж. в този смисъл Решение по дело *Murri/Комисия*, точка 100 по-горе, точки 36—39 и Решение по дело *International Procurement Services/Комисия*, точка 69 по-горе, точки 58—61).
- 102 Такъв именно е настоящият случай, що се отнася до горепосочените 12 договора, сключени между жалбоподателя и някои държави от АКТБ. Всъщност съгласно твърденията на самия жалбоподател вредата, за която се отнася искането за обезщетение, произтича от спирането на плащанията в негова полза, за чието извършване държавите от АКТБ са се задължили със сключването на тези договори, при условие че са налице всички необходими за това условия.
- 103 Жалбоподателят обаче е трябвало и все още трябва, ако счита, че има основание, да предяви срещу съответните държави от АКТБ — като използва подходящите за това средства за правна защита — искане за поправяне на евентуалната вреда, произтичаща от твърдяното нарушение от страна на тези държави на задълженията им по разглежданите договори. Следователно, дори да се приеме, че искането за обезщетение може да се разглежда като целящо поправяне на вреда, която жалбоподателят твърди, че е претърпял в резултат от спирането на плащанията, предвидени в разглежданите 12 договора, то трябва да се отхвърли като явно лишено от всякакво правно основание.

- 104 От всички изложени по-горе съображения следва, че искането за обезщетение също трябва да се отхвърли, а следователно и жалбата в нейната цялост. При тези условия не е необходимо да се разпореждат мерките, претендирани от жалбоподателя в неговите искания от 2 юли и от 30 септември 2009 г. (точки 32 и 34 по-горе), независимо от точната им правна квалификация, а именно, независимо дали става въпрос за искания за процесуално-организационни действия или за събиране на доказателства. Всъщност според жалбоподателя тези мерки целят да се предоставят допълнителни уточнения относно естеството на указанията, дадени от Комисията на външния одитор, на когото е възложен одитът — въпрос, който въобще не е относим за разрешаването на спора.

По съдебните разноски

- 105 Съгласно член 87, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като жалбоподателят е загубил делото, той следва да бъде осъден да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на Комисията.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (пети състав)

определи:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Alisei да заплати съдебните разноски.

Съставено в Люксембург на 8 февруари 2010 година.

Секретар

E. Coulon

Председател

M. Vilaras