

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. MAZÁK

fremsat den 8. maj 2008¹

1. I den foreliggende sag skal Domstolen træffe afgørelse om en appel, som Den Helleniske Republik har iværksat til prøvelse af dom afsagt af Retten i Første Instans (Første Afdeling) den 17. januar 2007 i sag T-231/04, Den Helleniske Republik mod Kommissionen² (herefter »den appellerede dom«), hvori den gør gældende, at Retten fejlagtigt fastslog, at Den Helleniske Republik var påført finansielle forpligtelser, som følge af at den havde underskrevet og ratificeret et oprindeligt aftalememorandum mellem Kommissionen og medlemsstaterne og havde underskrevet et supplerende aftalememorandum og som følge af dens adfærd.

2. I den appellerede dom frifandt Retten i Første Instans Kommissionen i et annullationssøgsmål rettet mod den handling, hvorved Kommissionen foretog inddrivelse ved modregning af skyldige beløb hos Den Helleniske Republik efter dennes deltagelse i Abuja I- og II-projekterne, hvor Kommissionen og visse af Den Europæiske Unions medlemsstater ville oprette en fælles diplomatisk repræsentation i Abuja (Nigeria).

I — Retsforskrifter**A — Fællesskabsbestemmelser**

3. Artikel 58 i statuten for Domstolen bestemmer følgende:

»Appel til Domstolen er begrænset til retsspørgsmål. Den kan kun støttes på, at Retten savner kompetence, at der er begået rettergangsfejl, som krænker appellantens interesser, eller at Retten har overtrådt fællesskabsretten [...]«

4. I artikel 71 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget³ (herefter »finansforordningen«) bestemmes følgende:

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Sml. II, s. 63.

3 — EFT L 248, s. 1.

»1. Fastlæggelse af en fordring er den handling, hvorved den ved delegation eller subdelegation bemyndigede anvisningsberettigede:

a) kontrollerer eksistensen af debtors gæld

b) fastslår eller kontrollerer gældens tilstedeværelse og størrelse

c) kontrollerer, at gælden er forfalden.

2. Egne indtægter, der overdrages til Kommissionen, og enhver fordring, der er sikker, opgjort og forfalden til betaling, skal fastlægges ved en indtægtsordre, der sendes til regnskabsføreren, efterfulgt af en debetnota, der stiles til debitor, begge udarbejdet af den kompetente anvisningsberettigede [...]«

5. I finansforordningens artikel 72 bestemmes:

»1. Anvisning af indtægter er den handling, hvorved den ved delegation eller subdelegation bemyndigede kompetente anvisningsberettigede ved udstedelse af en indtægtsordre giver regnskabsføreren instruks om at inddrive en fordring, som han har fastlagt [...]«

6. I finansforordningens artikel 73 bestemmes:

»1. Regnskabsføreren tager sig af de indtægtsordrer, der er behørigt udstedt af den kompetente anvisningsberettigede med henblik på inddrivelse af fordringer. Han skal sikre, at Fællesskabernes indtægter bliver indbetalt, og sørge for, at deres krav bevares.

Regnskabsføreren inddriver Fællesskabernes fordringer ved modregning i alle tilfælde, hvor debitor selv i forhold til Fællesskaberne har en fordring, der er sikker, opgjort og forfalden til betaling [...]«

7. Artikel 78 i Kommissionens forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002 af 23. december 2002 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget⁴ (herefter »gennemførelsesforordningen«) har følgende ordlyd:

⁴ — EFT L 357, s. 1.

»Procedure

1. Fastlæggelsen af en fordring udgør den anvisningsberettigedes anerkendelse af Fællesskabernes rettigheder over for en debitor samt af grundlaget for at kræve, at den pågældende debitor betaler sin gæld.

2. Indtægtsordren er den transaktion, hvorved den kompetente anvisningsberettigede giver regnskabsføreren instruks om at inddrive den fastlagte fordring.

3. Debetnotaen er en underretning af debitor om, at

a) Fællesskaberne har fastlagt den pågældende fordring

b) hans gæld til Fællesskaberne forfalder til betaling på en bestemt dato (i det følgende benævnt »forfaldsdato«)

c) hvis betaling ikke har fundet sted senest på forfaldsdatoen, er gælden rentebærende med den rentesats, der er omhandlet i artikel 86, jf. dog de gældende særbestemmelser

d) i alle tilfælde, hvor det er muligt, foretager institutionen inddrivelsen ved modregning efter at have underrettet debitor herom

e) hvis betaling ikke har fundet sted senest på forfaldsdatoen, foretager institutionen inddrivelsen ved at kræve eventuelle forhåndsgarantier indfriet

f) hvis det, efter ovenstående etaper, ikke har været muligt at inddrive det fulde beløb, foretager institutionen inddrivelsen ved tvangsfuldbyrdelse af den afgørelse, der er opnået enten i overensstemmelse med finansforordningens artikel 72, stk. 2, eller gennem domstolene.

Debetnotaen sendes af den anvisningsberettigede til debitor med kopi til regnskabsføreren.«

8. I gennemførelsesforordningens artikel 79 bestemmes følgende:

e) at konteringen af de beløb, der skal inddrives, er korrekt

»Fastlæggelse af fordringer

f) at bilagene er korrekte, og

Ved fastlæggelsen af en fordring sikrer den anvisningsberettigede sig,

g) at der er overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning [...]«

a) at fordringen er sikker og ikke undergivet nogen betingelse

9. I gennemførelsesforordningens artikel 83 bestemmes følgende:

b) at fordringen er opgjort og beløbet nøjagtigt fastsat

»Inddrivelse ved modregning

c) at fordringen er forfalden og ikke undergivet nogen frist

På et hvilket som helst tidspunkt under proceduren foretager regnskabsføreren — efter at have underrettet den kompetente anvisningsberettigede og debitoren herom — inddrivelsen ved modregning af den fastlagte fordring i tilfælde af, at debitor samtidig har en fordring på Fællesskaberne, der er sikker, opgjort og forfalden til betaling og som genstand har et beløb, der er fastlagt ved en betalingsordre.«

d) at debitor er korrekt udpeget

B — *International ret*

10. Artikel 31 i Wienerkonventionen om traktatretten⁵ har følgende ordlyd:

»Almindelig regel om fortolkning

1. En traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål.

2. Med henblik på fortolkningen af en traktat indgår i sammenhængen foruden selve teksten inklusive dens præambel og bilag:

a) enhver aftale vedrørende traktaten, som er indgået mellem samtlige deltagere i forbindelse med traktatens indgåelse

b) ethvert dokument, som er udarbejdet af en eller flere deltagere i forbindelse med traktatens indgåelse og godkendt af de øvrige deltagere som et dokument i tilknytning til traktaten.

3. Jævnside med sammenhængen skal der tages hensyn til:

a) en eventuel efterfølgende aftale mellem deltagerne vedrørende traktatens fortolkning eller anvendelsen af dens bestemmelser

b) enhver efterfølgende praksis vedrørende traktatens anvendelse, som fastslår en enighed mellem deltagerne vedrørende dens fortolkning

c) enhver relevant folkeretlig retsregel, som finder anvendelse i forholdet mellem deltagerne.

4. Der skal tillægges et udtryk en særlig betydning, hvis det er godtgjort, at dette var deltagerens hensigt.«

5 — United Nations Treaty Series, Vol. 1155, s. 331.

II — Den appellerede doms faktiske omstændigheder og baggrund

11. I den appellerede dom opsummerede Retten i Første Instans de faktiske omstændigheder i den sag, den var forelagt, således:

»7 Kommissionen lejede fra 1993, efter at Abuja blev gjort til Nigerias hovedstad i stedet for Lagos, en bygning i Abuja til at huse sin delegation samt midlertidigt huse visse medlemsstaters repræsentationer, herunder Den Helleniske Republiks. Inden for rammerne af en ordning med disse medlemsstater (herefter »Abuja I-projektet«) fremlejede Kommissionen visse kontorer og præsterede visse tjenesteydelser til de pågældende repræsentationer. Medlemsstaterne var blevet enige om at dele de udgifter, der var forbundet med deres repræsentationer. Den Helleniske Republiks bidrag beløb sig til 5,5% af de samlede omkostninger. Da Kommissionen i 2004 ikke mente, at Den Helleniske Republik havde betalt sin gæld i denne henseende, foretog den ved modregning inddrivelse af et tilsvarende beløb (jf. præmis 44 nedenfor).

8 Den 18. april 1994 indgik Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Irland, Den Italienske Republik, Kongeriget Nederlandene, Den Portugisiske Republik og Kommissionen (herefter »de deltagende parter«) på grundlag af artikel J.6 i traktaten om Den

Europæiske Union (efter ændring nu artikel 20 EU) et aftalememorandum (herefter »det oprindelige aftalememorandum«) vedrørende opførelsen af et fælles ambassadekompleks, der anvender fælles accessoriske tjenesteydelser, til deres diplomatiske repræsentationer i Abuja (herefter »Abuja II-projektet«). Efter Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse er det oprindelige aftalememorandum blevet suppleret med en tiltrædelsesprotokol.

9 I det oprindelige aftalememorandums artikel 1 fastslås, at medlemsstaternes ambassader og Kommissionens delegation er særskilte diplomatiske repræsentationer, som er underlagt Wienerkonventionen af 18. april 1961 om diplomatiske forbindelser og for så vidt angår medlemsstaterne Wienerkonventionen af 24. april 1963 om konsulære forbindelser.

10 Det oprindelige aftalememorandums artikel 10 anførte, at Kommissionen som koordinator for Abuja II-projektet handlede »på vegne af« de øvrige deltagende parter.

11 I henhold til det oprindelige aftalememorandums artikel 11 er Kommissionen ansvarlig for at foretage arkitektoniske feasibility-undersøgelser for Abuja II-projektet, den første beregning af anlægsomkostninger og projekteringsfaserne.

Denne artikel foreskriver også indgåelsen af et supplerende aftalememorandum vedrørende »detaljerede oplysninger om udformningen af bygningskomplekset, fordelingen af omkostningerne og de enkelte deltagende parter rettigheder i bygningskomplekset ved [Abuja II-]projektets afslutning« (herefter »det supplerende aftalememorandum«). Endelig indfører artikel 11 et stående styringsudvalg, som under Kommissionens ledelse består af repræsentanter for alle deltagende parter, til at koordinere og kontrollere Abuja II-projektet. Det stående styringsudvalg forelægger med regelmæssige mellemrum rapporter til arbejdsgruppen vedrørende »administrative anliggender«, som er nedsat af Rådet inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) (herefter arbejdsgruppen vedrørende administrative anliggender).

- 12 Det oprindelige aftalememorandums artikel 12 har følgende ordlyd:

»Når det i artikel 11 omhandlede supplerende aftalememorandum er godkendt, finansieres [Abuja II-]projektet direkte ved bidrag fra de deltagende parter i forhold til den enkelte parts andel i projektet. Kommissionens bidrag betales over den relevante budgetpost.

Omkostningerne i forbindelse med forbedelsen af projektet (fase 1) betales af

Kommissionen over dennes administrative bevillinger. Disse omkostninger anslås til 140 000 ECU. Hvis [Abuja II-]projektet gennemføres, refunderes disse omkostninger ved bidrag fra alle de deltagende parter i forhold til deres respektive andel i projektet.«

- 13 Det oprindelige aftalememorandums artikel 13 fastslår:

»De deltagende parter garanterer efter godkendelse af [det supplerende aftalememorandum], at deres samlede omkostninger vil blive betalt. De samlede omkostninger for den enkelte part består af:

- a) de samlede omkostninger ved den enkelte parts individuelle andel i projektet og
- b) den enkelte parts andel i omkostningerne ved de fælles og offentlige områder, beregnet i samme forhold som dens andel i summen af de samlede individuelle områder.«

- 14 Det oprindelige aftalememorandums artikel 14 fastslår, at Kommissionen med de deltagende staters tilsagn og deltagelse foretager alle betalinger til tredjemænd (kontrahenterne).

15 Det oprindelige aftalememorandums artikel 15, stk. 1, fastslår:

»Hvis en part beslutter at trække sig ud af [Abuja II-]projektet ved ikke at under-
tegne det i artikel 11 nævnte supplerende
aftalememorandum, gælder bestemmel-
serne i dette aftalememorandum,
herunder de i artikel 12 og 13 nævnte
finansielle forpligtelser, ikke længere for
den part, der trækker sig ud.«

16 Den 29. marts 1995 indgik Fællesska-
berne, repræsenteret ved Kommissionen,
den første kontrakt med et joint venture-
foretagende mellem Dissing & Weitling
arkitektfirma A/S, som havde vundet en af
Kommissionen udskrevet arkitektkonkur-
rence for Abuja II-projektet, på den ene
side og COWIconsult Consulting Engi-
neers and Planners A/S (herefter »konsu-
lenterne«) på den anden side. Ifølge denne
kontrakts artikel 1 bekræfter Kommissi-
onen de deltagende parters hensigt om at
indgå en »endelig kontrakt« med konsu-
lenterne. Ifølge artikel 2 påtager konsu-
lenterne sig at forberede det pågældende
projekt. Omkostningerne til denne forbe-
redelse beløb sig til 212 547,59 EUR.

17 Under møder mellem repræsentanter for
vedkommende tjenestegrene fra de pågæl-
dende medlemsstaters udenrigsministe-
rier og arkitekterne fra Dissing & Weitling
arkitektfirma A/S blev de reelle behov for
hver medlemsstats repræsentation og den

del af udgifterne, som påhviler hver
medlemsstat, fastsat.

18 Den 26. oktober 1995 mødtes underud-
valget »ejendomsanliggender«, som er
nedsat inden for rammerne af FUSP. Det
fremgår af mødereferatet, at underud-
valget opfordrede Kommissionen til

»[...]

— at afslutte [projekterings]fasen

— at træffe de fornødne foranstaltninger
med arkitektfirmaet for at udarbejde
[planer for overgangsprojekterings-
fasen] inden for de af det [stående
styringsudvalg] fastsatte frister

— at indgå kontrakter [vedrørende jord-
bundsanalyse og undersøgelse af
byggestedet], da denne sidstnævnte
[kontrakt] er nødvendig for udarbej-
delsen af det supplerende aftaleme-
morandum

— samt at forudbetale udgifterne
forbundet med disse etaper.«

- 19 Underudvalget bekræftede, at »de af Kommissionen betalte beløb [skulle] anses for at være forudbetalt af denne på et selvstændigt ad hoc-grundlag, som forinden er fastsat som passende metode til finansieringen af [Abuja II-]projektet«, og at »[d]e andre deltagende parter i tilfælde af manglende gennemførelse af projektet [ville refundere] Kommissionen i henhold til den aftalte tilbagebetalingsform for de forudgående faser«.
- 20 Den 24. november 1995 mødtes det stående styringsudvalg (jf. præmis 11 ovenfor). Referatet fra dette møde nævner, at en kontrakt »om teknisk assistance« med konsulenterne vedrørende et beløb på 2 676 369 EUR (herefter »hovedkontrakten«) blev forelagt Kommissionens Rådgivende Udvalg for Indkøb og Aftaler (RUIA) til godkendelse. Det nævnes også, at »de andre deltagende parter i tilfælde af projektets manglende gennemførelse refunderer Kommissionen«.
- 21 Den 27. december 1995 indgik Kommissionen hovedkontrakten. Kontrakten vedrørte projekteringen og overgangsfasen til Abuja II-projektet (jf. artikel 4.4 og 4.5) samt eventuelle detaljerede planer [artikel 4.6].
- 22 Den 19. september 1996 godkendte arbejdsgruppen vedrørende administrative anliggender FUSP overgangsprojekteringen.
- 23 Den 21. november 1996 opfordrede arbejdsgruppen vedrørende administrative anliggender FUSP Kommissionen til at træffe ad hoc-foranstaltninger, med henblik på at arkitekterne begyndte udarbejdelsen af detaljerede planer. Arbejdsgruppen anførte, at den formelle kontrakt for denne fase var blevet indgået før færdiggørelsen af det supplerende aftalememorandum. Under dette møde oplyste Kommissionen den nævnte arbejdsgruppe om størrelsen af de udgifter, som Kommissionen havde forudbetalt indtil den 15. november 1996 for forberedelsen af Abuja II-projektet, nemlig ca. 2,8 mio. EUR.
- 24 Den 24. februar 1997 mødtes samme arbejdsgruppe og besluttede ikke at afvente færdiggørelsen af det supplerende aftalememorandum for at udarbejde detaljerede planer og aftaledokumenterne. Mødereferatet indeholder følgende beslutninger:
- »Kommissionen opfordres til sammen med arkitekterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til udarbejdelse af dokumenter og til at forudbetale de nødvendige beløb til disse arbejder i henhold til den for projektet aftalte fremgangsmåde. Ligesom i tidligere tilfælde skal de beløb, der således forudbetales af Kommissionen, senere betales af de andre deltagende parter i henhold til de herfor fastsatte procedurer [i det oprindelige aftalememorandum].«

- 25 I de følgende måneder trak flere medlemsstater sig ud af Abuja II-projektet. Den 28. april 1997 pålagde arbejdsgruppen vedrørende administrative anliggender FUSP Kommissionen at indgå »bilaterale aftaler med Kongeriget Danmark om refusion af dets del af projektomkostningerne, som Kommissionen på vegne af de deltagende parter ha[vde] afholdt«. En tilsvarende afgørelse blev truffet, efter at Irland, Den Portugisiske Republik, Republiken Finland og Kongeriget Sverige i september 1997 trak sig ud af projektet.
- 26 Den 12. november 1997 indgik Kommissionen en tillægsaftale til hovedkontrakten angående gennemførelse af detaljerede planer og afholdelse af rejseomkostninger for et beløb på 1 895 696 EUR med arkitekterne.
- 27 Den 18. juni 1998 nævnte arbejdsgruppen vedrørende administrative anliggender FUSP muligheden for, at Kongeriget Belgien trak sig ud af Abuja II-projektet. Det fremgår af referatet fra dette møde, at det stående styringsudvalg bemærkede, at Kongeriget Belgien ville betale sin del af omkostningerne som aftalt efter godkendelsen af overgangsprojekteringen.
- 28 Den 10. juni 1998 fremsendte Kommissionen en betalingsordre på 153 367,70 EUR til Den Helleniske Republik svarende til Den Helleniske Republiks andel i den indledende projektfase, nemlig 5,06% af de samlede omkostninger. Betalingsfristen var fastsat til den 31. december 1998.
- 29 Den 9. december 1998 blev det supplerende aftalememorandum undertegnet af Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kommissionen. Det supplerende aftalememorandums artikel 11 foreskriver oprettelse af en fond til finansiering af projektet.
- 30 I henhold til det supplerende aftalememorandums artikel 14 finder dette aftalememorandum foreløbigt anvendelse fra den første dag i den anden måned efter undertegnelsen og træder i kraft den første dag i den anden måned efter den dag, hvor medlemsstaterne og Kommissionen ratificerer det.
- 31 Den 28. april 1999 iværksatte Kommissionen en udbudsprocedure for opførelsen af de pågældende medlemsstaters

- ambassader og Kommissionens delegation (EFT 1999 S 82). Det anførtes, at Den Helleniske Republiks ambassade ville få et areal på 677 m².
- 32 Den 3. september 1999 »gentog« Kommissionen sin henvendelse fra 1998 til arbejdsgruppen vedrørende administrative anliggender FUSP, med henblik på at medlemsstaterne betalte de beløb, som Kommissionen havde betalt konsulenterne for overgangsprojekteringsfasen. Kommissionen anførte, at visse medlemsstater allerede havde betalt de skyldige beløb, men at andre, herunder Den Helleniske Republik, ikke havde betalt beløbet inden udløbet af fristen den 31. december 1998. Kommissionen tilføjede, at en betalingsordre var blevet tilstillet de pågældende parter dels vedrørende udgifter til de detaljerede planer, dels vedrørende udgifter til ændringer forbundet med, at Kongeriget Belgien, Kongeriget Spanien og Den Portugisiske Republik havde trukket sig ud.
- 33 Den 20. september 1999 mødtes det stående styringsudvalg med henblik på forhåndsudvælgelsen af byggeselskaber. Repræsentanten for Den Helleniske Republik underskrev mødereferatet. En udbudsprocedure for den fortsatte opførelse blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* S 54 af 17. marts 2000.
- 34 Ved betalingsordre af 17. februar 2000 anmodede Kommissionen Den Helleniske Republik om at betale et beløb på 168 716,94 EUR for udarbejdelsen af udbudsmaterialet vedrørende de detaljerede planer.
- 35 Den 22. juni 2000 besluttede det stående styringsudvalg sig for en ny tilgang til projektet (herefter »det reducerede Abuja II-projekt«), som blev nødvendig, efter at Den Franske Republik trak sig ud. Det reducerede Abuja II-projekt foreskriver navnlig bortfald af bygninger og fælles accessoriske tjenesteydelser samt en reduktion af arealet. Repræsentanten for Den Helleniske Republik markerede på dette møde sin tilslutning til projektet, dog med forbehold af sine overordnede godkendelse. Den 29. juni tilstillede Kommissionen Den Helleniske Republik mødereferatet af 22. juni 2000 og opfordrede den til at afgive et formelt svar vedrørende det reducerede Abuja II-projekt.
- 36 Den 5. september 2000 fremsendte Kommissionen en ny anmodning til repræsentanterne for Den Helleniske Republik. Efter endnu et rykkerbrev af 14. september 2000 tilstillede Kommissionen den 25. september 2000 Den Helleniske Republik en skrivelse pr. fax med svarfrist den 30. september 2000, hvori det anførtes, at manglende svar ville blive fortolket som om, den trak sig ud af projektet. Den 2. oktober 2000 underrettede de græske myndigheder Kommissionen om, at de ikke var i stand til at afgive et svar vedrørende det reducerede Abuja

II-projekt. Samme dag svarede Kommissionen følgelig, at den havde pålagt arkitekterne at foretage en ændring af det reducerede Abuja II-projekt, hvorved Den Helleniske Republik blev udelukket.

37 Ved skrivelse af 28. januar 2002 tilsendte Kommissionen Den Helleniske Republik en debetnota på 1 276 484,50 EUR for byggeomkostningerne vedrørende Abuja II-projektet. Senere annullerede Kommissionen denne debetnota.

38 Efter at have etableret sin egen ambassade i Abuja forlod Den Helleniske Republik den 13. juli 2002 de foreløbige lokaler, som den havde anvendt inden for rammerne af Abuja I-projektet.

39 Ved skrivelse af 11. oktober 2002 underrettede Kommissionen formelt Den Helleniske Republik om de ubetalte debetnotaer vedrørende Abuja I- og II-projekterne og opfordrede medlemsstaten til at betale et samlet beløb på 861 813,87 EUR og 11 000 amerikanske dollars (USD).

40 Efter forhandlinger mellem parterne henledte Kommissionen ved skrivelse af 31. januar 2003 Den Helleniske Republiks opmærksomhed på, at den ikke havde

betalt sin gæld vedrørende Abuja I- og II-projekterne, og opfordrede medlemsstaten til at betale et samlet beløb på 516 374,96 EUR og 12 684,89 USD inden udgangen af februar 2003. Kommissionen tilføjede, at den i tilfælde af manglende betaling ved fristudløbet ville foretage inddrivelse af de pågældende beløb ved at anvende alle til rådighed stående retsmidler.

41 I løbet af de følgende måneder diskuterede Den Helleniske Republik og Kommissionen de skyldige beløb.

42 Den 29. december 2003 tilstillede Den Helleniske Republik sin faste repræsentant ved Den Europæiske Union en skrivelse med følgende ordlyd:

»Eftersom Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber under anvendelse af modregningsproceduren fastholder sit standpunkt i forhold til vort lands gæld vedrørende Abuja II-projektet, anmoder vi Dem om at fortsætte proceduren og underrette os om, hvis og i hvilket omfang den er blevet iværksat, således at Den Helleniske Republik kan undersøge, i hvilket omfang den har til hensigt at anlægge sag mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

Hvad angår Abuja I-projektet minder vi om, at vi står ved vores gæld indtil maj

2002, men at det af Kommissionen krævede beløb dækker perioden frem til juli 2002 og derefter. Eftersom vi har til hensigt at betale vores gæld, anmoder vi Dem om at tage kontakt til Kommissionens kompetente finansielle tjenestegrene med henblik på at kontrollere delene af det præcise samlede beløb af vores gæld i euro indtil maj 2002.«

Kommissionen gæld og fordringer ved modregning og beregner eventuelt også morarenter.

- 43 Den 16. februar 2004 tilstillede Kommissionen Den Helleniske Republik en skrivelse, der identificerede dennes ubetalte gæld vedrørende Abuja I- og II-projekterne. Af en til nævnte skrivelse knyttet tabel fremgår bl.a. elleve ubetalte debetnotaer vedrørende Abuja I- og II-projekterne, for hvilke Kommissionen anmoder Den Helleniske Republik om at betale 565 656,80 EUR. I denne skrivelse præciserer Kommissionen:

Såfremt de fordringer, som De har meddelt, overstiger de udlignede beløb, vil det nettobeløb, De har ret til, blive betalt snarest muligt [...]«

»[Den Helleniske Republik] overfører følgende fordring til Kommissionen: [...]«

- 44 Inden for rammerne af det regionale operationelle program for det græske fastland udbetalte Kommissionen den 10. marts 2004 midler til Den Helleniske Republik. I stedet for at betale et beløb på 4 774 562,67 EUR (jf. præmis 43 ovenfor) udbetalte Kommissionen kun 3 121 243,03 EUR. Kommissionen foretog således ved modregning inddrivelse af de af Den Helleniske Republik ubetalte beløb, heraf 565 656,80 EUR for Abuja I- og II-projekterne (herefter »den anfægtede handling«).

2000GR161PO005OBJ 1 GRÈCE
CONTINENTALE — foreløbig betaling —
4 774 562,67 EUR.

III — Retsforhandlinger for Retten og den appellerede dom

I henhold til betingelserne for betaling som fastsat i [finansforordningens artikel 73, stk. 1, andet afsnit], inddriver

12. Den Helleniske Republik anlagde sag ved Domstolen vedrørende den foretagne modregning. Sagen blev senere henvist til Retten i Første Instans og registreret som sag T-231/04. I sagen ved Retten fremsatte Den

Hellenske Republik et enkelt anbringende, idet medlemsstaten gjorde gældende, at Kommissionen havde tilsidesat det oprindelige og det supplerende aftalememorandum samt finansforordningen og forordning nr. 2342/2002.

13. I anbringendets første led gjorde Den Helleniske Republik gældende, at der var sket tilsidesættelse af det oprindelige og det supplerende aftalememorandum.

14. Indledningsvis undersøgte Retten, hvorvidt den var kompetent til at behandle sagen, idet et af de beløb, der var genstand for modregningen, faldt inden for rammerne af EU-traktatens afsnit V, med hensyn til hvilken Domstolen ikke er kompetent, idet en sådan kompetence ikke er specificeret i artikel 46 EU. Men da Kommissionen havde foretaget inddrivelse af de omtvistede beløb ved en handling, som blev vedtaget med hjemmel i finansforordningen og forordning nr. 2342/2002, konkluderede Retten, at modregningsbehandlingen henhører under fællesskabsrettens område og følgelig kunne gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF. Retten fandt følgelig, at den var kompetent til at træffe afgørelse i sagen.

15. Retten foretog herefter en undersøgelse af Den Helleniske Republiks økonomiske ansvar for Abuja I- og Abuja II-projekterne.

16. Hvad angår Abuja I-projektet anerkendte Den Helleniske Republik, at den var forpligtet til at betale leje- og driftsomkostninger, men bestrider at den skylder et samlet beløb på 72 714,47 EUR, som Kommissionen afkrævede medlemsstaten. Retten fastslog, at Den Helleniske Republik ikke havde bevist, at Kommissionen havde begået en fejl med hensyn til det skyldige beløb. Endvidere havde Den Helleniske Republik ikke anfægtet den række af debetnotaer, den havde modtaget, og havde ikke forklaret, hvorfor den ikke var skyldig at betale forskellen mellem det beløb, som den vedgik, og det af Kommissionen krævede beløb. Derfor kunne Den Helleniske Republiks argument vedrørende dens ansvar for gælden vedrørende Abuja I-projektet ikke tiltrædes.

17. Hvad angår Abuja II-projektet bemærkede Retten, at Den Helleniske Republik i mere end seks år — fra den 18. april 1994 til den 30. september 2000 — gentagne gange gennem sin adfærd lod de andre deltagende parter forstå, at den forblev deltager i Abuja II-projektet. Efter undertegnelsen af det supplerende aftalememorandum i december 1998 deltog medlemsstaten i dette projekt i næsten to år.

18. Retten udledte af disse omstændigheder, at en stillingtagen til Den Helleniske Republiks forpligtelser ikke kunne begrænses til det oprindelige og det supplerende aftalememorandum, men også skulle tage hensyn til den forventning, som denne medlemsstat gennem sin adfærd havde skabt hos de andre deltagende parter.

19. I den forbindelse bemærkede Retten, at princippet om god tro er en regel i den folkeretlige sædvaneret, der gælder for Fællesskabet og de andre deltagende parter, og at det i folkeretten er en naturlig følge til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

20. Retten bemærkede derefter, at da Den Helleniske Republik havde undertegnet det oprindelige aftalememorandum, som den ligeledes havde ratificeret, var den en af de deltagende parter i Abuja II-projektet, hvilket indebar visse yderligere forpligtelser til samarbejde og solidaritet deltagerne imellem.

21. Retten bemærkede, at det oprindelige aftalememorandum vedrørte de indledende faser af Abuja II-projektet, og at parterne, efter afslutningen af denne fase, havde besluttet at fortsætte projektet og at bære omkostningerne til den detaljerede udformning af bygningskomplekset, inden det supplerende aftalememorandum var blevet undertegnet. På et møde den 24. februar 1997, hvor to repræsentanter fra Den Helleniske Republik deltog, godkendte parterne faktisk, at Kommissionen sammen med arkitekterne traf de nødvendige foranstaltninger til udarbejdelse af detaljerede planer uden at afvente det supplerende aftalememorandum. Retten fastslog, at parterne således gik ud over de indledende faser, idet de således nødvendigvis har indgået en stiltiende aftale om at færdiggøre projektet. Eftersom de deltagende parter under mødet den 24. februar 1997 besluttede at gennemføre projektet, kunne de — ifølge Retten — ikke længere frit trække sig ud af projektet uden at betale deres del af de indledende og senere udgifter.

22. Retten bemærkede dernæst, at uanset at visse medlemsstater herefter trak sig ud af projektet, udviste Den Helleniske Republik ingen adfærd, der kunne rejse tvivl om dens deltagelse, og den 9. december 1998 undertegnede Den Helleniske Republik det supplerende memorandum sammen med de andre deltagende parter, som ikke havde trukket sig ud af projektet. Retten bemærkede, at det først var i løbet af sommeren 2000, at Den Helleniske Republik for første gang tilkendegav et forbehold med hensyn til dens fortsatte deltagelse.

23. Ifølge Retten er det ubestridt, at Den Helleniske Republik havde ret til at trække sig ud af projektet, men henset til udviklingen i dens deltagelse siden den indledende fase og på trods af den manglende ratificering af det supplerende aftalememorandum kunne Den Helleniske Republik ikke trække sig ud uden at skulle være ansvarlig for udgifter i forbindelse med dens deltagelse i Abuja II-projektet.

24. Endvidere fastslog Retten, at Den Helleniske Republiks økonomiske forpligtelser ligeledes fulgte af ordlyden af det oprindelige aftalememorandum, særligt af dets artikel 15, stk. 1. I henhold til den pågældende bestemmelse kan en stat, som ikke undertegner det supplerende aftalememorandum, fritages fra sine økonomiske forpligtelser vedrørende projektet. Imidlertid bemærkede Retten, at når en stat har undertegnet det supplerende aftalememorandum (som det er tilfældet med Den Helleniske Republik), gør det modsatte sig ligeledes gældende.

25. Hvad angår argumentet om, at ratificeringen af det supplerende aftalememorandum udgør en nødvendig betingelse for, at det træder i kraft, fastslog Retten, at i henhold til det supplerende aftalememorandums artikel 14 finder sidstnævnte foreløbig anvendelse for Den Helleniske Republik fra den 1. februar 1999 til oktober 2000. Ifølge Retten medfører dette, at Den Helleniske Republik ikke kan tilsidesætte denne foreløbige anvendelse under påberåbelse af, at den ikke har ratificeret det supplerende aftalememorandum.

26. Hvad endelig angår Den Helleniske Republiks argument om, at forøgelsen af omkostningerne ved projektet kunne anses for en »fuldstændig ændring af omstændighederne«, der ville fritage medlemsstaten fra dens økonomiske forpligtelser, fastslog Retten, at i forbindelse med opførelse af en bygning kan forøgelsen af omkostninger ved projektet ikke anses for en »fuldstændig ændring af omstændighederne«. Desuden havde Den Helleniske Republik accepteret projektets øgede omkostninger, som var kendt siden påbegyndelsen af Abuja II-projektet, og medlemsstaten havde ikke gjort indsigelse, da dens andel i projektet steg, som følge af at flere medlemsstater trak sig ud af projektet mellem 1997 og 1999.

27. På baggrund af ovenstående fastslog Retten, at Den Helleniske Republik var ansvarlig for alle udgifter i forbindelse med dens deltagelse i Abuja II-projektet.

28. Retten forkastede derfor anbringendets første led som ugrundet.

29. Med anbringendets andet led gjorde Den Helleniske Republik gældende, at der var sket tilsidesættelse af finansforordningen og af forordning nr. 2342/2002.

30. Hvad angår Den Helleniske Republiks anbringende om, at det i forhold til både Abuja I-projektet og Abuja II-projektet var åbenbart, at beløbets størrelse og begrundelsen for de krævede beløb var omgærdet med usikkerhed, understregede Retten, at modregning i henhold til finansforordningens artikel 73, stk. 1, ikke er udelukket, når en af gældsposterne er omstridt, eller når der har været forhandlinger mellem Kommissionen og debitor vedrørende disse gældsposter. I modsat fald ville debitor kunne forsinke inddrivelsen af en gæld i det uendelige.

31. Retten fandt, at uanset at der i 2002 har kunnet være en usikkerhed om fordringerne, var Kommissionen — efter en udveksling af skrivelser mellem parterne og en ny undersøgelse af sagens akter — i 2004, da den foretog inddrivelsen, nået frem til en sikker konklusion hvad angår de skyldige beløb.

32. Endvidere fastslog Retten, at Den Helleniske Republik ikke havde fremlagt noget bevis til godtgørelse af, at Kommissionen ikke havde fulgt den i de omhandlede forordninger fastsatte procedure, eller at den ikke havde ret til at konkludere, at fordringen var »sikker, opgjort og forfalden til betaling«. Derfor var de fastsatte betingelser for inddrivelse ved modregning opfyldt på datoen for den anfægtede handling.

— Nærværende appel antages til realitetsbehandling.

— Dommen afsagt af Retten i Første Instans ophæves for så vidt angår den del, der anfægtes.

33. Endelig forkastede Retten Den Helleniske Republiks påstand om, at Kommissionen ikke var beføjet til at foretage inddrivelse ved modregning, eftersom de pågældende fordringer påhvilede parterne og ikke Fællesskabet, hvorfor modregningen ikke tilsigtede at beskytte Fællesskabets økonomiske interesser, hvilket er formålet med de ovennævnte forordninger. Retten mente derimod, at de pågældende fordringer var Fællesskabets, da Kommissionen var mandatar for de parter, der deltog i Abuja I- og II-projekterne.

— Appellanten gives medhold i sine påstande.

— Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

36. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

34. Retten forkastede derfor anbringendets andet led som ugrundet.

— Appellen forkastes.

— Subsidiært afvises appellen som åbenbart ugrundet.

IV — Parternes påstande for Domstolen

35. Den Helleniske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Appellanten tilpligtes at betale appelsagens omkostninger.

V — Appellen

A — Anbringender

1. Første anbringende

37. Den Helleniske Republik gør gældende, at Retten fejlfortolkede artikel 12, 13 og 15 i det oprindelige aftalememorandum, artikel 14 i det supplerende memorandum og princippet om god tro og om beskyttelse af den berettigede forventning.

38. Den Helleniske Republik gør gældende, at Retten fejlagtigt fastslog, at medlemsstaternes forpligtelser i forbindelse med Abuja II-projektet blev fastsat ud fra hver medlemsstats adfærd og ikke alene var af rent kontraktmæssig karakter og fastsat ved bestemmelserne i de to nævnte memoranda. Ved en korrekt fortolkning af artikel 12, 13 og 15 i det oprindelige aftalememorandum og artikel 14 i det supplerende memorandum må det nemlig fastslås, at disse ikke har kunnet indebære finansielle forpligtelser for Den Helleniske Republik, eftersom denne alene havde underskrevet, men ikke ratificeret, det supplerende memorandum. Følgelig havde Den Helleniske Republik ikke godkendt dette memorandum, hvorfor betingelserne for pådragelse af finansielle forpligtelser ikke var opfyldt for den pågældende medlemsstats vedkommende.

39. Den Helleniske Republik gør gældende, at princippet om god tro kun er relevant med hensyn til at fastslå, om en medlemsstat deltager i Abuja II-projektet, og ikke med hensyn til at afgøre, hvilke forpligtelser der følger af en sådan deltagelse. Sådanne forpligtelser skal udelukkende afgøres på grundlag af de kontraktmæssige bestemmelser, således at medlemsstatens adfærd i den henseende er irrelevant.

40. I denne forbindelse gør Den Helleniske Republik gældende, at Retten har fejlfortolket artikel 13 i det oprindelige aftalememorandum, der »efter godkendelse af [det supplerende aftalememorandum]« kræver, »at deres samlede omkostninger vil blive betalt« af de pågældende medlemsstater. Den blotte foreløbige anvendelse af det supplerende memorandum er ikke tilstrækkelig til, at der kan opstå de finansielle forpligtelser, der er fastsat i artikel 12 og 13 i det oprindelige memorandum, der kræver godkendelse af det supplerende memorandum.

41. Retten har ligeledes fejlfortolket artikel 14 i det supplerende memorandum, hvori det blev klargjort, at ratificering er en nødvendig betingelse for, at det supplerende memorandum træder i kraft, og for at der således kan opstå finansielle forpligtelser for de deltagende medlemsstater.

2. Andet anbringende

appeldomstol, til at foretage en legalitetskontrol af Rettens afgørelse.

42. Den Helleniske Republik gør gældende, at Retten fejlfortolkede artikel 15 i det oprindelige aftalememorandum, da den fastslog, at inden underskriften af det supplerende memorandum var der stiltiende indgået en aftale mellem parterne den 24. februar 1997, hvorved artikel 15, stk. 1, var ophævet eller i det mindste ændret.

45. I den foreliggende sag opstår der en vanskelighed som følge af den omstændighed, at, som Retten udtrykte det, »forholdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne var en følge af deres samarbejde i forbindelse med udførelse af Abuja I- og II-projekterne, der henhører under EU-traktatens afsnit V«⁶. Men som Retten med føje bemærkede, er »Domstolens kompetence i forbindelse med EU-traktaten i den affattelse, der følger af Amsterdamtraktaten, [...] udtømmende opregnet i artikel 46 EU; [d]enne artikel fastsætter intet om Domstolens kompetence inden for rammerne af bestemmelserne i EU-traktatens afsnit V«⁷. Aftalememorandummet falder således ikke som sådan ind under Domstolens kompetence.

B — *Formaliteten*

1. Første afvisningspåstand

43. Kommissionen har påstået appellen afvist med den begrundelse, at den er baseret på fortolkningen af aftalememoranda, der ikke indgår i Fællesskabsretten. Appellen er derfor ikke baseret på nogen af de grunde, der er anført i artikel 58 i statuten for Domstolen, som fastsætter de mulige grundlag for appel.

46. Ikke desto mindre fastslog Retten, i relation til den for Retten indbragte sag, at »det er [...] ubestridt, at Kommissionen foretog inddrivelse af de omtvistede beløb ved en handling, som blev vedtaget med hjemmel i finansforordningen og forordning nr. 2342/2002, således at modregningshandlingen henhører under fællesskabsrettens område«⁸.

44. Artikel 58 i den pågældende statut bestemmer, at appel til Domstolen er begrænset til retsspørgsmål. Denne bestemmelse skal forstås således, at den begrænser Domstolens kompetence, i dens egenskab af

6 — Præmis 74 i den appellerede dom.

7 — Præmis 73 i den appellerede dom.

8 — Præmis 74 i den appellerede dom.

47. Retten fastslog endvidere, at »det fremgår af finansforordningens anvendelsesområde — og navnlig af dens artikel 1 — at inddrivelsesproceduren ved modregning som fastsat i dennes artikel 73, stk. 1, kun finder anvendelse på beløb, som henhører under Fællesskabets budget; [d]et er dog ikke bestridt, at Kommissionen i henhold til artikel 268 EF, der både fastsætter optagelsen i budgettet af Fællesskabets udgifter og visse udgifter, som følger af bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Union om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, var beføjet til at debitere Fællesskabets budget udgifterne fra Abuja I- og Abuja II-projekterne«⁹.

48. Efter min opfattelse har Retten draget den logiske følge af artikel 268 EF, hvori bestemmes, at ikke kun Fællesskabets udgifter, men ligeledes visse udgifter, som bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Union om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik medfører for institutionerne, afholdes over Fællesskabets budget. Denne bestemmelse afspejles i artikel 28, stk. 2, EU. Disse bestemmelser har bevirket, at den budgetmæssige behandling af sådanne udgifter i vidt omfang svarer til behandlingen af udgifter pådraget under EF-traktaten¹⁰. Det følger heraf, at finansforordningens artikel 73, stk. 1, der foreskriver modregning i alle tilfælde, hvor debitor selv i forhold til Fællesskaberne har en fordring, finder tilsvarende anvendelse på udgifter, som bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Union om den

fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik medfører for institutionerne, og som afholdes over Fællesskabets budget, som det er tilfældet med Fællesskabets udgifter.

49. Som en fællesskabsretsakt kan modregning i henhold til artikel 230 EF prøves ved Domstolen. En sådan prøvelse vil, såfremt den skal være effektiv og omfattende, ofte kræve en undersøgelse af, om gælden, der er genstand for modregningen, rent faktisk foreligger¹¹. I den foreliggende sag skulle Retten fortolke både det oprindelige og det supplerende memorandum, for så vidt som fortolkningen heraf var nødvendig for at sikre en tilbunds gående retslig prøvelse af lovligheden af modregningshandlingen.

50. Som en logisk følge af at Retten var beføjet til at træffe afgørelser hvad angår de to aftalememoranda og rent faktisk gjorde det, er det efter min opfattelse fuldt ud berettiget, at et anbringende, i en appel for Domstolen, kan vedrøre fortolkningen af disse to memoranda. Mens et sådant anbringende ganske vist vedrører et retsspørgsmål, der skal besvares i den foreliggende sag med henblik på at undersøge lovligheden af en fællesskabs-

9 — Præmis 111 i den appellerede dom. For så vidt som det er relevant for den foreliggende sag, bestemmes det i artikel 268 EF: »De administrationsudgifter, som bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Union om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt om samarbejdet om retlige og indre anliggender medfører for institutionerne, afholdes over budgettet. De aktionsudgifter, som gennemførelsen af disse bestemmelser medfører, kan på de deri anførte vilkår ligeledes afholdes over budgettet.«

10 — Jf. Philippe Léger, *Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2000, s. 1806.

11 — Det vil f.eks. ikke være tilfældet, hvis modregningshandlingen kun anfægtes af proceduremæssige grunde.

retsakt (modregningshandlingen), er det pågældende anbringende imidlertid rent faktisk ikke baseret på en påstået fejlagtig fortolkning af fællesskabsretten. Eftersom appellantens anbringender ikke er blandt de, der fremgår af artikel 58 i statuten for Domstolen, skal det afgøres, om Domstolen ikke desto mindre kan træffe afgørelse på grundlag af anbringender, der er baseret på sådanne retsspørgsmål.

51. I den sammenhæng skal det først bemærkes, at Domstolen i forbindelse med andre sager end appelsager ofte er blevet anmodet om at fortolke bestemmelser i folkeretten¹².

52. Dernæst skal det erindres, at formålet med appelproceduren er at tilvejebringe et toinstansretsbeskyttelsessystem, der forstærker domstolsbeslutningernes legitimitet¹³.

53. Endelig kan det ikke udelukkes, at en snæver fortolkning af artikel 58 i statuten for

Domstolen kan få virkning for andre typer af appelsager, der involverer retsspørgsmål, der strengt set ikke vedrører fortolkningen af fællesskabsretten. Dette er tilfældet for så vidt angår appel af Rettens afgørelser i henhold til artikel 238 EF. I sådanne sager vedrører Rettens afgørelse hovedsaglig, hvis ikke udelukkende, den nationale ret, der finder anvendelse på en aftale, der indeholder en voldgiftklausul. Såfremt Kommissionens anbringende baseret på artikel 58 i statuten for Domstolen skulle tages til følge i den foreliggende sag i relation til en afgørelse vedrørende afsnit V i EU-traktaten, kunne det efter min opfattelse ligeledes udelukke, at en appellant, der i henhold til artikel 238 EF appellerer en af Retten afsagt afgørelse, kan påberåbe sig retlige fejl vedrørende Rettens afgørelse i henseende til en given national ret. Efter min opfattelse er dette vanskeligt at forene med ønsket om at sikre retlig beskyttelse gennem et toinstanssystem.

54. Følgelig mener jeg, at retsgrundene vedrørende fortolkningen af de to aftalememoranda skal anses for at være omfattet af området for de retsspørgsmål, der skal underkastes Domstolens undersøgelse i forbindelse med denne appel.

55. Det første anbringende til støtte for afvisningspåstanden bør derfor forkastes.

12 — Jf. senest f.eks., i en traktatbrudsag, dom af 30.5.2006, sag C-459/03, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 4635, og i en præjudiciel procedure, dom af 11.9.2007, sag C-431/05, Merck Génériques, Sml. I, s. 7001.

13 — Jf. D. Waelbroeck, »Le transfert des recours directs au Tribunal de première instance des Communautés européennes — vers une meilleure protection des justiciables?«, *La réforme du système juridictionnel communautaire*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1994, s. 87-97.

2. Anden afvisningspåstand

56. Kommissionen har påstået appellen afvist, eftersom appellanbringenderne er virkningsløse. Kommissionen mener, at den appellerede dom ville forblive gyldig, selv i det usandsynlige tilfælde at de to appellanbringender blev anset for at kunne antages til realitetsbehandling og for at være begrundede. Mere præcist fastholder Kommissionen, at appellanten ikke anfægter afgørelsen i den appellerede doms præmis 100, hvorefter kun de parter, som trak sig ud af projektet uden at undertegne det supplerende memorandum, fritages fra deres økonomiske forpligtelser, i modsætning til de parter, der undertegnede det supplerende memorandum uden at ratificere det. Ifølge Kommissionen anfægter appellanten heller ikke afgørelsen i den appellerede doms præmis 101, hvorefter Den Helleniske Republik pådrager sig økonomiske forpligtelser som følge af den foreløbige anvendelse af det supplerende memorandum.

57. Selv om Den Helleniske Republik måske ikke specifikt har anfægtet afgørelsen i præmis 100 og 101, fremgår det tydeligt af dens argumentation vedrørende det første anbringende og de dele af den appellerede dom, hvortil den henviser, at Den Helleniske Republik er grundlæggende uenig med Rettens afgørelse i de nævnte præmisser. For det første anfægter den afgørelsen, hvorefter, i henhold til artikel 15, stk. 1, i det oprindelige aftalememorandum, undertegnelsen af det supplerende aftalememorandum medfører finansielle forpligtelser for Den Helleniske Republik, der adskiller sig fra forpligtelserne for de parter, der ikke har undertegnet det supplerende memorandum. For det andet, i og med at Den Helleniske Republik afviser muligheden for, at de finansielle forpligtelser

opstod før ratificeringen af det supplerende memorandum og udtrykkeligt anfører, at Retten fejlfortolkede artikel 14 i det supplerende memorandum, der foreskriver den foreløbige anvendelse af det pågældende memorandum, anfægter den nødvendigvis, at den foreløbige anvendelse af det supplerende memorandum på dets parter kan bevirke, at der pålægges finansielle forpligtelser på de undertegnere af det supplerende memorandum, der ikke har ratificeret sidstnævnte. Derfor omfatter det første anbringende åbenbart Rettens afgørelse i præmis 100 og 101 i den appellerede dom. Hvis Domstolen derfor skulle finde det første anbringende velbegrundet, ville den nødvendigvis ligeledes fastslå, at Rettens afgørelse i præmis 100 og 101 i den appellerede dom var ukorrekt.

58. Dette anbringende til støtte for afvisningspåstanden skal derfor forkastes.

C — Realiteten

1. Første anbringende

59. Kernen i den foreliggende sag er, hvorvidt Retten fejlagtigt har fastslået, at Den Helleniske Republik stod i økonomisk gæld til fællesskabsbudgettet som følge af finansielle forpligtelser, der var opstået i forbindelse med dens planlagte deltagelse i Abuja II-projektet.

60. I den appellerede dom analyserede Retten forekomsten af finansielle forpligtelser i lyset af ordlyden af det oprindelige og det supplerende memorandum samt i lyset af principperne om god tro og beskyttelse af den berettigede forventning. I præmis 100 og 101 i den appellerede dom fandt Retten endvidere, at der var opstået en finansiell forpligtelse på grundlag af artikel 15, stk. 1, i det oprindelige aftalememorandum (idet Den Helleniske Republik havde undertegnet det supplerende memorandum), og fordi sidstnævnte, i henhold til artikel 14 i det supplerende memorandum, fandt foreløbig anvendelse fra den første dag i den anden måned efter undertegnelsen.

61. Den Helleniske Republik gør gældende, at en finansiell forpligtelse udelukkende bør kunne fastslås ud fra ordlyden af de kontraktmæssige bestemmelser, og at der ikke kan tages hensyn til Den Helleniske Republiks adfærd ved afgørelsen af, hvorvidt der er opstået en finansiell forpligtelse. I det væsentlige mener Den Helleniske Republik, at alene de kontraktmæssige bestemmelser er relevante, og at der ikke kan opstå finansielle forpligtelser, før den har indvilliget i at blive bundet af det supplerende memorandum, dvs. før den har ratificeret dette.

62. Indledningsvis skal det bemærkes, at som allerede nævnt i forbindelse med hvorvidt den nærværende sag kan antages til realitetsbehandling, blev de to pågældende memoranda vedtaget i henhold til afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union om den fælles uden-

rigs- og sikkerhedspolitik, ofte benævnt Den Europæiske Unions »anden søjle«. Bestemmelserne i dette afsnit giver anledning til rettigheder og forpligtelser reguleret af international ret¹⁴. Dette medfører, i retlig henseende, at de to memoranda udgør internationale aftaler¹⁵, der, som nævnt i deres præambler, synes at være indgået mellem på den ene side Kommissionen og på den anden side en række stater, herunder Den Helleniske Republik¹⁶. Det følger af disse retsinstrumenters karakter, at de skal fortolkes i overensstemmelse med bestemmelserne i folkeretten¹⁷.

63. I denne henseende følger det af folkeretlig sædvaneret, som kodificeret¹⁸ i artikel 31 i Wienerkonventionen om traktatretten, at der er tre hovedelementer i traktatfortolkning: a) selve teksten, b) sammenhængen og c) hensigten og formålet.

14 — Jf. i denne retning Maria-Gisella Garbagnati Ketvel, »The jurisdiction of the European Court of Justice in respect of Common Foreign and Security Policy«, *International and Comparative Law Quarterly*, bind 55, januar 2006, s. 77-120, navnlig s. 82, I. Macleod, I.D. Hendry og S. Hyett, *The External Relations of the European Communities*, Clarendon Oxford Press, 1996, s. 424.

15 — Til støtte for denne afgørelse skal der henvises til den omstændighed, at de to memoranda ikke kan træde i kraft, før parterne ratificerer dem. En sådan formalitet er i princippet forbeholdt sædvaneretlige handlinger i folkeretten.

16 — Mens denne type aftaler bestemt giver anledning til en række interessante retlige emner, såsom Kommissionens bemyndigelse til at indgå sådanne aftaler jf. afsnit V i EU-traktaten, vil det bestemt være for vidtrækkende at foretage en dybere analyse af disse i forbindelse med den foreliggende sag.

17 — For så vidt angår det supplerende memorandum udelukker denne afgørelse efter min opfattelse ikke anvendelsen af, i det omfang de kan fastslås, »almindelige principper, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer«, som det fremgår af artikel 13, stk. 2, i det supplerende memorandum, sammenholdt med bestemmelserne i international ret.

18 — Den Internationale Domstol har bestemt anerkendt, at principperne indeholdt i artikel 31 og 32 i Wienerkonventionen afspejler den folkeretlige sædvaneret (*Libyen mod Tschad*, ICJ Reports 1994, s. 4, præmis 41).

64. I relation til de pågældende memoranda er den mest relevante bestemmelse for afgørelsen af, hvilke finansielle forpligtelser en part, der trækker sig ud, har, så afgjort artikel 15, stk. 1, i det oprindelige aftalememorandum. Denne bestemmelse regulerer virkningerne af en deltagende parts tilbagetrækning fra Abuja II-projektet. Artiklen bestemmer i det væsentlige, at hvis en part beslutter at trække sig ud af Abuja II-projektet ved ikke at undertegne det supplerende aftalememorandum, gælder bestemmelserne i det oprindelige memorandum — herunder de i artikel 12 og 13 nævnte finansielle forpligtelser — ikke længere for den part, der trækker sig ud.

65. Det er åbenbart, at Den Helleniske Republik stiller spørgsmålstegn ved Rettens afgørelse i den appellerede doms præmis 100¹⁹, for så vidt som den i sin appel i den forelæggende sag gør gældende, at den retlige situation for en stat, der har undertegnet, men ikke ratificeret det supplerende memorandum, og som derfor ikke er part i det supplerende memorandum, ikke er anderledes — særligt hvad angår de finansielle forpligtelser — end den retlige situation for en stat, der aldrig har undertegnet det supplerende memorandum.

19 — »Som Den Helleniske Republik har anerkendt (jf. præmis 56 ovenfor), følger det udtrykkeligt af det oprindelige aftalememorandums artikel 15, stk. 1, at en deltagende part, som ikke undertegner det supplerende aftalememorandum, kan fritages fra sine økonomiske forpligtelser vedrørende projektet (jf. præmis 15 ovenfor). Det er dog ubestridt, at Den Helleniske Republik undertegnede det supplerende aftalememorandum. Under de i denne sag foreliggende omstændigheder skal det oprindelige aftalememorandums artikel 15, stk. 1, forstås helt modsat den fortolkning, Den Helleniske Republik har anlagt.«

66. Jeg mener ikke, at dette argument kan tiltrædes.

67. For det første henviser artikel 15, stk. 1, i det oprindelige memorandum udtrykkeligt til undertegnelsen af det supplerende memorandum, ikke til dets ratificering. Dette betyder, at parterne hvad angår tilbagetrækning af parter fra Abuja II-projektet blev enige om at lægge særlig vægt på undertegnelsen og ikke ratificeringen af det supplerende memorandum. Dette valg af en fremtidig begivenhed som udgangspunkt for fremkaldelse af visse retlige virkninger er uafhængig af den omstændighed, at kun ratificeringen af det supplerende memorandum kan medføre, at det træder i kraft.

68. Der er således intet, der giver anledning til at antage, at det supplerende aftalememorandum skulle ratificeres og træde i kraft, for at bestemmelserne om udtrækning fastlagt i artikel 15, stk. 1, i det oprindelige memorandum kunne udløse deres retlige virkninger.

69. Efter min opfattelse kunne Retten derfor i præmis 100 i den appellerede dom med rette fastslå, at Den Helleniske Republiks finansielle forpligtelser fulgte af ordlyden af det oprindelige memorandum. Det er efter min opfattelse tilstrækkeligt til at fastslå, at Rettens dom bør opretholdes.

70. For det andet, og til støtte for denne sidstnævnte konklusion, er det vigtigt at fremhæve, at Den Helleniske Republik med sin undertegnelse, i overensstemmelse med artikel 14 i det supplerende memorandum, har erklæret sig enig i, at sidstnævnte memorandum finder foreløbig anvendelse fra den første dag i den anden måned efter undertegnelsen, indtil det træder i kraft, efter de undertegnende parter har ratificeret det eller meddelt de øvrige undertegnende parter, at de ikke har til hensigt at ratificere aftalen.

71. Mens, som vist ovenfor, undertegnelsen af det supplerende memorandum er tilstrækkelig til, at artikel 15, stk. 1, i det oprindelige memorandum fremkalder sine retsvirkninger, har den omstændighed, at det supplerende memorandum fandt foreløbig anvendelse, yderligere betydning for afgørelsen af, hvorvidt Den Helleniske Republik allerede var bundet af finansielle forpligtelser, da den trak sig ud af Abuja II-projektet.

72. Selv om en international aftale i princippet ikke har bindende virkning for en underskrivende stat før ratificeringen²⁰, kan de kontraherende parter beslutte, at en aftale skal finde foreløbig anvendelse før dens ikrafttræden²¹. Formålet med en sådan foreløbig anvendelse er at fjerne ethvert incitament hos de undertegnende parter til at

springe fra gennem forsinkelse eller manglende ratificering af traktaten ved at tvinge dem til at bære omkostningerne ved traktatforpligtelserne umiddelbart fra tidspunktet for undertegnelsen²².

73. At de parter, som undertegnede det supplerende memorandum, blev enige om, at det skulle finde midlertidig anvendelse, viser derfor tydeligt, at de havde til hensigt at acceptere de virkninger, finansielle eller andre, der fulgte af en foreløbig anvendelse af memorandummet, indtil en af dem meddelte de øvrige parter, at den ikke havde til hensigt at ratificere det supplerende memorandum.

74. Jeg mener derfor ikke, at Retten har begået en fejl ved i den appellerede doms præmis 101 at fastslå, at Den Helleniske Republik ikke kunne tilsidesætte denne foreløbige anvendelse under påberåbelse af, at medlemsstaten ikke havde ratificeret aftalememorandummet.

20 — Normalt vil den underskrivende part først være bundet i henhold til international ret efter at have ratificeret aftalen i overensstemmelse med de gældende nationale bestemmelser.

21 — Artikel 25 i Wienerkonventionen om traktatretten.

22 — Alex. M. Niebrugge, »Provisional application of the Energy Charter Treaty: the Yukos arbitration and the future place of provisional application in international law«, *Chicago Journal of International Law*, sommer 2007, bind 8, s. 355 og 359.

75. Det følger heraf, at Retten med rette kunne fastslå i den appellerede doms præmis 100 og 101, at en finansiel forpligtelse følger af artikel 15, stk. 1, i det oprindelige memorandum og den foreløbige anvendelse af det supplerende memorandum.

76. Det er derfor tvivlsomt, om det er nødvendigt, for resultatet af nærværende appel, at undersøge, om Retten har anvendt principperne om god tro og beskyttelse af den berettigede forventning fejlagtigt i forbindelse med artikel 12, 13 og 15 i det oprindelige aftalememorandum og artikel 14 i det supplerende aftalememorandum.

77. Under alle omstændigheder og for fuldstændighedens skyld skal det kort nævnes, at Retten efter min opfattelse ligeledes kunne henholde sig til princippet om god tro til støtte for sin konklusion, hvorefter Den Helleniske Republik var finansielt forpligtet som følge af dens ratificering af det oprindelige memorandum og undertegnelsen af det supplerende memorandum.

78. Som Retten med føje har bemærket, er princippet om god tro en regel i den folke-

retlige sædvaneret, som er anerkendt af Den Faste Internationale Domstol oprettet inden for rammerne af Folkeforbundet²³. Det er, til en vis grad²⁴, ækvivalenten, i folkeretten, til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, der findes i Fællesskabets retsorden²⁵.

79. Det kan tilføjes, at Den Internationale Domstol for nylig fastslog, at »et af de grundlæggende principper, der regulerer oprettelsen og udøvelsen af retlige forpligtelser, uanset deres kilde, er princippet om god tro«²⁶.

80. Den præcise definition af²⁷ og den rolle, som princippet om god tro spiller i international ret, er ikke let at fastlægge²⁸. Ikke desto mindre synes det at være den almindelige opfattelse, at princippet om god tro, når det finder anvendelse på sædvaneretlige forhold i international ret, medfører en fornuftig og

23 — Den appellerede dom, præmis 85.

24 — De to principper er efter min opfattelse ikke fuldstændig ækvivalente, eftersom princippet om god tro i folkeretten synes at være bredere end princippet om den berettigede forventning i fællesskabsretten.

25 — Anvendelsen af ordet »ækvivalens« er mere hensigtsmæssig i denne forbindelse, da det er mere neutralt end udtrykket »svarer til«, som Retten anvendte i den appellerede doms præmis 87 under henvisning til dom af 22.2.1997, sag T-115/94, Opel Austria mod Rådet, Sml. II, s. 39, præmis 93. Efter min opfattelse indikerer udtrykket »svarer til« nødvendigvis, at fællesskabsrettens princip om beskyttelse af den berettigede forventning, tidsmæssigt og i henseende til vigtighed, går forud for det internationale retlige princip om god tro. Her kan der ligeledes henvises til generaladvokat Jacobs, der i punkt 76 i sit forslag til afgørelse i sag C-162/96, Racke, Sml. 1998 I, s. 3655, ikke anvendte udtrykket »svarer til«, men formulerede sig således: »[I] Opel Austria-sagen blev det folkeretlige princip om god tro knyttet sammen med det fællesskabsretlige princip om beskyttelse af den berettigede forventning.«

26 — Australien mod Frankrig (Nuclear Tests Case), ICJ Reports 1974, s. 253, på s. 268.

27 — For en definition, jf. J.F. O'Connor, *Good Faith in International Law*, Dartmouth Publishing Company, 1991, s. 124.

28 — Jf. bl.a. Michel Virally, »Review essay: good faith in public international law«, *The American Journal of International Law*, 1983, bind 77, s. 130.

retfærdig anvendelse af de sædvaneretlige principper på hver enkelt sags omstændigheder. Princippet om god tro er især et vejledende princip for fortolkningen af de faktiske omstændigheder²⁹.

81. Det, der synes mest relevant i sagen for Domstolen, er, at god tro kræver, at den udtrykte hensigt svarer til de reelle intentioner, og mere generelt at den retlige realitet er i overensstemmelse med det, der i retlig henseende er kommet til udtryk (dvs. er i overensstemmelse med de opfattelser, der er opstået som følge af udtalelser eller adfærd hos sagens parter)³⁰. Denne virkning af princippet om god tro synes at falde sammen med princippet om »*allegans contraria non est audiendus*«, almindeligvis kendt som grundsætningen om afskærelse af indsigelser i international ret³¹.

82. Henset til de forskellige af Retten fastslåede faktiske omstændigheder, hvorved Den Helleniske Republik har ladet de øvrige parter forstå, at den, fra april 1994 til september

2000, havde til hensigt at deltage i Abuja II-projektet, har Retten med rette henvist til princippet om god tro til støtte for sin konklusion, hvorefter Den Helleniske Republik ikke kunne trække sig ud uden at være ansvarlig for udgifter i forbindelse med dens deltagelse i Abuja II-projektet.

83. Denne afgørelse støttes — ud over denne almindelige forståelse af princippet om god tro — af forekomsten af en forstærket forpligtelse til god tro³², der påhviler medlemsstaterne i Den Europæiske Union hvad angår deres forhold til hinanden og til Unionens institutioner som følge af deres medlemskab af EU³³. I den foreliggende sag finder en sådan forpligtelse anvendelse på Den Helleniske Republik i dens forhold til Kommissionen og de øvrige stater, der er parter i Abuja II-projektet.

84. På baggrund heraf mener jeg ikke, at det første anbringende kan tages til følge.

29 — Serge Sur bemærker i *L'interprétation de droit international public*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1974: »[L]’interprétation des circonstances n’est pas soumise à des règles, encore moins à des méthodes très précises. Leur diversité constitue une base multiple et il ne reste qu’un principe, celui de la bonne foi.« Jf. ligeledes Elisabeth Zoller, *La bonne foi en droit international public*, Pedone, 1977, s. 227.

30 — Jf. Michel Virally, nævnt ovenfor i fodnote 28, på s. 131 og 133.

31 — Bin Cheng, *General Principles of Law as applied by International Courts and Tribunals*, Martinus Nijhoff — Haag, 1953, s. 141 og 142, Lord McNair, *The Laws of Treaties*, Oxford Clarendon Press, 1961, s. 485. Som Lord McNair forklarer, forhindrer dette princip en part, som fremkommer med eller tilslutter sig en udtalelse, som en anden part henholder sig til i en sådan grad, at det påvirker dennes standpunkt, fra senere at gøre gældende, at sagen forholder sig anderledes.

32 — Jf. Elisabeth Zoller, nævnt ovenfor i fodnote 29, s. 157. Forfatteren mener, at forøget god tro (hun benytter udtrykket »bonne foi renforcée«) forekommer i internationale organisationer både hvad angår medlemsstaterne og organisationsorganer.

33 — Forekomsten af en sådan styrket forpligtelse til at handle i god tro fremgår efter min opfattelse af artikel 11, stk. 2, EU, hvori bestemmes, at »medlemsstaterne aktivt og uforbeholdt [støtter] Unionens udenrigs- og sikkerhedspolitik i en ånd af loyalitet og gensidig solidaritet«. Dette støttes ved den omstændighed, at det i EF-traktaten er anerkendt, at en styrket god tro synes at være i det mindste implicit indeholdt i forpligtelsen til loyalt samarbejde indeholdt i artikel 10 EF (jf. Vlad Constantinesco, »L’article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaires«, *Du droit international au droit de l’intégration* (Liber amicorum Pierre Pescatore), Nomos, 1989, s. 97-114, navnlig s. 101).

2. Andet anbringende

87. På baggrund af ovenstående bør appellen forkastes.

85. Eftersom jeg mener, at Grækenland allerede havde finansielle forpligtelser som følge af bestemmelserne i det oprindelige og det supplerende memorandum, synes det ikke relevant for nærværende appels resultat, hvorvidt Retten med rette fastslog, at en sådan finansiel forpligtelse ligeledes opstod som følge af en stiltiende aftale indgået på mødet den 24. februar 2007.

86. Andet anbringende er derfor virkningsløst og bør forkastes.

VI — Sagens omkostninger

88. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der ifølge artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Helleniske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger. Den Helleniske Republik har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale appelsagens omkostninger.

VII — Forslag til afgørelse

89. På baggrund af ovenstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Appellen forkastes.

2) Den Helleniske Republik betaler sagens omkostninger.«