

RETTENS KENDELSE (Femte Afdeling)

8. februar 2010 \*

I sag T-481/08,

**Alisei**, Rom (Italien), ved advocats F. Sciaudone, R. Sciaudone, S. Gobbato, R. Rio og A. Neri,

sagsøger,

mod

**Europa-Kommissionen** ved P. van Nuffel og L. Prete, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående dels en påstand om annullation af den beslutning, der angiveligt er indeholdt i Kommissionens skrivelse af 19. august 2008 vedrørende tilbagebetaling af en del af det til sagsøgeren udbetalte forskud i forbindelse med visse projekter vedrørende

\* Processprog: italiensk.

udviklingssamarbejde og humanitær bistand finansieret af Fællesskabets budget eller af Den Europæiske Udviklingsfond (EUF), dels en påstand om erstatning for den skade, som sagsøgeren angiveligt har lidt på grund af Kommissionens adfærd,

har

## RET TEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Vilaras (refererende dommer), og dommerne M. Prek og V.M. Ciucă,

justitssekretær: E. Coulon,

afsagt følgende

## Kendelse

### Relevante forskrifter og kontrakter

#### *Kontrakter mellem Alisei og Kommissionen*

- <sup>1</sup> Sagsøgeren, Alisei, er en italiensk velgørende forening, der er stiftet ved akt af 20. januar 1998 efter sammenlægningen af de italienske velgørende foreninger Cidis og Nuova Frontiera. Mellem den 27. maj 1998 og den 21. juli 2004 indgik foreningen 22 kontrakter om tilskud med Kommissionen i den i afsnit VI (»Tilskud«) i første del og i afsnit IV (»Foranstaltninger udadtil«) i anden del i Rådets forordning (EF, Euratom)

nr. 1605/2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 248, s. 1, herefter »finansforordningen«) omhandlede forstand.

- 2 De generelle betingelser, der regulerer 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 og ALI 48) af disse 22 kontrakter, indeholder en bestemmelse, hvorefter »alle tvister mellem Kommissionen og [sagsøgeren], der kan opstå ved opfyldelsen af [...] kontrakten, og som ikke kan løses mindeligt mellem parterne, er underlagt retterne i Bruxelles«.
- 3 De generelle betingelser, der regulerer 5 af de 22 kontrakter, udpeger retterne i Bruxelles som de retsinstanser, der har kompetence til at afgøre tvister, der kan opstå i forbindelse med kontraktens opfyldelse, hvis parterne ikke kan løse deres uenighed i mindelighed og/eller efter mægling.
- 4 Endvidere giver de generelle betingelser, der regulerer de 22 ovennævnte kontrakter, mulighed for, at Kommissionens kompetente tjenestegrene bl.a. kan efterprøve og kontrollere den anvendelse, der er gjort af det tildelte tilskud.

*Kontrakter mellem Alisei og tredjelande, der er finansieret af EUF*

- 5 Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) blev stiftet for at finansiere Det Europæiske Fællesskabs samarbejde med staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS), først gennem et bilag til EØF-traktaten, dernæst ved interne aftaler mellem medlemsstaterne forsamlet i Rådet. Indtil nu har det været ti på hinanden følgende EUF'er, og der er blevet indgået interne aftaler vedrørende disse EUF'ere for en varighed svarende til varigheden af de forskellige aftaler og konventioner, hvorved Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater har oprettet dette særlige partnerskab med AVS-staterne. De beløb, EUF'erne er blevet bevilget, er ikke en del af De Europæiske

Fællesskabers almindelige budget, hvorfor forvaltningen heraf er blevet reguleret af en særskilt finansforordning for hver enkelt EUF.

- 6 For så vidt angår den sjette, syvende, ottende og niende EUF blev deres oprettelse bestemt ved henholdsvis den tredje AVS-EØF-konvention undertegnet i Lomé den 8. december 1984 (EFT 1986 L 86, s. 3, herefter »Lomékonvention III«), den fjerde AVS-EØF-konvention undertegnet i Lomé den 15. december 1989 (EFT 1991 L 229, s. 3, herefter »Lomékonvention IV«), aftalen om ændring af Lomékonvention IV undertegnet på Mauritius den 4. november 1995 (EFT 1998 L 156, s. 3, herefter »Mauritiusaftalen«) og partnerskabsaftalen mellem på den ene side medlemmerne af AVS-gruppen og på den anden side Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater undertegnet i Cotonou den 23. juni 2000 (EFT L 317, s. 3, herefter »Cotonouaftalen«).
- 7 Disse aftaler og konventioner bestemmer, at medmindre andet er bestemt, giver ethvert projekt eller program, der er finansieret ved et tilskud fra EUF, anledning til udarbejdelse af en finansieringskonvention mellem Kommissionen og den pågældende AVS-stat eller AVS-stater. Denne konvention præciserer bl.a. EUF's økonomiske engagement og fremgangsmåderne og betingelserne for finansiering (jf. artikel 222, stk. 1, i Lomékonvention III, artikel 291, stk. 1 og 2, i Lomékonvention IV, der ikke er ændret ved Mauritiusaftalen, og artikel 17, stk. 1 og 2, i bilag IV, der har overskriften »Procedurer for iværksættelse og forvaltning«, til Cotonouaftalen).
- 8 Endvidere indfører de samme aftaler og konventioner stillingen som den ledende anvisningsberettigede for EUF. Den anvisningsberettigede udpeges af Kommissionen. Den anvisningsberettigede er ansvarlig for forvaltningen af EUF's ressourcer (jf. artikel 226, stk. 1, i Lomékonvention III, artikel 311, stk. 1, i Lomékonvention IV, der ikke er ændret ved Mauritiusaftalen, og artikel 34, stk. 1, i bilag IV til Cotonouaftalen).
- 9 Finansieringen af de fire ovennævnte EUF'er var genstand for fire interne aftaler mellem medlemsstaterne forsamlet i Rådet, nemlig intern aftale 86/126/EØF om finansiering og forvaltning af Fællesskabets bistand (EFT 1986 L 86, s. 210), Rådets afgørelse 91/482/EØF af 25. juli 1991 om de oversøiske landes og territoriers

associering med Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT L 263, s. 1), intern aftale mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om finansiering og forvaltning af Fællesskabets bistand inden for anden finansprotokol til Lomékonvention IV (EFT 1998 L 156, s. 108) og intern aftale 2000/770/EF mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om finansiering og forvaltning af Fællesskabets bistand i henhold til finansprotokollen til Cotonouaftalen samt om finansiel bistand til de oversøiske lande og territorier, på hvilke EF-traktatens fjerde del finder anvendelse (EFT L 317, s. 355).

- 10 Gennemførelsesbestemmelserne for disse fire interne aftaler er genstand for henholdsvis finansforordning nr. 86/548/EØF af 11. november 1986, der finder anvendelse på den sjette EUF (EFT L 325, s. 42), finansforordning nr. 91/491/EØF af 29. juli 1991, der finder anvendelse på finansieringen af udviklingen i medfør af Lomékonvention IV (EFT L 266, s. 1), finansforordning nr. 98/430/EF af 16. juni 1998, der finder anvendelse på samarbejdet til finansiering af udviklingen i medfør af Lomékonvention IV (EFT L 191, s. 53), og finansforordning af 27. marts 2003, der finder anvendelse på den niende EUF (EUT L 83, s. 1).
- 11 Disse fire forordninger bestemmer, at Kommissionen varetager forvaltningen af EUF på eget ansvar og udnævner navnlig den ledende anvisningsberettigede og regnskabsføreren for EUF (jf. artikel 10, stk. 1, artikel 11 og 13 i finansforordning nr. 86/548, artikel 9, stk. 1, artikel 11 og 13 i finansforordning nr. 91/491, artikel 13, stk. 1, og artikel 15, stk. 1, i afsnit II »Forvaltningen af de EUF-bevillinger, hvis finansielle gennemførelse påhviler Kommissionen« i finansforordning nr. 98/430 og artikel 1, stk. 2, artikel 18 og artikel 27 i finansforordningen af 27.3.2003, der finder anvendelse på den niende EUF). De tre første finansforordninger, der er nævnt i præmis 10 ovenfor, indfører endvidere stillingen som finansinspektør. Artikel 133, stk. 2, i finansforordningen af 27. marts 2003, der finder anvendelse på den niende EUF, bestemmer derimod, at forpligtelser henhørende under de tidligere EUF'er, der er indgået inden Cotonouaftalens ikrafttræden, fortsat vil blive gennemført i overensstemmelse med reglerne for de pågældende EUF'er, undtagen for så vidt angår stillingen som bl.a. finansinspektør, for hvilken bestemmelserne i forordningen finder anvendelse. Denne sidstnævnte forordning fastsætter ikke stillingen som finansinspektør.

- 12 Finansforordning nr. 86/548, nr. 91/491 og nr. 98/430, der finder anvendelse på henholdsvis den sjette, syvende og ottende EUF, bestemmer, at i princippet skal ethvert tilgodehavende, der er konstateret likvidt og inddriveligt, og som skyldes EUF i forbindelse med gennemførelsen af EUF's kreditter, være genstand for en indtægtsordre fra den ledende anvisningsberettigedes side. Den ledende anvisningsberettigede kan imidlertid give afkald på et tilgodehavende. En indtægtsordre registreres af regnskabsføreren, som tager sig af dette og skal udvise omhu med henblik på at sikre, at der på det i ordren angivne tidspunkt sker inddrivelse af det i ordren omhandlede tilgodehavende. Regnskabsføreren giver den ledende anvisningsberettigede meddelelse, hvis der ikke er sket inddrivelse inden for de fastsatte frister, og indleder i givet fald inddrivelsesproceduren (jf. artikel 15 og 16 i finansforordning nr. 86/548, artikel 15, stk. 2, og artikel 16 i finansforordning nr. 91/491 og artikel 18, stk. 2, og artikel 19 i finansforordning nr. 98/430).
- 13 Finansforordningen af 27. marts 2003, der finder anvendelse på den niende EUF, indeholder analoge bestemmelser i artikel 45-47. Der er imidlertid visse yderligere præciseringer hvad angår inddrivelse. For det første bestemmer forordningens artikel 45, stk. 1, at indtægtsordren efterfølges »af en debetnota stilet til debitor«, som ligeledes er udfærdiget af den ledende anvisningsberettigede for EUF. For det andet anfører samme forordnings artikel 46, stk. 2, at hvis der ikke er sket faktisk inddrivelse af en fordring, »indleder [EUF's regnskabsfører] straks en inddrivelsesprocedure under anvendelse af alle retslige midler, herunder eventuelt ved modregning. Hvis dette ikke er muligt, søger regnskabsføreren inddrivelsen gennemført ved tvangsfuldbyrdelse enten i henhold til artikel 44, stk. 2, eller ad rettens vej«. For det tredje bestemmer forordningens artikel 44, stk. 2, at »Kommissionen [kan] formalisere fastlæggelsen af en fordring på andre end stater ved en beslutning, der kan tvangsfuldbyrdes på de i [EF-]traktatens artikel 256 omhandlede vilkår«.
- 14 Mellem den 24. april 2002 og den 13. april 2005 indgik sagsøgeren ti kontrakter om levering af tjenesteydelser finansieret af EUF. Sagsøgeren indgik seks kontrakter med Kommissionen, der handlede på vegne af Den Demokratiske Republik Congo finansieret af den sjette EUF, en kontrakt med Republikken Angola finansieret af den syvende EUF, en kontrakt med Republikken Ækvatorialguinea finansieret af den ottende EUF, og to kontrakter med henholdsvis Den Gabonesiske Republik og Den Demokratiske Republik São Tomé og Príncipe finansieret af den niende EUF.

- 15 Alle disse kontrakter var reguleret af bestemmelserne i almindelige betingelser for kontrakter om tjenesteydelser, der finansieres af EUF, indeholdt i bilag IV til afgørelse nr. 3/90 truffet af AVS/EØF-Ministerrådet den 29. marts 1990 om vedtagelse af almindelige bestemmelser og almindelige betingelser for kontrakter vedrørende bygge- og anlægsarbejder, leverancer og tjenesteydelser, der finansieres af EUF, samt af procedureregler for mægling og voldgift i forbindelse med sådanne kontrakter (EFT L 382, s. 1), som suppleret eller ændret ved kontrakten.
- 16 Hvad angår tvister vedrørende kontrakten bestemmer artikel 45.2 i ovennævnte almindelige betingelser, der har overskriften »Bilæggelse af tvister«, at der skal fastsættes en procedure for løsning af tvister i mindelighed. Hvis dette ikke lykkes, anfører artikel 45.3 i de almindelige betingelser, at parterne kan forsøge mægling ved tredjemand inden for en bestemt frist. De almindelige betingelsers artikel 45.5 tilføjer, at hvis tvisten ikke er løst i mindelighed eller ved mægling inden for den fastsatte frist, skal tvisten i forbindelse med en grænseoverskridende kontrakt reguleres, enten i overensstemmelse med den nationale lovgivning i ordregiverens stat eller i overensstemmelse med fastslået international praksis, hvis kontraktparterne er enige om det, eller ved voldgift i overensstemmelse med de procedureregler, der er vedtaget i overensstemmelse med konventionen.
- 17 Bestemmelsen i artikel 45.5 er ikke blevet suppleret eller ændret i de ti omtvistede kontrakter. Herudover er der i ingen af kontrakterne opnået enighed om en løsning af tvister i overensstemmelse med lovgivningen eller praksis i den pågældende stat, således at tvister mellem parterne i disse kontrakter skal løses ved voldgift. Procedurereglerne for voldgift, der er henvist til i artikel 45.5, er de bestemmelser, der findes i bilag V til afgørelse nr. 3/90.
- 18 I øvrigt har sagsøgeren indgået to kontrakter med henholdsvis Republikken Congo og Republikken Côte d'Ivoire finansieret af henholdsvis den ottende og den niende EUF. Artikel 13 i de almindelige betingelser for hver af disse kontrakter fastsætter en procedure for løsning af tvister i mindelighed mellem parterne i disse kontrakter og muligheden for at forelægge tvisten for Kommissionen efter fælles aftale. I henhold til samme artikel kan hver part, hvis ovennævnte procedurer ikke er lykkedes, indbringe tvisten for retterne i den stat, hvor den kontraherende forvaltning er hjemmehørende.

## Tvistens baggrund

- 19 Den 27. august 2004 indledte Kontoret for Bekæmpelse af Svig (OLAF) en undersøgelse af sagsøgeren, hvilket sagsøgeren fik meddelelse om den 3. juni 2005. I denne forbindelse gennemførte OLAF fra den 6. til den 10. juni 2005 en række kontrolbesøg i sagsøgerens lokaler i Milano. I denne periode gennemførte medarbejdere fra et eksternt revisorselskab ligeledes et kontrolbesøg i sagsøgerens lokaler.
- 20 Ved skrivelse af 6. marts 2006 fremsendte OLAF til sagsøgeren sin kontrol- og efterprøvelsesrapport, der var udarbejdet efter de kontrolbesøg, der fandt sted fra den 6. til den 10. juni 2005, og ovennævnte eksterne revisorselskabs udkast til rapport med henblik på at få sagsøgerens kommentarer hertil. OLAF fremsendte ligeledes en kopi af denne skrivelse til Kommissionens samarbejdskontor (Europaid). Sagsøgeren fremsatte sine bemærkninger til rapporten den 7. april 2006.
- 21 Ved skrivelse af 3. april 2006 meddelte Europaid sagsøgeren, at konstateringerne i ovennævnte rapporter rejste tvivl om, hvorvidt de omkostninger, sagsøgeren havde anmodet om tilbagebetaling af i forbindelse med forskellige projekter, var tilskudsberettigede. Europaid påtænkte derfor at anordne en revision og i mellemtiden, for så vidt angik igangværende kontrakter og arbejdsprogrammer, der var omfattet af kontorets kompetence, at indstille alle betalinger til sagsøgeren.
- 22 Efter et møde mellem repræsentanter for Kommissionen og sagsøgeren den 16. maj 2006 bekræftede Europaid ved skrivelse af 2. juni 2006 over for sagsøgeren kontorets hensigt om at anordne en revision for at efterprøve, om de omkostninger, sagsøgeren havde angivet, var tilskudsberettigede. Ved skrivelse af 7. juli 2006 meddelte Europaid sagsøgeren dels navnet på den eksterne revisor, som revisionen var blevet betroet, dels de projekter, som revisionen ville vedrøre.

- 23 Revisionen blev påbegyndt med en forundersøgelse i sagsøgerens lokaler fra den 12. til den 16. juli 2006. Denne forundersøgelse i forbindelse med revisionen skulle identificere og lokalisere den dokumentation, der var nødvendig for undersøgelsen. Fra den 20. september 2006 blev der gennemført kontroller på stedet. Den 7. december 2006 blev der afholdt et indledende møde om afslutning mellem den eksterne revisor og sagsøgeren under tilstedeværelse af Kommissionens repræsentanter. Den 2. marts 2007 fandt et nyt møde sted mellem den eksterne revisor og sagsøgeren, ligeledes under tilstedeværelse af Kommissionens repræsentanter. Dette møde bragte kontrollerne på stedet til ophør.
- 24 Ved skrivelser af 18. januar, 28. februar, 23. april og 13. juni 2007 fremsatte sagsøgeren en vis kritik af den eksterne revisor, som revisionen var blevet betroet, og af den måde, hvorpå revisionen var blevet gennemført. Europaid besvarede sagsøgerens første tre skrivelser ved skrivelser af 2. februar, 22. marts og 15. maj 2007.
- 25 Ved skrivelse af 20. juli 2007 fremsendte Kommissionen til sagsøgeren en konsolideret udgave af udkastet til revisionsrapport ledsaget af Kommissionens egne bemærkninger med henblik på at få sagsøgerens kommentarer hertil. Kommissionen opfordrede ligeledes sagsøgeren til at udtale sig om tilbagebetalingen af et beløb på 6 433 424,80 EUR og meddelte sagsøgeren, at Kommissionen påtænkte at indlede en kontradiktorisk procedure vedrørende alvorlige faglige fejl og alvorlige fejl i forbindelse med opfyldelsen af kontraktforpligtelser i overensstemmelse med finansforordningens artikel 93, 96 og 114 og at udelukke sagsøgeren fra enhver deltagelse i udbudsprocedurer og tilskud finansieret af Fællesskabet i en periode på to år. Kommissionen gav sagsøgeren en frist på en måned til at fremkomme med bemærkninger hertil.
- 26 Kommissionens skrivelse blev efterfulgt af en udveksling af korrespondance mellem parterne, som omfattede fem skrivelser fra sagsøgeren til Europaid af henholdsvis 20. og 28. september 2007, 22. oktober 2007, 4. april og 13. august 2008, og tre skrivelser fra Europaid til sagsøgeren af henholdsvis 22. september 2007, 9. oktober 2007 og 5. marts 2008.

- 27 Ved skrivelse af 19. august 2008 fremsendte Kommissionen til sagsøgeren den endelige revisionsrapport, som den eksterne revisor havde fremsendt til Kommissionen den 28. juli 2008. Kommissionen besvarede ligeledes sagsøgerens skrivelser af 4. april og 13. august 2008 og meddelte sagsøgeren, at der ville blive indledt en procedure til inddrivelse af et samlet beløb på 4 750 121 EUR vedrørende beløb, der uberettiget var modtaget i forbindelse med de pågældende 34 kontrakter, på et tidspunkt, som sagsøgeren senere ville få oplyst af den kompetente anvisningsberettigede.

### **Retsforhandlinger og parternes påstande**

- 28 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 5. november 2008 har sagsøgeren anlagt denne sag, hvori der er nedlagt følgende påstande:

- Annulation af den beslutning, der angiveligt er indeholdt i skrivelsen af 19. august 2008.
- Kommissionen tilpligtes at betale erstatning for den skade, sagsøgeren har lidt.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

29 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 19. januar 2009 har Kommissionen fremsat en formalitetsindsigelse i medfør af artikel 114 i Rettens procesreglement. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Sagen afvises.
- Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

30 Sagsøgeren har fremsat bemærkninger til formalitetsindsigelsen den 4. marts 2009. Sagsøgeren har i sine bemærkninger nedlagt følgende påstande:

- Formalitetsindsigelsen forkastes.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

31 I forbindelse med en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 64 har Retten anmodet Kommissionen om at fremlægge visse dokumenter. Kommissionen har efterkommet denne opfordring inden for den fastsatte frist.

32 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 2. juli 2009 har sagsøgeren anmodet om, at der blev truffet »foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse«, dels således at Kommissionen blev pålagt at fremlægge hele den kontrakt, den havde indgået med den eksterne revisor, der skulle gennemføre den ovennævnte revision (jf. præmis 21 og 22 ovenfor), dels at Retten under retsmødet

afhørte Europaid's generaldirektør og en partner til den eksterne revisor, som revisionen var blevet betroet, som vidne.

33 Kommissionen har indgivet sine bemærkninger til denne anmodning den 17. juli 2009. Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgerens anmodning reelt tilsigter, at der træffes bestemmelse om bevisoptagelse, og at den skal afvises eller subsidiært forkastes som ugrundet.

34 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 30. september 2009 har sagsøgeren anmodet om, at der træffes foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, således at Kommissionen opfordres til at præcisere, om den eksterne revisor gennemførte en revision reguleret af »internationale regnskabsstandarder«, eller om han gennemførte en »vedtagen procedure« reguleret af »internationale standarder for konnekse tjenesteydelser 4400 — opgaver med undersøgelse af økonomiske oplysninger på grundlag af vedtagne procedurer«, som er en anden end den, der er fastsat i den mellem revisoren og Kommissionen indgåede kontrakt.

35 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 1. december 2009 har sagsøgeren fremlagt den mellem Kommissionen og den eksterne revisor indgåede kontrakt og har påberåbt sig to nye anbringender til støtte for søgsmålet.

## Retlige bemærkninger

36 I medfør af procesreglementets artikel 114, stk. 1, kan Retten, såfremt en part fremsætter begæring om det, tage stilling til, om sagen bør afvises, uden at indlede behandlingen af sagens realitet. I henhold til artikel 114, stk. 3, forhandles der mundtligt om begæringen, medmindre Retten bestemmer andet. I medfør af procesreglementets

artikel 111 kan Retten i øvrigt, når det er åbenbart, at sagen er åbenbart ugrundet, træffe afgørelse ved begrundet kendelse.

- 37 I denne sag finder Retten, at sagen er tilstrækkeligt oplyst i sagsakterne, og der er ingen grund til at indlede den mundtlige forhandling.

### *Annulationspåstanden*

#### Parternes argumenter

- 38 Kommissionen har gjort gældende, at skrivelsen af 19. august 2008 er en del af et kontraktforhold og reguleres af bestemmelserne i de forskellige kontrakter, som er omhandlet i samme skrivelse. De gældende kontraktbetingelser i de kontrakter, der er indgået mellem sagsøgeren og Kommissionen, omfatter imidlertid ingen voldgiftsklausul, som udpeger Retten til at træffe afgørelse i denne tvist, men bestemmer derimod, at retterne i Bruxelles har kompetence i enhver tvist vedrørende samme kontrakter. De andre i samme skrivelse omtalte kontrakter, der er indgået mellem sagsøgeren og et vist antal tredjelande, og som finansieres af EUF, reguleres af kontraktbetingelser, hvorefter tvister vedrørende disse kontrakter skal løses »i overensstemmelse med den nationale lovgivning i ordregiverens stat«. Retten har dermed ikke kompetence i tvister vedrørende alle disse kontrakter. I øvrigt udgør skrivelsen af 19. august 2008, henset til det kontraktforhold, den er en del af, ikke en akt, der kan være genstand for et annulationssøgsmål ved Retten.
- 39 Kommissionen har tilføjet, at skrivelsen af 19. august 2008 under alle omstændigheder, henset til dens ordlyd, ikke kan anses for en akt, der har bindende retsvirkninger, men er en forberedende akt, der ikke kan anfægtes under et annulationssøgsmål.

- 40 Sagsøgeren har erkendt, at Retten ikke har kompetence til at påkende tvister vedrørende de 34 kontrakter, der er omhandlet i skrivelsen af 19. august 2008. Sagsøgeren har imidlertid gjort gældende, at Kommissionens angivelse af, at denne skrivelse er en del af et kontraktforhold og derfor ikke er en akt, der kan være genstand for et annullationssøgsmål ved Retten, bygger på en urigtig og partisk forståelse af denne skrivelse og på, at der er set bort fra genstanden for og indholdet af annullationspåstanden.
- 41 Ifølge sagsøgeren besvarede Kommissionen i skrivelsen af 19. august 2008 ikke kun sagsøgerens angivelser vedrørende indstillingen af betalingerne og de påståede uregelmæssigheder ved revisionen og meddelte, at inddrivelsesproceduren ville blive indledt. Kommissionen fremsendte ligeledes til sagsøgeren den endelige revisionsrapport og meddelte sagsøgeren, at Kommissionen anså denne rapport for et pålideligt og lovligt teknisk grundlag for så vidt angår de følger, der skal drages i denne sag. Med andre ord erklærede Kommissionen i skrivelsen af 19. august 2008 den eksterne revisors konklusioner for gyldige ved at vedtage den endelige rapport.
- 42 Det er netop dette specifikke aspekt i skrivelsen af 19. august 2008, som annullationspåstanden vedrører, idet sagsøgeren har anfægtet Kommissionens afgørelse, der er vedtaget i forbindelse med Kommissionens administrative prærogativer til at anse den revisionsprocedure, der er betroet en ekstern revisor, for afsluttet og løst og at erklære alle konklusionerne for gyldige ved at vedtage den endelige rapport.
- 43 I øvrigt vedrører de tilsidesættelser af visse af sagsøgerens rettigheder og af visse almindelige retsprincipper, der er påberåbt i stævningen, vedtagelsen og godkendelsen af den pågældende rapport som en akt, der kan tilskrives en forvaltnings ønsker og beføjelser ved udøvelsen af dennes prærogativer som offentlig myndighed og ikke det eventuelle kontraktforhold mellem sagsøgeren og Kommissionen. Det er dermed tale om klagepunkter, der ikke vedrører tilsidesættelsen af specifikke kontraktbestemmelser, men tilsidesættelsen af almindelige retsprincipper.

44 Retspraksis vedrørende formaliteten med hensyn til et annullationssøgsmål, der er rettet mod en akt, der er en del af en kontraktrelateret sammenhæng, er uden relevans i denne sag. For det første udgør skrivelsen af 19. august 2008 hverken en indtægtsordre eller en debetnota, således som Kommissionen i øvrigt har anerkendt det. For det andet anså Kommissionen i den samme skrivelse den revisionsprocedure, der var betroet en ekstern revisor, for afsluttet og forskriftsmæssig og erklærede konklusionerne for gyldige. Den kan dermed ikke adskilles fra det kontraktforhold, som skrivelsen er en del af, og dette så meget desto mindre som den ligeledes vedrører kontrakter, der er indgået med et vist antal tredjelande, og som udelukkende blev finansieret af EUF.

45 Sagsøgeren har ligeledes anført, at for så vidt som Kommissionen i skrivelsen af 19. august 2008 endelig afsluttede den revisionsprocedure, der var betroet en ekstern revisor, anså den revisionsproceduren for forskriftsmæssig og erklærede den eksterne revisors konklusioner for gyldige ved at vedtage den endelige rapport, hvorved den ændrede sagsøgerens retsstilling. Sagsøgeren har i øvrigt påstået at være gået fra status som »kreditor for en række betalinger, der endnu ikke er foretaget«, til at være »debitor, i det mindste potentielt, for beløb, der allerede er betalt, og som nu er genstand for regnskabsmæssige anfægtelser«. Endvidere forpligtede skrivelsen sagsøgeren til i henhold til principper om forsigtig regnskabsførelse at slette et beløb på over 2 mio. EUR i fordringer fra bogføringen og i stedet at indføre en uforudset gæld på 4,7 mio. EUR.

46 Sagsøgeren har anført, at selv hvis skrivelsen af 19. august 2008 delvist kunne anses for en forberedende akt, for så vidt som Kommissionen besvarede sagsøgerens klagepunkter og foregreb indledningen af inddrivelsesproceduren, var den del af skrivelsen, som vedrørte afslutningen af revisionsproceduren og vedtagelsen af den endelige rapport, af endelig karakter og kunne adskilles fra den kontraktrelaterede sammenhæng, som omhandlet i Domstolens dom af 22. april 1997, Geotronics mod Kommissionen (sag C-395/95 P, Sml. I, s. 2271, præmis 12-15), hvilken løsning finder analog anvendelse i denne sag, således at denne skrivelse kan være genstand for et annullationssøgsmål. Denne fortolkning bekræftes ligeledes af Kommissionens bemærkninger for Den Europæiske Ombudsmand som svar på en klage fremsat af sagsøgeren.

## Rettens bemærkninger

- <sup>47</sup> I forbindelse med et annullationssøgsmaal kontrollerer Retten lovligheden af akter, som institutionerne har vedtaget, og som skal have bindende retsvirkning i forhold til tredjemand gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling (Rettens kendelse af 10.4.2008, sag T-97/07, Imelios mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 21; jf. ligeledes i denne retning Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9, og af 12.9.2006, sag C-131/03 P, Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 7795, præmis 54).
- <sup>48</sup> Når der er tale om retsakter eller beslutninger, hvis tilblivelse omfatter flere stadier, navnlig sådanne, som afslutter en intern procedure, kan de principielt kun anfægtes, hvis det drejer sig om foranstaltninger, som definitivt fastlægger institutionens standpunkt som afslutning på denne procedure, modsat foreløbige foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige beslutning (dommen i sagen IBM mod Kommissionen, nævnt i præmis 47 ovenfor, præmis 10, og Rettens dom af 7.3.2002, sag T-95/99, Satellimages TV5 mod Kommissionen, Sml. II, s. 1425, præmis 32).
- <sup>49</sup> Kun hvis akterne eller beslutningerne under den forberedende sagsbehandling ikke selv danner afslutningen på en særlig procedure, der adskiller sig fra den, som skal sætte institutionen i stand til at træffe den egentlige afgørelse i sagen, kan der anlægges en anden bedømmelse (dommen i sagen IBM mod Kommissionen, nævnt i præmis 47 ovenfor, præmis 11, og Rettens kendelse af 9.6.2004, sag T-96/03, Camós Grau mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 157, og II, s. 707, præmis 30).
- <sup>50</sup> I øvrigt hører retsakter, som er vedtaget af institutionerne, og som er en uadskillelig del af et rent kontraktforhold, som følge af selve deres karakter ikke til de retsakter, som kan påstås annulleret af Retten (Rettens kendelse af 10.5.2004, forenede sager T-314/03 og T-378/03, Musée Grévin mod Kommissionen, Sml. II, s. 1421, præmis 64, og dommen i sagen Imelios mod Kommissionen, nævnt i præmis 47 ovenfor, præmis 22).

- 51 I denne sag skal det undersøges, om skrivelsen af 19. august 2008 udgør en akt, der kan være genstand for et annullationssøgsmål ved Retten. Sagsøgeren har gjort gældende, at dette er tilfældet, eftersom skrivelsen dels indeholdt en afgørelse, der bragte en administrativ revisionsprocedure, som Kommissionen havde betroet en ekstern revisor, til ophør, dels vedtog den af denne revisor udarbejdede revisionsrapport.
- 52 Hvad for det første angår de 22 kontrakter, der er nævnt i præmis 1 ovenfor, skal det anføres, at Kommissionen for at beskytte de rettigheder, der følger af kontrakterne, og for at sikre sagsøgerens opfyldelse af de forpligtelser, der påhviler denne i medfør af samme kontrakter, kan foretage de kontroller og efterprøvelser, der forekommer Kommissionen nødvendige og hensigtsmæssige. Sådanne kontroller og efterprøvelser er i øvrigt udtrykkeligt tilladt i henhold til de pågældende kontraktors ordlyd (jf. præmis 4 ovenfor).
- 53 I denne sammenhæng kan Kommissionen give en ekstern revisor til opgave for Kommissionens regning at gennemføre en revision og at meddele Kommissionen konklusionerne fra denne revision i form af en rapport. Kommissionen kan ligeledes, hvis rapportens konklusioner forekommer den nøjagtige og berettigede, støtte sig herpå for ved de rette instanser at gøre de rettigheder gældende, som Kommissionen efter egen opfattelse har i medfør af de pågældende kontrakter.
- 54 Det følger heraf, at hvad angår de 22 omtvistede kontrakter er den revision, der blev gennemført af den af Kommissionen valgte eksterne revisor, omfattet af Kommissionens udøvelse af de rettigheder, der følger af kontrakterne, og er dermed en del af det kontraktforhold, som disse kontrakter definerer.
- 55 Selv hvis skrivelsen af 19. august 2008 skulle forstås således, at den bringer revisionsproceduren til ophør for så vidt angår de 22 ovennævnte kontrakter, og den erklærer den eksterne revisors konklusioner for gyldige ved at vedtage den endelige rapport, kan det derfor ikke — i modsætning til det af sagsøgeren anførte — adskilles fra det kontraktforhold, som disse kontrakter udgør, og kan ikke kvalificeres som en akt, der kan være genstand for et annullationssøgsmål ved Retten. Påstanden om

annullation af den beslutning, der angiveligt indeholdes i denne skrivelse, for så vidt som den angår disse 22 kontrakter, skal derfor afvises.

56 I øvrigt kan denne påstand ikke omkvalificeres i den forstand, at det gøres gældende, at Kommissionen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til de 22 ovennævnte kontrakter, og at den dermed er fremsat i medfør af en voldgiftsklausul, der udpeger Retten til at træffe afgørelse. Det tilkommer nemlig sagsøgeren at vælge hjemmelen for sit søgsmål og ikke Fællesskabets retsinstanser selv at vælge den mest korrekte hjemmel (Domstolens dom af 15.3.2005, sag C-160/03, Spanien mod Eurojust, Sml. I, s. 2077, præmis 35, Rettens kendelse af 26.2.2007, sag T-205/05, Evropaiki Dynamiki mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 38, og dommen i sagen Imelios mod Kommissionen, nævnt i præmis 47 ovenfor, præmis 19).

57 Under alle omstændigheder og selv hvis annullationspåstanden, for så vidt som den omhandler den del af skrivelsen af 19. marts 2008, der vedrører de 22 omtvistede kontrakter, således kunne omkvalificeres, skal den afvises, da Retten åbenbart ikke har kompetence til at påkende sagen.

58 Retten har nemlig ikke kompetence til at træffe afgørelse som førsteinstans i tvister om opfyldelse af en aftale, der er anlagt af fysiske eller juridiske personer i medfør af en voldgiftsklausul. I modsat fald ville Retten udvide sin dømmende myndighed til andre tvister end dem, som udtømmende er forbeholdt dens afgørelse (Rettens kendelse af 3.10.1997, sag T-186/96, Mutual Aid Administration Services mod Kommissionen, Sml. II, s. 1633, præmis 47).

59 I denne sag indeholder de 22 kontrakter, der er nævnt i præmis 1 ovenfor, imidlertid ingen voldgiftsklausul, der udpeger Retten til at træffe afgørelse i denne tvist, men bestemmer derimod, at tvister vedrørende disse kontrakter er omfattet af kompetencen hos retterne i Bruxelles.

- 60 For det andet skal det, for så vidt som skrivelsen af 19. august 2008 omhandler de 12 kontrakter, der er nævnt i præmis 14 og 18 ovenfor, og som er indgået mellem sagsøgeren og visse AVS-stater og finansieret af EUF, anføres, at ifølge fast retspraksis vedrørende offentlige kontrakter, der modtager økonomisk støtte fra EUF, har de opgaver, som Kommissionens repræsentanter har, hvad enten de udmønter sig i godkendelse eller manglende godkendelse eller i påtegninger eller manglende påtegninger, udelukkende til formål at få konstateret, om betingelserne for finansiering er opfyldt. De har ikke til formål og kan ikke bevirke et brud på grundsætningen om, at de pågældende kontrakter er et nationalt anliggende for de modtagende stater, der som de eneste har ansvaret for at udarbejde, forhandle og indgå dem (Domstolens dom af 10.7.1984, sag 126/83, STS mod Kommissionen, Sml. s. 2769, præmis 16, og af 10.7.1985, sag 118/83, CMC m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2325, præmis 28).
- 61 De virksomheder, der afgiver tilbud, eller som tildeles de pågældende kontrakter, har ingen retlig forbindelse med den modtagende stat, der har ansvaret for kontrakten, og ingen afgørelser truffet af Kommissionens repræsentanter kan bevirke, at en beslutning truffet af denne institution i forhold til disse virksomheder kan anses for at være trådt i stedet for en beslutning truffet af AVS-staten, der som den eneste er beføjet til at indgå og undertegne kontrakten (Domstolens dom i sagen STS mod Kommissionen, nævnt i præmis 60 ovenfor, præmis 18, samt dom af 14.1.1993, sag C-257/90, Italsolar mod Kommissionen, Sml. I, s. 9, præmis 22, og af 29.4.1993, sag C-182/91, Forafrique Burkinabe mod Kommissionen, Sml. I, s. 2161, præmis 23).
- 62 Disse betragtninger, der gælder for de kontrakter om levering af tjenesteydelser, der er nævnt i præmis 14 ovenfor, og som er indgået efter et nationalt udbud organiseret af den pågældende AVS-stat, gælder ligeledes analogt for de tilskudskontrakter, som er indgået med en af de AVS-stater, der er nævnt i præmis 18 ovenfor.
- 63 Disse betragtninger er imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelige til at konkludere, at et annulationssøgsmål til prøvelse af en akt, som Kommissionen har vedtaget under udøvelse af sine egne kompetencer, anlagt af en borger, der er omhandlet i denne akt, og som er formel adressat herfor, skal afvises, selv hvis denne akt er en del af en kontraktmæssig procedure (jf. i denne retning dommen i sagen Geotronics mod Kommissionen, nævnt i præmis 46 ovenfor, præmis 13 og 14).

64 Det skal med henblik på at udtale sig om, hvorvidt annullationspåstanden kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som den angår de 12 kontrakter, der er indgået mellem sagsøgeren på den ene side og forskellige AVS-stater på den anden side, derfor afgøres, om denne skrivelse, der formelt er stilet til sagsøgeren, faktisk indeholder en kommissionsbeslutning, der er vedtaget ved udøvelsen af Kommissionens egne kompetencer, og som kan være genstand for et annullationssøgsmål ved Retten.

65 Sagsøgeren har selv anerkendt, at for så vidt som Kommissionen i skrivelsen af 19. august 2008 meddelte sagsøgeren, at denne snart ville blive tilstillet en debetnota, udgør denne skrivelse ikke en akt, der har bindende retsvirkninger for sagsøgeren. Sagsøgeren har imidlertid anført, at Kommissionen i skrivelsen ikke begrænsede sig til at besvare sagsøgerens klagepunkter vedrørende den revision, som den eksterne revisor havde gennemført på Kommissionens anmodning, men traf en formel beslutning, der bragte den administrative revisionsprocedure til ophør, og erklærede den eksterne revisors konklusioner for gyldige ved at vedtage den endelige rapport. Denne beslutning kan være genstand for et annullationssøgsmål ved Retten.

66 Det skal i denne henseende anføres, at en revision, der gennemføres i forbindelse med kontrakter finansieret af EUF, nødvendigvis har til formål at efterprøve, om de økonomiske transaktioner, der er gennemført i forbindelse med opfyldelsen af disse kontrakter, er forskriftsmæssige. I denne sammenhæng kan de uregelmæssigheder, der gav anledning til en pligt til at betale visse beløb tilbage til EUF, fastslås.

67 Beløb, der skyldes EUF, og som er blevet fastslået efter en af Kommissionen gennemført revision eller på Kommissionens anmodning, stammer imidlertid ikke fra selve revisionen, men fra en kontraktparts tilsidesættelse af vedkommendes kontraktforpligtelser i henhold til en kontrakt finansieret af EUF. Revisionsrapporten fastslår nemlig blot de eventuelle allerede eksisterende uregelmæssigheder og de fordringer, der følger heraf. Den ændrer ikke på retsstillingen for fordringernes debitor. Debitor har i øvrigt mulighed for at anfægte konstateringerne og konklusionerne i revisionsrapporten ved de kompetente retsinstanser i forbindelse med en tvist vedrørende de pågældende fordringer.

- 68 Sagsøgerens argument, hvorefter vedtagelsen af den endelige rapport forpligtede sagsøgeren til at ændre sit regnskab ved at slette et tilgodehavende og i stedet indføre en uforudset gæld, kan ikke føre til den modsatte konklusion, eftersom — således som det allerede er anført — revisionsrapporten ikke pålægger sagsøgeren en pligt til at ændre regnskabsførelsen, hvilket er omfattet af sagsøgerens enekompetence.
- 69 Det skal ligeledes bemærkes, at Kommissionen i henhold til de aftaler og konventioner, hvorved de forskellige EUF'ere er stiftet, og i henhold til de dertil svarende finansforordninger, skal sikre forvaltningen af disse EUF'er. I denne sammenhæng har Kommissionen ikke blot ret, men også pligt til at sikre sig, at der ikke sker udbetaling af fællesskabsmidler, medmindre betingelserne herfor er opfyldt, og den har herved navnlig pligt til at søge fremskaffet de oplysninger, der er nødvendige for at sikre en økonomisk forsvarlig forvaltning af EUF's midler (Rettens dom af 11.7.1996, sag T-175/94, International Procurement Services mod Kommissionen, Sml. II, s. 729, præmis 45; jf. ligeledes i denne retning dommen i sagen CMC m.fl. mod Kommissionen, nævnt i præmis 60 ovenfor, præmis 44 og 47).
- 70 Således som det er anført i præmis 12 og 13 ovenfor, skal den ledende anvisningsberettigede for EUF, der er blevet udnævnt af Kommissionen, udfærdige en indtægtsordre for ethvert tilgodehavende, der er konstateret likvidt og inddriveligt, til EUF. Denne ordre stiles til regnskabsføreren, der ligeledes er udnævnt af Kommissionen. Regnskabsføreren udviser omhu for at sikre, at EUF får denne indtægt, og hvis den fordring, som indtægtsordren omhandler, faktisk ikke er inddrevet, giver han meddelelse til den ledende anvisningsberettigede for EUF og indleder inddrivelsesproceduren. Finansforordningen af 27. marts 2003, der finder anvendelse på den niende EUF, tilføjer, at indtægtsordren ledsages af en debetnota, der er stilet til debitor.
- 71 Fastslåelsen af en fordring til EUF i en revisionsrapport, der vedrører kontrakter finansieret af EUF, kan give anledning til udarbejdelsen af en indtægtsordre og i givet fald en debetnota stilet til debitor.

72 Således som det allerede er blevet udtalt, er en debetnota imidlertid blot en oplysning til debitor om en forpligtelse, der følger af en kontrakt finansieret af den niende EUF, som Kommissionen ikke deltog i. Hvis debitor ikke betaler det krævede beløb, kan Kommissionen enten afstå fra at inddrive fordringen, foretage modregning eller foretage tvangsfuldbyrdelse, som kan ske ved en beslutning, der kan tvangsfuldbyrdes, eller ved fuldbyrdelsesdom opnået ad rettens vej. Debetnotaen kan således ikke fuldbyrdes, men er blot en indledende akt, der går forud for vedtagelsen af en afgørelse fra Kommissionen om at indlede eller ikke indlede en inddrivelsesprocedure, anlægge en retssag eller vedtage en beslutning, der kan tvangsfuldbyrdes. Debetnotaen er derfor ikke en foranstaltning, der definitivt fastsætter Kommissionens standpunkt, den har ikke bindende retsvirkninger, som kan påvirke debtors interesser, og kan derfor ikke være genstand for et annullationssøgsmål (jf. i denne retning Rettens dom af 17.4.2008, sag T-260/04, Cestas mod Kommissionen, Sml. II, s. 701, præmis 75 og 76).

73 Denne konklusion gælder ligeledes for så vidt angår en indtægtsordre, således som fastsat i alle de finansforordninger, der regulerer de i denne sag omhandlede fire EUF'er. Ud over at en sådan ordre end ikke er stilet til debitor, men er af rent intern karakter, idet den udelukkende er stilet til regnskabsføreren, pålægger den kun denne sidstnævnte en forpligtelse i tilfælde af, at den pågældende fordring ikke er inddrevet, til at indlede inddrivelsesproceduren med de forskellige midler, der er anført ovenfor.

74 Det er dermed på ingen måde sikkert, at en revisionsrapport, der har fastslået fordringer til EUF, giver anledning til en akt, der har bindende retsvirkninger, som kan påvirke debtors interesser. Dette er åbenbart ikke tilfældet, hvis Kommissionen beslutter at give afkald på inddrivelse af fordringen. Dette er heller ikke tilfældet, hvis Kommissionen beslutter at indlede inddrivelsesproceduren gennem en retssag, i hvilket tilfælde der anlægges sag direkte ved de kompetente retter. I dette sidste tilfælde har debitor, således som det er fremgået, mulighed for at anfægte revisionens konklusioner i forbindelse med disse retsforhandlinger.

75 Selv om det antages, at en revisionsrapport vedrørende kontrakter finansieret af EUF fører til en senere akt, der har bindende retsvirkninger for en af kontrahenterne, udgør denne akt kun en forberedende akt til denne senere akt, som alene kritiserer den berørte part. En kommissionsbeslutning, som afslutter revisionen og erklærer den eksterne revisors konklusioner for gyldige ved at vedtage den endelige rapport, kan dermed ikke i

henhold til den ovenfor i præmis 47 og 48 anførte retspraksis være genstand for et annullationssøgsmål ved Retten.

- 76 Sagsøgeren har med urette i denne henseende påberåbt sig en påstået administrativ revisionsprocedure. Ingen af de finansforordninger, der er nævnt i præmis 11 ovenfor, indeholder bestemmelser om revisioner vedrørende kontrakter finansieret af EUF. Selv om dette ikke betyder, at det er forbudt Kommissionen selv at gennemføre dem eller at anmode en ekstern revisor om at gennemføre dem for Kommissionens regning, forholder det sig ikke desto mindre således, at der i så fald ikke kan være tale om en speciel og særskilt revisionsprocedure, som angiveligt afsluttes ved en beslutning, der godkender revisionsrapporten. Den ovenfor i præmis 49 anførte retspraksis er dermed ikke relevant i denne sag.
- 77 Det følger af ovenstående betragtninger, at påstanden om annullation af den beslutning, der angiveligt er indeholdt i skrivelsen af 19. marts 2008, ligeledes skal afvises, for så vidt som denne skrivelse vedrører de 12 kontrakter, der er indgået mellem sagsøgeren og forskellige AVS-stater finansieret af EUF, og skal dermed afvises i sin helhed.
- 78 For det tredje rejser sagsøgerens argumentation i det dokument, der blev indleveret den 1. december 2009 (jf. præmis 35 ovenfor), ikke tvivl om den konklusion, hvorefter påstanden om annullation af den beslutning, der angiveligt er indeholdt i skrivelsen af 19. august 2008, skal afvises for så vidt angår de 22 kontrakter, der er nævnt i præmis 1 ovenfor, og for så vidt angår de 12 kontrakter, der er nævnt i præmis 14 og 18 ovenfor.
- 79 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at mens kontrakten mellem Kommissionen og den eksterne revisor, der er fremlagt som bilag til dette dokument, bestemmer, at revisoren gennemfører en »revision« i overensstemmelse med »internationale regnskabsstandarder«, godtog Kommissionen efterfølgende og uden formelt at ændre kontrakten, at revisoren udelukkende foretog efterprøvelser i henhold til en »vedtagen procedure«. Sagsøgeren har anført, at denne omstændighed bekræfter, at de anbringender, der blev påberåbt i stævningen, er begrundede, og sagsøgeren har

påberåbt sig to nye anbringender om henholdsvis en tilsidesættelse af »forpligtelsen at være upartisk i administrative handlinger« og om overskridelse af beføjelser eller magtmisbrug.

- 80 Selv hvis disse angivelser kunne tages til følge og måtte være begrundede, godtgør de på ingen måde, at skrivelsen af 19. august 2008 indeholder en beslutning, der kan være genstand for et annulationssøgsmål ved Retten. Herudover tilsigter de at godtgøre, at den revision, som den eksterne revisor gennemførte på Kommissionens anmodning, var uretmæssig. Således som det allerede er blevet anført, er denne revision imidlertid en del af et kontraktforhold, som den ikke kan adskilles fra.

### *Erstatningspåstanden*

#### Parternes argumenter

- 81 Kommissionen har gjort gældende, at den angiveligt skadevoldende adfærd, som sagsøgeren har kritiseret den for i forbindelse med erstatningspåstanden, vedrører den omstændighed, at Kommissionen ikke har opfyldt de forpligtelser, der følger af de forskellige finansieringskontrakter, som Kommissionen har indgået, korrekt eller slet ikke ved at indstille visse betalinger. En gennemlæsning af de dele af stævningen, som vedrører den angiveligt ulovlige karakter af Kommissionens adfærd, årsagsforbindelsen mellem denne adfærd og den skade, som sagsøgeren angiveligt har lidt, og udstrækningen heraf, bekræfter denne konklusion.
- 82 Ifølge Kommissionen forudsætter efterprøvelsen af den angiveligt ulovlige adfærd, som sagsøgeren har kritiseret den for, dermed en undersøgelse af de rettigheder og pligter, der påhviler den i medfør af de pågældende kontrakter. En sådan undersøgelse ligger dog uden for Rettens kompetence, idet der ikke i kontrakterne findes en voldgifts-

klausul, der udpeger Retten til at træffe afgørelse i denne tvist. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at sagsøgeren med erstatningspåstanden har forsøgt at opnå et resultat, som denne kun kan opnå ved at anlægge en sag om ansvar inden for kontraktforhold ved de kompetente retter. Erstatningspåstanden skal dermed åbenbart afvises.

83 Sagsøgeren har i stævningen til støtte for erstatningspåstanden påberåbt sig, at Kommissionen ikke i rette tid meddelte sagsøgeren sin beslutning, der blev vedtaget i november 2005, om at indstille alle betalinger til sagsøgeren, samt at Kommissionen afviste at give sagsøgeren afklarende oplysninger herom og at mødes med sagsøgerens repræsentanter. Denne adfærd varede i flere måneder, indtil Kommissionen ved skrivelse af maj 2006 gav sagsøgeren meddelelse om beslutningen. Ifølge sagsøgeren er Kommissionens adfærd behæftet med de samme ulovligheder som dem, der er redegjort for til støtte for annullationspåstanden, og udgør ligeledes en tilsidesættelse af principperne om god forvaltningsskik og gennemsigtighed fra Kommissionens side.

84 For så vidt angår årsagsforbindelsen mellem den adfærd, som Kommissionen kritiseres for, og den skade, som sagsøgeren hævder at have lidt, og udstrækningen heraf har sagsøgeren gjort gældende, at da sagsøgeren ikke havde kendskab til Kommissionens beslutning om at indstille betalingerne til sagsøgeren, fortsatte sagsøgeren med at gennemføre flere projekter uden at ændre sin operationelle struktur og sine udgiftsprogrammer og pådrog sig derfor ny »gæld«, både på grund af gennemførelsen af andre projekter, som sagsøgeren deltog i, og sagsøgerens medvirken i flere retssager. Sagsøgeren har ligeledes lidt en »meget alvorlig« ikke-økonomisk skade. I øvrigt har sagsøgeren påberåbt sig, at Fællesskabet er ansvarligt uden for kontraktforhold på objektivt grundlag.

85 Sagsøgeren har i sine bemærkninger om formalitetsindsigelsen gjort gældende, at Kommissionens argumentation vedrørende erstatningspåstandens afvisning bygger på en urigtig gengivelse af stævningens indhold. Det følger af en gennemlæsning af hele den del af stævningen, der vedrører erstatningspåstanden, at sagsøgeren har nedlagt påstand om erstatning for den skade, sagsøgeren har lidt på grund af, at Kommissionen undlod i rette tid at give foreningen meddelelse om beslutningen om at indstille alle betalinger til den. Erstatningspåstanden bygger dermed på tilsidesættelsen af

principperne om gennemsigtighed og god forvaltningsskik fra Kommissionens side og på andre anbringender om ulovlighed, der er påberåbt til støtte for annullationspåstanden.

- <sup>86</sup> Den omstændighed, at sagsøgeren har nedlagt påstand om erstatning for den materielle skade med beløb, der klart adskiller sig fra de betalinger, som sagsøgeren kunne hævde at have ret til i henhold til de pågældende kontrakter, og at sagsøgeren endvidere har ønsket erstatning for ikke-økonomisk skade, bekræfter, at erstatningspåstanden ikke er inden for kontraktforhold og dermed kan antages til realitetsbehandling.

#### Rettens bemærkninger

- <sup>87</sup> Det skal for det første anføres, at ifølge fast retspraksis er det en forudsætning for Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold i den i artikel 288, stk. 2, EF omhandlede forstand, at en række betingelser skal være opfyldt med hensyn til den retsstridige adfærd, der foreholdes institutionerne, det eventuelle tab samt årsagssammenhængen mellem den hævdede adfærd og det påberåbte tab (Domstolens dom af 29.9.1982, sag 26/81, *Oleifici Mediterranei mod EØF*, Sml. s. 3057, præmis 16, Rettens dom i sagen *International Procurement Services mod Kommissionen*, nævnt i præmis 69 ovenfor, præmis 44, og dom af 11.7.1997, sag T-267/94, *Oleifici Italiani mod Kommissionen*, Sml. II, s. 1239, præmis 20).
- <sup>88</sup> For det andet, og således som det fremgår af fast retspraksis, kan Fællesskabet kun ifalde erstatningsansvar uden for kontraktforhold som følge af en lovlig handling, såfremt tre betingelser er opfyldt samtidig, nærmere bestemt betingelsen om, at det hævdede tab skal foreligge, betingelsen om årsagssammenhæng mellem tabet og den handling, der lægges Fællesskabets institutioner til last, samt betingelsen om tabets usædvanlige og særlige karakter (Domstolens dom af 15.6.2000, sag C-237/98 P, *Dorsch Consult mod Rådet og Kommissionen*, Sml. s. 4549, præmis 19 og 53, og Domstolens kendelse af 20.3.2007, sag C-325/06 P, *Galileo International Technology m.fl. mod Kommissionen*, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 76).

- 89 For det tredje og sidste skal en stævning ifølge artikel 21, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, der i overensstemmelse med samme statuts artikel 53, stk. 1, finder anvendelse på retsforhandlinger ved Retten, og artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement angive søgsmålets genstand og indeholde en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Disse angivelser skal være tilstrækkelig klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og til, at Retten i givet fald på det foreliggende grundlag kan tage stilling til sagen. Af retssikkerheds- og retsplejehensyn er det en forudsætning for, at en sag kan antages til realitetsbehandling, at de væsentligste af de faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, fremgår af selve stævningen, eventuelt kortfattet, men dog på en sammenhængende og forståelig måde (Rettens kendelse af 2.4.1993, sag T-85/92, De Hoe mod Kommissionen, Sml. II, s. 523, præmis 20, og af 21.5.1999, sag T-154/98, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1703, præmis 49, samt Rettens dom af 15.6.1999, sag T-277/97, Ismeri Europa mod Revisionsretten, Sml. II, s. 1825, præmis 28 og 29).
- 90 For så vidt angår en erstatningspåstand, som vedrører erstatning for en skade, der angiveligt er lidt på grund af Kommissionens indstilling af alle betalinger til sagsøgeren, skal sagsøgeren for at opfylde de ovennævnte forpligtelser i stævningen præcisere de faktiske og retlige forhold, der ligger til grund for Kommissionens hævdede forpligtelse til at foretage betalinger til sagsøgeren, eller i det mindste i rette tid give meddelelse om beslutningen om at indstille disse betalinger.
- 91 Sådanne præciseringer er frem for alt nødvendige for at give Retten mulighed for at efterprøve, om søgsmålet faktisk vedrører Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, både på grund af en ulovlig handling og en lovlig handling, eller om det snarere vedrører ansvaret inden for kontraktforhold, i hvilket tilfælde, således som det fremgår af den ovenfor i præmis 58 anførte retspraksis, Retten kun har kompetence til at påkende sagen, hvis de pågældende kontrakter indeholder en voldgiftklausul, som udpeger den til at påkende tvister vedrørende kontrakternes opfyldelse.
- 92 Det skal imidlertid fastslås, at selv om sagsøgeren i stævningen har påberåbt sig, at Kommissionen angiveligt indstillede alle betalinger til sagsøgeren allerede i november 2005, har sagsøgeren ikke præciseret, hvilke betalinger denne havde ret til, hvis der ikke var sket indstilling, og end mindre om de er begrundede i de kontrakter, der er indgået mellem sagsøgeren og Kommissionen, eller om de følger direkte af gældende

bestemmelser, der i øvrigt ikke er omtalt i stævningen. Det følger heraf, at for så vidt angår erstatningspåstanden opfylder stævningen ikke minimumskraverne i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c).

93 Den omstændighed, at sagsøgeren i stævningen udelukkende har påberåbt sig Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold og Kommissionens påståede tilsidesættelse af principperne om god forvaltningsskik og gennemsigtighed, kan ikke rejse tvivl om disse konklusioner.

94 For så vidt angår en kontraktrelateret tvist kan den blotte påberåbelse af retsregler, der ikke følger af en kontrakt, men som parterne skal overholde, ikke have den følge at ændre tvistens kontraktrelaterede karakter og dermed fratage den part, der har påberåbt sig disse regler, den kompetente retsinstans. Hvis det forholdt sig anderledes, kunne tvistens art og dermed den kompetente retsinstans ændres i henhold til de af parterne påberåbte regler, hvilket strider mod de forskellige retsinstansers materielle kompetenceregler (Domstolens dom af 20.5.2009, sag C-214/08 P, Guigard mod Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 43).

95 I øvrigt er institutionerne udelukkende underlagt forpligtelser, der følger af det almindelige princip om god forvaltningsskik, i forhold til de retsundergivne, i forbindelse med udøvelsen af deres forvaltningsansvar. Når forholdet mellem Kommissionen og sagsøgeren derimod klart er kontraktrelateret, kan sagsøgeren kun kritisere Kommissionen for tilsidesættelse af kontraktbestemmelser eller tilsidesættelsen af lovgivning, der finder anvendelse på kontrakten (jf. i denne retning Rettens dom af 3.6.2009, sag T-179/06, Kommissionen mod Burie Onderzoek en advies, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 118).

96 Det fremgår af disse betragtninger, at sagsøgeren ikke kunne begrænse sig til i stævningen at påberåbe sig Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold og Kommissionens påståede tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik, men

skulle præcisere baggrunden, uanset om den var kontraktmæssig eller ikke, for de forpligtelser, som Kommissionen tilsidesatte, da den besluttede at indstille alle betalinger til sagsøgeren, og da den i en længere periode undlod at give sagsøgeren meddelelse om denne indstilling.

97 Det følger af det ovenstående, at erstatningspåstanden ikke kan antages til realitetsbehandling og skal forkastes.

98 Der kan ikke rejses tvivl om denne konklusion med sagsøgerens argumentation i det dokument, der blev indleveret den 1. december 2009 (jf. præmis 35 ovenfor). Denne argumentation er uden relevans for erstatningspåstanden, eftersom den vedrører den revision, der blevet gennemført af en ekstern revisor på Kommissionens anmodning, og dermed vedrører en periode, der ligger efter den periode, der er omfattet af erstatningspåstanden. Ifølge sagsøgerens egne angivelser ophørte Kommissionens culpøse adfærd med fremsendelsen af Europaid's skrivelse af 3. maj 2006, som oplyste sagsøgeren om indstillingen af alle betalinger til denne. Revisionen påbegyndtes imidlertid først den 12. juli 2006 (jf. præmis 21 og 23 ovenfor).

99 Under alle omstændigheder, selv om stævningen skal forstås således, at de betalinger, der er omfattet af den udsættelse, der angiveligt blev besluttet i november 2005, har deres oprindelse i de ovennævnte 34 kontrakter, som er berørt af den af Kommissionen anordnede revision, skal det for så vidt angår de 22 kontrakter, der er indgået mellem Kommissionen og sagsøgeren som nævnt i præmis 1 ovenfor, bemærkes, at Kommissionens tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af disse kontrakter, indebærer ansvar inden for kontraktforhold og giver anledning til en tvist vedrørende kontrakterne, som ikke er omfattet af Rettens kompetence, idet der ikke foreligger en voldgiftsklausul, der udpeger Retten til at træffe afgørelse i denne tvist.

100 Hvad for det andet angår de 12 kontrakter, der er nævnt i præmis 14 og 18 ovenfor, og som er indgået mellem sagsøgeren og visse AVS-stater finansieret af EUF, er det korrekt, at betragtningerne i præmis 60 og 62 ovenfor ikke kan påvirke de retsmidler,

som enhver berørt har over for Kommissionen inden for rammerne af de fremgangsmåder, der er fastsat i artikel 235 og artikel 288, stk. 2, EF (Domstolens dom af 19.9.1985, sag 33/82, Murri mod Kommissionen, Sml. s. 2759, præmis 35).

101 Det er imidlertid blevet udtalt, at i tilfælde af, at en tvist vedrørende kontrakten mellem en AVS-stat og medkontrahenten i forbindelse med en kontrakt finansieret af EUF ikke er blevet løst forudgående, i mindelighed eller i henhold til de procedurer, der fremgår af kontrakten, såsom voldgift, er den anden kontraktpart ude af stand til at godtgøre, at Kommissionens adfærd har forvoldt vedkommende et andet tab end det tab, som det tilkommer vedkommende at søge erstattet af den pågældende AVS-stat ved rette forum. I et sådant tilfælde skal en erstatningspåstand nedlagt af denne part mod Kommissionen i medfør af artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF forkastes, da sagsøgeren ikke har kunnet godtgøre, at der er årsagsforbindelse mellem den adfærd, som Kommissionen kritiseres for, og den påståede skade (jf. i denne retning dommen i sagen Murri mod Kommissionen, nævnt i præmis 100 ovenfor, præmis 36-39, og i sagen International Procurement Services mod Kommissionen, nævnt i præmis 69 ovenfor, præmis 58-61).

102 Dette er netop tilfældet i denne sag for så vidt angår de 12 ovennævnte kontrakter, der er indgået mellem sagsøgeren og forskellige AVS-stater. Ifølge sagsøgerens egne angivelser har den skade, der er omfattet af erstatningspåstanden, sin oprindelse i indstillingen af betalingerne til sagsøgeren, som AVS-staterne i henhold til disse kontrakter skulle gennemføre, hvis alle betingelserne i denne henseende var opfyldt.

103 Det tilkom imidlertid sagsøgeren, og det tilkommer fortsat sagsøgeren, hvis kravet er berettiget, at forfølge de berørte AVS-stater i henhold til de passende retsmidler med henblik på at opnå erstatning for den eventuelle skade, der følger af den tilsidesættelse, som disse stater påstår at have begået, af deres forpligtelser i henhold til de pågældende kontrakter. Selv om det antages, at erstatningspåstanden kan forstås således, at den tilsigter erstatning for den skade, som sagsøgeren angiveligt har lidt på grund af indstillingen af betalingerne i henhold til de til pågældende 12 kontrakter, skal den imidlertid forkastes som åbenbart retligt ugrundet.

- 104 Det fremgår af ovenstående betragtninger, at erstatningspåstanden ligeledes skal forkastes og dermed søgsmålet i sin helhed. Under disse omstændigheder er det ikke nødvendigt at træffe de foranstaltninger, som sagsøgeren har fremsat begæring om den 2. juli og den 30. september 2009 (præmis 32 og 34 ovenfor), uanset deres nøjagtige retlige kvalifikation, nemlig om der er tale om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse eller om bevisoptagelse. Ifølge sagsøgeren har disse foranstaltninger nemlig snarere til formål at præcisere arten af Kommissionens instrukser til den eksterne revisor, der gennemførte revisionen, hvilket spørgsmål er uden relevans for tvistens løsning.

### **Sagens omkostninger**

- 105 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstande herom.

På grundlag af disse præmisser

bestemmer

RET TEN (Femte Afdeling):

**1) Europa-Kommissionen frifindes.**

**2) Alisei betaler sagens omkostninger.**

Således bestemt i Luxembourg den 8. februar 2010.

Justitssekretær

E. Coulon

Afdelingsformand

M. Vilaras