



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

28. februar 2019*

»Appel – voldgiftsbestemmelse – artikel 272 TEUF – begrebet »anerkendelsessøgsmål« – artikel 263 TEUF – begrebet »administrativ afgørelse« – tilskudsaf tale indgået som led i rammeprogrammet for innovation og konkurrenceevne (CIP) (2007-2013) – revisionsrapporter, hvorved det konstateres, at visse anmeldte omkostninger ikke er tilskudsberettigede«

I sag C-14/18 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 5. januar 2018,

Alfamicro – Sistemas de computadores, Sociedade Unipessoal, Lda, Cascais (Portugal), ved advogados G. Gentil Anastácio og D. Pirra Xarepe,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved J. Estrada de Solà og M.M. Farrajota, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Toader (refererende dommer), og dommerne L. Bay Larsen og M. Safjan,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: portugisisk.

Dom

- 1 Alfamicro – Sistemas de computadores, Sociedade Unipessoal, Lda (herefter »Alfamicro«) har ved sin appel nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions dom af 14. november 2017, Alfamicro mod Kommissionen (T-831/14, ikke trykt i Sml., herefter »den appellerede dom«, EU:T:2017:804), hvorved Retten frifandt Kommissionen i det søgsmål, som selskabet havde anlagt i henhold til artikel 272 TEUF i det væsentlige med påstand om, at det fastsloges, at den fordring, som Kommissionen havde gjort gældende over for appellanten i henhold til tilskudsaftale nr. 238882 om Den Europæiske Unions finansiering af projektet »Save Energy«, der var indgået som led i det rammeprogram for innovation og konkurrenceevne (2007-2013), som var fastlagt ved Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1639/2006/EF af 24. oktober 2006 (EUT 2006, L 310, s. 15, herefter »den omtvistede tilskudsaftale«), ikke eksisterede.

Retsforskrifter

- 2 I henhold til artikel 1, stk. 2, i afgørelse nr. 1639/2006, sammenholdt med anden betragtning hertil, blev afgørelsen vedtaget med det formål at styrke den konkurrence- og innovationsevne, som Det Europæiske Fællesskab har i sin egenskab af et avanceret vidensamfund, hvor bæredygtig udvikling er baseret på en solid økonomisk vækst og en særdeles konkurrencepræget social markedsøkonomi med et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten. Afgørelsen blev ophævet med virkning fra den 31. december 2013 ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1287/2013 af 11. december 2013 om et program for virksomheders konkurrenceevne og små og mellemstore virksomheder (Cosme) (2014-2020) og om ophævelse af afgørelse nr. 1639/2006/EF (EUT 2013, L 347, s. 33).
- 3 Ifølge 19. betragtning til afgørelse nr. 1639/2006 var hensigten med afgørelsen bl.a. at træffe passende foranstaltninger for at forebygge uregelmæssigheder og svig og tage skridt til at geninddrive midler, som er tabt, uretmæssigt udbetalt eller ukorrekt anvendt, i overensstemmelse med Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT 1995, L 312, s. 1), Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 2185/96 af 11. november 1996 om Kommissionens kontrol og inspektion på stedet med henblik på beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser mod svig og andre uregelmæssigheder (EFT 1996, L 292, s. 2) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1073/1999 af 25. maj 1999 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) (EFT 1999, L 136, s. 1).
- 4 I afgørelsens artikel 2, stk. 2, litra b), var støtteprogrammet for IKT-politik anført blandt et af rammeprogrammets mål.
- 5 Afgørelsens artikel 9, som havde overskriften »Beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser«, fastsatte i stk. 3:

»Alle gennemførelsesforanstaltninger, der følger af denne afgørelse, skal navnlig indeholde bestemmelser om overvågning og finanskontrol udøvet af Kommissionen eller dennes befuldmægtigede repræsentant og om revision udført [af] Revisionsretten, om nødvendigt på stedet.«

Tvistens baggrund

- 6 Alfamicro er et enkeltmandsselskab stiftet i henhold til portugisisk ret, som leverer tjenesteydelser på området for computere og informationsteknologi. Den 9. juni 2009 indgik Alfamicro den omtvistede tilskudsaftale med Kommissionen.

- 7 Projektet »Save Energy«, som var finansieret ved denne aftale, tog sigte på at gøre borgere og politiske beslutningstagere mere bevidste om energieffektivitet. Projektet forløb fra den 1. marts 2009 til den 31. oktober 2011.
- 8 Alfamicro deltog i projektet som koordinator i et konsortium med 17 partnere fra fem medlemsstater. Alfamicro koordinerede gennemførelsen af innovationspilotprojekter på det teknologiske og sociale område. Endvidere deltog selskabet i andre europæiske projekter, hvor det fungerede som teknisk konsulent eller projektkoordinator.
- 9 I den omtvistede tilskudsaftales artikel 5, stk. 1, var Fællesskabets maksimale bidrag fastsat til 2 230 000 EUR, idet det yderligere var præciseret, at bidraget var begrænset til 50% af de tilskudsberettigede omkostninger.
- 10 Aftalens artikel 10, der havde overskriften »Lovvalg og værneting«, bestemte i stk. 1, at aftalen var underlagt de i aftalen anførte vilkår, relevante fællesskabsretsakter vedrørende rammeprogrammet for innovation og konkurrenceevne, finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget med tilhørende gennemførelsesbestemmelser samt øvrige relevante fællesskabsretlige bestemmelser i almindelighed og subsidiært belgisk ret.
- 11 Aftalens artikel 10, stk. 1, havde følgende ordlyd: »Tilskudsmodtagerne erklærer, at de er bekendt med og accepterer, at Kommissionen kan træffe afgørelser, der indebærer forpligtelser til at betale en pengeydelse [og som kan tvangsfuldbyrdes] i henhold til artikel 256 EF.«
- 12 Samme aftales artikel 10, stk. 3, foreskrev, at De Europæiske Fællesskabers Ret eller, i tilfælde af appel, Domstol, havde enekompetence til at behandle enhver tvist mellem Fællesskabet og tilskudsmodtagerne vedrørende fortolkningen, anvendelsen eller gyldigheden af den omtvistede tilskudsaftale samt lovligheden af de omtalte afgørelser, uden at dette berørte Kommissionens ret til umiddelbart at træffe afgørelser som omhandlet i artiklens stk. 2.
- 13 Bilag II til den omtvistede tilskudsaftale, der var en del af aftalen som helhed, indeholdt de generelle betingelser, som aftalen var underlagt. Artikel II.28 i de generelle betingelser, som havde overskriften, »Finansiel revision«, fastsatte i sit stk. 1, første afsnit, at Kommissionen på ethvert tidspunkt under det pågældende projekts gennemførelse og i fem år regnet fra den sidste betaling kunne underkaste tilskudsmodtageren revision. I henhold til artiklens stk. 1, andet afsnit, kunne denne procedure varetages af eksterne revisorer eller af Kommissionens tjenestegrene, herunder Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF). Ifølge ordlyden af artikel II.28, stk. 6, i de nævnte generelle betingelser havde Den Europæiske Revisionsret de samme beføjelser som Kommissionen, herunder ret til aktindsigt med henblik på kontroller og revisioner.
- 14 Varigheden af projektet »Save Energy« blev oprindeligt fastsat til 30 måneder og senere udvidet til 32 måneder, således at projektet blev afsluttet den 3. oktober 2011. Efter gennemførelsen af projektet betalte Kommissionen 680 300 EUR, dvs. 50% af de omkostninger, som Alfamicro havde anmeldt.
- 15 Ved skrivelse af 25. oktober 2012 meddelte Revisionsretten Alfamicro, at selskabet i henhold til artikel 287 TEUF og som fastsat i artikel II.28, stk. 6, i den omtvistede tilskudsaftales generelle betingelser skulle være genstand for en revision i selskabets lokaler i Cascais (Portugal) fra den 17. til den 19. december 2012. Revisionsretten afsluttede revisionen den 11. april 2013.
- 16 Den foreløbige revisionsrapport blev meddelt Alfamicro ved skrivelse af 29. april 2013 og dernæst revideret af Revisionsretten under hensyntagen til de foreløbige bemærkninger, som appellanten havde fremsat. Ved skrivelse af 25. august 2014 meddelte Kommissionen Alfamicro den endelige revisionsrapport, idet den underrettede selskabet om rapportens endelige afslutning. I forbindelse med revisionen afviste Revisionsretten de anmeldte omkostninger vedrørende personale, tjenesteydelser, der var leveret af to af Alfamicros underkontrahenter, samt »andre direkte omkostninger«, der

hovedsageligt omfattede rejseudgifter og udgifter til køb af forbrugsvarer, svarende til et beløb på 934 262 EUR, idet disse ikke var i overensstemmelse med de gældende aftale- eller lovgivningsmæssige bestemmelser.

- 17 Ved skrivelse af 8. september 2014 (herefter »forhåndsmeddelelsen«) meddelte Kommissionen Alfamicro, at den som følge af resultaterne af revisionen ville inddrive et beløb på 467 131 EUR, og at der ville blive udstedt en debetnota på dette beløb, såfremt Alfamicro ikke var fremkommet med bemærkninger inden for 30 dage fra modtagelsen af skrivelsen. I skrivelsen anførte Kommissionen ligeledes, at såfremt beløbet ikke blev betalt inden for den i debetnotaen fastsatte frist, ville der blive beregnet renter efter den sats, som var anført i notaen. Endelig præciserede Kommissionen, at den kunne inddrive beløbet enten ved modregning eller ved at vedtage en retsakt, der kunne tvangsfuldbyrdes. Ved skrivelse af 8. oktober 2014 anfægtede Alfamicro forhåndsmeddelelsens indhold.
- 18 Ved skrivelse af 28. oktober 2014 bekræftede Kommissionen det i forhåndsmeddelelsen anførte standpunkt, og den vedlagde en debetnota med nr. 3241413112 på 467 131 EUR, hvor betalingsfristen var fastsat til den 12. december 2014.
- 19 Ved skrivelser af 15. og 24. april 2015 tilstillet Alfamicro under den skriftlige forhandling for Retten meddelte Kommissionen herefter selskabet, at den ville foretage modregning mellem denne fordring og andre beløb, som appellanten var berettiget til i sin egenskab af tilskudsmodtager i forbindelse med tre øvrige projekter, der var støttet af Unionen. Som følge af disse modregninger udgør det beløb, som Kommissionen gør krav på over for Alfamicro, på nuværende tidspunkt 270 436 EUR.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 20 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 29. december 2015 anlagde Alfamicro sag på grundlag af artikel 272 TEUF, hvorefter Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse i henhold til en voldgiftsbestemmelse, som indeholdes i en af Unionen eller i en på dens vegne indgået offentligretlig eller privatretlig aftale.
- 21 Alfamicro nedlagde for Retten påstand om, at den afgørelse fra Kommissionen, som angiveligt var indeholdt i Kommissionens skrivelse af 28. oktober 2014, annulleredes med alle de deraf følgende retlige konsekvenser, dvs. annullation af den skrivelsen vedlagte debetnota på 467 131 EUR og udstedelse af en kreditnota på det samme beløb til selskabet.
- 22 Alfamicro fremsatte for Retten anbringender om tilsidesættelse af den omtvistede tilkudsaftale for så vidt angår vurderingen af de anmeldte omkostninger, som blev anset for ikke at være tilskudsberettigede, af proportionalitetsprincippet, af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, af retssikkerhedsprincippet og af princippet om god forvaltningsskik samt af begrundelsespligten.
- 23 I replikken, som blev indgivet efter, at Kommissionen havde truffet de i nærværende doms præmis 19 nævnte retsakter om modregning, udvidede Alfamicro genstanden for sit søgsmål, idet selskabet nedlagde påstand om, at det blev fastslået, at disse retsakter om modregning var ugyldige, og om, at Kommissionen tilpligtedes at annullere foranstaltningerne og tilbagebetale selskabet de pågældende beløb med tillæg af morarenter.
- 24 Kommissionen gjorde for sin del et modkrav gældende i det væsentlige med påstand om, at Alfamicro tilpligtedes at tilbagebetale det tilskud, som var blevet uretmæssigt udbetalt i henhold til den omtvistede tilkudsaftale.

- 25 Retten kvalificerede den påstand, som Alfamicro havde nedlagt på grundlag af artikel 272 TEUF, som et »anerkendelsessøgsmål« med det formål at opnå en konstatering af, at den fordring, som Kommissionen påberåbte sig i henhold til den omtvistede tilskudsaf tale, ikke eksisterede.
- 26 For så vidt angår det første anbringende om tilsidesættelse af den omtvistede tilskudsaf tale foretog Retten en tilbundsgående analyse af Revisionsrettens konklusioner med hensyn til omkostningerne vedrørende de tjenesteydelser, der var leveret af interne konsulenter og underkontrahenter, i dette tilfælde selskaberne O. og D.. Retten bekræftede den vurdering, som Revisionsretten og Kommissionen havde foretaget i denne forbindelse, hvorefter et beløb svarende til 93% af det tilskud, som Kommissionen havde udbetalt, ikke kunne verificeres og ikke var pålideligt og følgelig ikke kunne anses for at udgøre omkostninger, som Alfamicro reelt havde afholdt. Retten fastslog derfor, at disse omkostninger ikke var tilskudsberettigede i henhold til den omtvistede tilskudsaf tale, og den forkastede det første anbringende.
- 27 Med det andet anbringende påberåbte Alfamicro sig en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Alfamicro gjorde gældende, at eftersom projektet »Save Energy« var blevet afsluttet, og Kommissionen fuldt ud havde draget fordele heraf, var det uforholdsmæssigt at nedsætte tilskuddet til blot 7% af det oprindelige beløb. Retten fastslog, at tilskud i henhold til denne type aftaler ikke udgør et vederlag for det arbejde, som tilskudsmodtageren udfører, men et tilskud til projekter, hvor udbetalingen er underlagt nøjagtige betingelser. Kommissionen kunne derfor kun godtgøre de omkostninger, som var tilskudsberettigede i henhold til den aftale, som var indgået med den nævnte tilskudsmodtager. Retten var således af den opfattelse, at proportionalitetsprincippet ikke var blevet tilsidesat, og den forkastede anbringendet.
- 28 Med det tredje anbringende påberåbte Alfamicro sig tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, af retssikkerhedsprincippet og af princippet om god forvaltningsskik. Retten forkastede anbringendet som irrelevant, idet den fandt, at principperne ikke fandt anvendelse i en kontraktmæssig sammenhæng. Under alle omstændigheder var principperne ikke blevet tilsidesat i det foreliggende tilfælde.
- 29 Alfamicros fjerde og sidste anbringende vedrørte Kommissionens tilsidesættelse af sin begrundelsespligt. Selskabet anførte, at begrundelsen for den afgørelse, som angiveligt var indeholdt i skrivelsen af 28. oktober 2014, var »meget kortfattet«, således at afgørelsen var behæftet med en retlig fejl. Retten forkastede anbringendet, idet den bemærkede, at eftersom skrivelsen ikke udgjorde nogen administrativ retsakt, fandt begrundelsespligten ikke anvendelse i det foreliggende tilfælde. Endvidere fandt Retten, at selv såfremt anbringendet blev fortolket som et anbringende om pligten til at opfylde kontraktlige forpligtelser loyalt, ville det ikke kunne tiltrædes, eftersom skrivelsen blev sendt inden for nogle rammer, som Alfamicro var bekendt med, og selskabet allerede ved forhåndsmeddelelsen var blevet tilstrækkelig oplyst.
- 30 Retten frifandt således Kommissionen i det hele i anerkendelsessøgsmålet.
- 31 Hvad angår de i Alfamicros replik nedlagte påstande om, at det konstateredes, at de retsakter om modregning, som Kommissionen havde udstedt efter indleveringen af det indledende processkrift, var ugyldige, og om, at Kommissionen tilpligtedes at tilbagebetale selskabet de beløb, som svarede til modregningerne, med tillæg af morarenter, afviste Retten disse fra realitetsbehandling med den begrundelse, at retsakterne om modregning udgjorde administrative retsakter, og at der skal nedlægges påstand om annullation af disse på grundlag af artikel 263 TEUF. Rettens procesreglement tillader imidlertid ikke, at søgsmålets karakter ændres under sagens behandling.
- 32 For så vidt angår Kommissionens modkrav bekræftede Retten, at Revisionsrettens vurdering med hensyn til de omkostninger, der ikke blev anset for støtteberettigede, var korrekt, og den bekræftede således, at der eksisterede en fordring på et tilsvarende beløb til fordel for Kommissionen. Retten dømte således Alfamicro til at betale Kommissionen det beløb, som selskabet fortsat skyldte efter

retsakterne om modregning, dvs. 277 849,93 EUR med tillæg af renter på 26,88 EUR pr. dags forsinkelse, som påløb fra den 20. juni 2015 frem til den fulde indfrielse af den gæld, der var opstået i henhold til den omtvistede tilskudsaftale.

Parternes påstande

33 Alfamicro har med sin appel nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves.
- Sagen hjemvises til Retten med henblik på, at den påkendes i overensstemmelse med artikel 263 TEUF.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

34 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Principalt: Den af appellanten iværksatte appel afvises.
- Subsidiært: Appellen forkastes, idet den savner grundlag, og som følge heraf stadfæstes den appellerede dom.
- Appellanten tilpligtes at betale alle sagsomkostningerne.

Appellen

35 Alfamicro har til støtte for sin appel fremsat fire anbringender, herunder, for det første, om Rettens urigtige fortolkning af påstandene i den oprindelige stævning som havende til formål, at det konstateredes, at den fordring, som Kommissionen påberåbte sig i henhold til den omtvistede tilskudsaftale, ikke eksisterede, for det andet, om tilsidesættelse af den omtvistede tilskudsaftale, for det tredje, om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og, for det fjerde, om en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

Det første anbringende om tilsidesættelse artikel 263 TEUF

Formaliteten vedrørende det første anbringende

– Parternes argumenter

36 Kommissionen har gjort gældende, at det første anbringende bør afvises. Kommissionen har støttet sig på den omstændighed, at Alfamicro indgav sin stævning til Retten på grundlag af artikel 272 TEUF og den voldgiftsbestemmelse, som indeholdes i den omtvistede tilskudsaftale. Ved i forbindelse med appellen at nedlægge påstand om, at den appellerede dom ophæves, og om, at sagen hjemvises til Retten med henblik på, at den på grundlag af artikel 263 TEUF skal træffe afgørelse om gyldigheden af en angivelig administrativ afgørelse vedtaget af Kommissionen, som er indeholdt i dennes skrivelse af 28. oktober 2014, ændrer appellanten sagens genstand i strid med artikel 170 i Domstolens procesreglement. Anbringendet må derfor afvises.

37 Alfamicro har gjort gældende, at selskabet i det indledende processkrift tydeligt nedlagde påstand om, at det konstateredes, at den afgørelse fra Kommissionen, som efter selskabets opfattelse var indeholdt i skrivelsen af 28. oktober 2014, var ugyldig, og om, at den debetnota, som var vedlagt skrivelsen, annulleredes. Retten erkendte ligeledes i den appellerede doms præmis 35 og 36, at Alfamicro havde nedlagt påstand om, at en afgørelse fra Kommissionen annulleredes, idet selskabet gjorde gældende, at den afgørelse, som var indeholdt i skrivelsen, udgjorde en administrativ retsakt. Kommissionens formalitetsindsigelse kan således ikke tiltrædes.

– *Domstolens bemærkninger*

38 Det følger af Domstolens praksis, at såfremt en part fik adgang til for første gang for Domstolen at fremsætte et anbringende, der ikke var blevet fremsat for Retten, ville det være ensbetydende med at give parten adgang til at forelægge en mere omfattende sag for Domstolen end den, som parten indbragte for Retten. Under en appelsag har Domstolen principielt kun kompetence til at tage stilling til Rettens bedømmelse af de anbringender, der er blevet behandlet for den. Et argument, som ikke er blevet fremført i første instans, udgør imidlertid ikke et nyt anbringende, der skal afvises under appellen, hvis det blot udgør en uddybning af den argumentation, der blev fremført som led i et anbringende fremsat i stævningen for Retten (dom af 16.11.2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik mod Kommissionen, C-250/16 P, EU:C:2017:871, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

39 Alfamicro nedlagde ganske vist for Retten påstand om, at denne skulle træffe afgørelse på grundlag af artikel 272 TEUF og den voldgiftsbestemmelse, som indeholdes i den omtvistede tilskudsaf tale, og ikke på grundlag af artikel 263 TEUF.

40 Imidlertid fremgår det af den appellerede doms præmis 36, at appellanten fra begyndelsen nedlagde påstand om, at det konstateredes, at den afgørelse fra Kommissionen, som angiveligt var indeholdt i dennes skrivelse af 28. oktober 2014, var ugyldig. Det følger heraf, at Alfamicro tilsigtede et annulationsøgsmål. Endvidere konstaterede Retten denne modsigelse og fastslog i den appellerede doms præmis 41, at et eventuelt annulationsøgsmål ikke ville kunne antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at hverken skrivelsen eller debetnotaen udgjorde administrative retsakter, som kunne anfægtes i forbindelse med et sådant søgsmål.

41 Det følger heraf, at Alfamicro allerede i forbindelse med sit søgsmål for Retten anførte, at Kommissionens skrivelse af 28. oktober 2014 skulle anses for at være en administrativ retsakt, som hidrørte fra denne institution, selv om selskabet støttede sit søgsmål på det forkerte retsgrundlag. Eftersom det første appelanbringende angår Rettens urigtige bedømmelse af den retlige karakter af Kommissionens skrivelse af 28. oktober 2014, udgør anbringendet blot en udvidelse af den argumentation, som allerede blev fremført i forbindelse med et anbringende, som var fremsat i stævningen for Retten.

42 Anbringendet må derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

– *Parternes argumenter*

43 Med det første anbringende har Alfamicro foreholdt Retten, at den med urette fastslog, at den retsakt, med hensyn til hvilken selskabet havde nedlagt påstand om annulation, ikke havde karakter af en anfægtelig retsakt i artikel 263 TEUF's forstand, og at den i den appellerede doms præmis 50 fastslog, at Alfamicros påstand reelt tilsigtede, at det konstateredes, at den fordring, som Kommissionen har påberåbt sig i henhold til den omtvistede tilskudsaf tale, ikke eksisterede.

- 44 Ifølge Alfamicro er der flere elementer, som kan påvise, at Kommissionens skrivelse af 28. oktober 2014 udgør en administrativ retsakt. Skrivelsen fastsætter ensidigt fordringen og dennes forfaldsdato og foreskriver, at Kommissionen har beføjelse til at vedtage retsakter, som kan fuldbyrdes. Arten af Revisionsrettens revision og den omstændighed, at resultaterne af revisionen blev ekstrapoleret til andre aftaler mellem Alfamicro og Kommissionen, påviser således, at revisionen udspringer af den kontraktmæssige sammenhæng.
- 45 Endvidere udgør de modregningsforanstaltninger, som Kommissionen traf efter skrivelsen, ligeledes administrative retsakter. Det ville være modsætningsfyldt på den ene side at bekræfte, at Kommissionens fordring udspringer af en aftale, og som følge heraf pålægge tilskudsmodtageren at anlægge sag på grundlag af artikel 272 TEUF og på den anden side at anerkende, at denne institution ensidigt kan tvangsinddrive fordringen ved modregning eller ved hjælp af en administrativ retsakt, som kun kan anfægtes på grundlag af artikel 263 TEUF.
- 46 Kommissionen har bestridt den argumentation, som Alfamicro har fremført til støtte for det første appelanbringende.

– *Domstolens bemærkninger*

- 47 Indledningsvis bemærkes, således som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 42, at det følger af Domstolens faste praksis, at et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF kan anlægges til prøvelse af alle retsakter, der vedtages af institutionerne, uanset deres art eller form, som er bestemt til at afføde retsvirkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling (dom af 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro mod Kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis, og af 20.2.2018, Belgien mod Kommissionen, C-16/16 P, EU:C:2018:79, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Domstolen har imidlertid gentagne gange fastslået, at denne kompetence for Unionens retsinstanser til at fortolke og anvende bestemmelserne i EUF-traktaten i forbindelse med annullationssøgsmål ikke finder anvendelse, når sagsøgerens retsstilling indgår i forbindelse med kontraktmæssige forbindelser, hvis retlige ramme er reguleret af den nationale lovgivning, som de kontraherende parter har valgt (jf. i denne retning dom af 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro mod Kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, præmis 18, og kendelse af 21.4.2016, Borde og Carbonium mod Kommissionen, C-279/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:297, præmis 39).
- 49 Såfremt Unionens retsinstanser anså sig for kompetente til at afgøre tvister om annullation af akter, der indgår i en udelukkende kontraktmæssig sammenhæng, ville der således ikke blot være en risiko for, at artikel 272 TEUF, hvorefter det ved en voldgiftsbestemmelse er muligt at tillægge Unionen retslig kompetence, ville miste sin betydning, men også, at disse retsinstansers kompetence i de tilfælde, hvor kontrakten ikke underholder en tilsvarende bestemmelse, bliver udvidet i forhold til de begrænsninger, der følger af artikel 274 TEUF, som giver de nationale dømmende myndigheder en almindelig kompetence til at påkende tvister, hvor Unionen er part (dom af 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro mod Kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, præmis 19).
- 50 Det følger af denne retspraksis, at når der foreligger en kontrakt mellem sagsøgeren og en af institutionerne, kan der kun anlægges sag ved Unionens retsinstanser på grundlag af artikel 263 TEUF, hvis den anfægtede akt har til formål at afføde bindende retsvirkninger, der ligger uden for det kontraktmæssige forhold mellem parterne, og som indebærer udøvelse af offentligretlige beføjelser, som er tillagt den kontraherende institution i sin egenskab af administrativ myndighed (dom af 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro mod Kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, præmis 20).

- 51 I det foreliggende tilfælde er den retsakt, som Alfamicro har anfægtet, Kommissionens skrivelse af 28. oktober 2014, hvormed Kommissionen har fremsendt en debetnota til Alfamicro og henstillet til selskabet at tilbagebetale de beløb, som er blevet udbetalt uretmæssigt i henhold til den omtvistede tilskudsaftale, i den størrelsesorden, som fremgår af debetnotaen.
- 52 Den nævnte debetnota er således en del af den omtvistede tilskudsaftale, for så vidt som den vedrører inddrivelse af en fordring, der har sit grundlag i denne aftale. En sådan debetnota og den opfordring, som den indebærer, omfatter blot en angivelse af forfaldsdatoen og betingelserne for betalingen af den fordring, som de konstaterer, og de kan ikke som sådan sidestilles med et dokument, der kan tvangsfuldbyrdes, selv om de angiver tvangsfuldbyrdelse som omhandlet i artikel 299 TEUF som en mulighed blandt flere, der er til Kommissionens rådighed i det tilfælde, at debitor ikke opfylder sin forpligtelse på den fastsatte forfaldsdato (jf. analogt dom af 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro mod Kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, præmis 23).
- 53 Under alle omstændigheder iværksatte Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke tvangsfuldbyrdelse, men fremsatte et modkrav ved Retten med påstand om, at Alfamicro tilpligtedes at betale denne fordring.
- 54 Endvidere er der ikke nogen af de af Alfamicro anførte elementer, der giver anledning til at konstatere, at Kommissionen har handlet i sin egenskab af administrativ myndighed, eller at dens skrivelse af 28. oktober 2014 har affødt retsvirkninger uden for den kontraktmæssige sammenhæng, som kan ændre Alfamicros retsstilling.
- 55 Revisionsrettens revision var således foreskrevet i den omtvistede tilskudsaftale og er et led i en procedure, som sædvanligvis er foreskrevet i denne type aftale. Revisionerne forfølger et mål om at sikre, at modtageren af et tilskud kun får godtgørelse for de omkostninger, som er tilskudsberettigede i henhold til den aftale, hvorved tilskuddet bevilges, således at det sikres, at EU-midlerne forvaltes og anvendes ansvarligt.
- 56 Efter at have sendt sin skrivelse af 28. oktober 2014 ekstrapolerede Kommissionen ganske vist resultaterne af revisionen vedrørende den omtvistede tilskudsaftale til andre aftaler, som den havde indgået med Alfamicro, og de afgørelser, som Kommissionen traf på grundlag af disse ekstrapolationer, kan i givet fald ganske vist udgøre administrative retsakter fra denne institution, selv om de udspringer af disse andre aftalers kontraktmæssige sammenhæng. Imidlertid bemærkes, for det første, at den fordring, som Kommissionen konstaterer i sin skrivelse af 28. oktober 2014, ikke er baseret på sådanne ekstrapolationer, men direkte på resultaterne af Revisionsrettens revision med hensyn til de udgifter, som Alfamicro havde anmeldt i henhold til den omtvistede tilskudsaftale, og, for det andet, at Retten ikke var blevet forelagt en påstand vedrørende disse andre aftaler.
- 57 Endvidere udgør de retsakter om modregning, som Kommissionen herefter vedtog, særskilte retsakter, hvis eventuelle administrative karakter ikke har nogen betydning for, om erklæringen af fordringen i den debetnota, som var vedlagt Kommissionens skrivelse af 28. oktober 2014, er kontraktmæssig. Selv om Alfamicro generelt har kritiseret den differentierede tilgang til kontraktmæssige foranstaltninger og administrative retsakter om modregning, som er anlagt i Rettens praksis, har selskabet dog ikke i forbindelse med den foreliggende appel anfægtet Rettens beslutning i den appellerede doms præmis 196 om at afvise påstandene om annullation af Kommissionens retsakter om modregning, men blot gjort gældende, at Retten burde have fastslået, at skrivelsen af 28. oktober 2014 og den skrivelsen vedlagte debetnota udgjorde anfægtelige retsakter i artikel 263 TEUF's forstand.
- 58 Retten begik derfor ikke nogen retlig fejl, da den fastslog, at selv om søgsmålet i første instans, uanset at det udtrykkeligt var støttet på artikel 272 TEUF, skulle kvalificeres som et »annulationsøgsmål« med artikel 263 TEUF som retsgrundlag, kunne et sådant søgsmål ikke antages til realitetsbehandling,

idet hverken skrivelsen af 28. oktober 2014 eller den skrivelsen vedlagte debetnota udgjorde anfægtelige retsakter i artikel 263 TEUF's forstand, således at det, henset til den i den omtvistede tilskudsaf tale indeholdte voldgiftsbestemmelse, måtte fastslås, at Alfamicros søgsmål var støttet på artikel 272 TEUF.

59 Det følger af det ovenstående, at det første anbringende skal forkastes som ugrundet.

Det andet og det tredje anbringende om tilsidesættelse af den omtvistede tilskudsaf tale og af proportionalitetsprincippet

Parternes argumentation

60 Med det andet og det tredje anbringende, som skal behandles samlet, har Alfamicro foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 142 fastslog, at Kommissionen var forpligtet til at anmode om tilbagebetaling af finansieringen af de omkostninger, som var blevet anset for ikke at være tilskudsberettigede, og at den ikke havde tilsidesat proportionalitetsprincippet eller sin pligt til at opfylde sine kontraktlige forpligtelser loyalt.

61 Eftersom artikel II.28 i den omtvistede tilskudsaf tale fastsætter, at Kommissionen skal træffe »alle de passende foranstaltninger, som den finder nødvendige«, skulle Kommissionen efter Alfamicros opfattelse have taget hensyn til proportionalitetsprincippet, da den anvendte resultatet af Revisionsrettens revision. Den omtvistede tilskudsaf tale er en gensidigt forpligtende kontrakt, og Alfamicro har opfyldt de forpligtelser, som den var pålagt i henhold til aftalen. Kommissionen tilsidesatte imidlertid aftalen og proportionalitetsprincippet ved at nedsætte tilskuddet med 93%, til trods for at projektet »Save Energy« var blevet gennemført.

62 Kommissionen har bestridt de argumenter, som Alfamicro har fremført til støtte for sit andet og tredje anbringende.

Domstolens bemærkninger

63 Det skal indledningsvis bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 90 og 128 fastslog, at Revisionsretten med rette havde vurderet, at de af Alfamicro anmeldte omkostninger ikke var tilskudsberettigede. Denne konstatering, som under alle omstændigheder er en vurdering af de faktiske omstændigheder, der henhører under Rettens enekompetence, er ikke blevet anfægtet i den foreliggende appel.

64 Det skal således udelukkende efterprøves, om Retten med rette fastslog, at Kommissionen ikke tilsidesatte proportionalitetsprincippet ved at fratække samtlige de omkostninger, som ikke var tilskudsberettigede, fra tilskuddet, og derved anmodede om tilbagebetaling af en stor del af dette tilskud.

65 I denne forbindelse bemærkes, at Kommissionen i henhold til artikel 317 TEUF er forpligtet til at overholde princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Endvidere sikrer den beskyttelsen af Unionens finansielle interesser i forbindelse med gennemførelsen af dennes budget. Det samme gør sig gældende i kontraktforhold, eftersom de tilskud, som Kommissionen bevilger, hidrører fra Unionens budget. Det følger af et grundlæggende princip, der gælder for EU-støtte, at Unionen kun kan tildele støtte til faktisk afholdte udgifter (dom af 28.2.2013, Portugal mod Kommissionen, C-246/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:118, præmis 102 og den deri nævnte retspraksis).

- 66 Kommissionen kan derfor ikke uden et retsgrundlag godkende, at en udgift afholdes over Unionens budget, uden derved at krænke disse ved EUF-traktaten fastsatte principper. I forbindelse med et tilskud er det imidlertid tilskudsaftalen, som fastsætter betingelserne for tildeling og anvendelse af tilskuddet og helt konkret bestemmelserne for fastlæggelse af tilskuddets størrelse i forhold til de omkostninger, som anmeldes af Kommissionens medkontrahent.
- 67 Såfremt de af tilskudsmodtageren anmeldte omkostninger ikke er tilskudsberettigede i henhold til den pågældende tilskudsaftale, fordi de er blevet anset for ikke at kunne verificeres og/eller ikke at være pålidelige, har Kommissionen derfor ikke andet valg end at inddrive tilskuddet svarende til beløbet af de ikke-tilskudsberettigede omkostninger, idet Kommissionen i henhold til det retsgrundlag, som tilskudsaftalen udgør, kun er berettiget til ud af Unionens budget at godtgøre beløb, som er behørigt begrundede. Under disse omstændigheder er det i det foreliggende tilfælde en passende foranstaltning at anmode om tilbagebetaling af den del af tilskuddet, som svarer til de omkostninger, der i henhold til Revisionsrettens revisionsrapport ikke er tilskudsberettigede.
- 68 For så vidt angår argumenterne om aftalens gensidigt bindende karakter skal det blot bemærkes, at tilskuddet ikke udgør modydelsen for gennemførelsen af det af tilskudsaftalen omhandlede projekt. De beløb, som Kommissionen har udbetalt i henhold til aftalen, har udelukkende til formål at gøre det muligt for tilskudsmodtageren at bære de omkostninger, som opstår i forbindelse med projektets gennemførelse. Eftersom det er blevet fastslået, at en del af disse omkostninger ikke var tilskudsberettigede, idet tilskudsmodtageren ikke havde opfyldt sin kontraktlige forpligtelse til at begrunde anvendelsen af de til denne bevilgede beløb, skal Kommissionen inddrive denne del af omkostningerne på et tilsvarende beløb, idet den omstændighed, at tilskudsmodtageren i mellemtiden har gennemført det af tilskudsaftalen omhandlede projekt, ikke har nogen betydning for denne forpligtelse.
- 69 Hvad angår Alfamicros argument om, at der er tale om en uretmæssig berigelse, skal det blot bemærkes, at dette argument er blevet gjort gældende for første gang for Domstolen, og at det derfor ikke kan antages til realitetsbehandling.
- 70 Retten begik derfor ikke nogen retlig fejl, da den konstaterede, at Kommissionen havde truffet en passende foranstaltning i forhold til appellanten ved at anmode om tilbagebetaling af finansieringen af de omkostninger, som var blevet anset for ikke at være tilskudsberettigede, idet denne foranstaltning var den eneste, som Kommissionen kunne træffe i henhold til sine forpligtelser i medfør af såvel den omtvistede tilskudsaftale som EU-retten, og at den ikke havde handlet i strid med proportionalitetsprincippet eller princippet om loyal opfyldelse af aftaler i denne forbindelse.
- 71 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet og det tredje anbringende forkastes som ugrundede.

Det fjerde anbringende om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

Parternes argumentation

- 72 Med dette anbringende har Alfamicro gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den burde have konstateret, at Kommissionen havde tilsidesat retssikkerhedsprincippet. Appellanten har anført, at artikel II.28, stk. 5, i den omtvistede tilskudsaftale foreskrev, at Kommissionen kunne træffe »passende foranstaltninger«. Appellanten har gjort gældende, at selv om selskabet kunne have forudset, at det ville få konsekvenser for tilskuddets størrelse, hvis de i henhold til den omtvistede tilskudsaftale anmeldte omkostninger ikke kunne begrundes, ville den imidlertid aldrig kunne have forudset, at

tilskuddet ville blive nedsat med 93%, til trods for at projektet var blevet gennemført. Ved at gøre dette traf Kommissionen upassende foranstaltninger i strid med, hvad der var fastsat i den omtvistede tilskudsaftale, og den tilsidesatte derved retssikkerhedsprincippet.

73 Kommissionen er ikke enig i denne argumentation.

Domstolens bemærkninger

74 Det skal bemærkes, at Retten skulle træffe afgørelse i sin egenskab af den retsinstans, som har kompetence med hensyn til kontrakten, og som således skulle afgøre en kontraktmæssig tvist, og ikke som den retsinstans, der skulle påkende lovligheden af en retsakt, der kunne være genstand for et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF.

75 Retssikkerhedsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, kræver, at retsreglerne skal være klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, således at de berørte kan orientere sig i situationer og retsforhold, der henhører under EU-retten (dom af 8.12.2011, France Télécom mod Kommissionen, C-81/10 P, EU:C:2011:811, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).

76 I denne forbindelse følger det, at det var med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 156 og 157 fastslog, at retssikkerhedsprincippet ikke fandt anvendelse i en kontraktmæssig tvist, hvori Retten ikke skal efterprøve lovligheden af en administrativ retsakt. En eventuel tilsidesættelse af dette princip ville således ikke have nogen betydning for de forpligtelser, som påhviler Kommissionen i henhold til den omtvistede tilskudsaftale.

77 Det fjerde anbringende skal derfor afvises som irrelevant.

78 Det følger af det ovenstående, at ingen af de anbringender, som Alfamicro har fremsat til støtte for appellen, kan tiltrædes.

79 Appellen skal følgelig forkastes i sin helhed.

Sagsomkostninger

80 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen ikke tages til følge. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Alfamicro har tabt sagen, og idet Kommissionen har nedlagt påstand om, at dette selskab tilpligtes at betale sagsomkostningerne, pålægges det selskabet at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Sjette Afdeling):

1) Appellen forkastes.

2) Alfamicro – Sistemas de computadores, Sociedade Unipessoal, Lda betaler sagsomkostningerne.

Underskrifter