

A TÖRVÉNYSZÉK VÉGZÉSE (ötödik tanács)

2010. február 8. *

A T-481/08. sz. ügyben,

az **Alisei** (székhelye: Róma [Olaszország], képviselik: F. Sciaudone, R. Sciaudone, S. Gobato, R. Rio és A. Neri ügyvédek)

felperesnek

az **Európai Bizottság** (képviselet: P. van Nuffel és L. Prete, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

egyrészt a Bizottság 2008. augusztus 19-i levelében állítólagosan foglalt, az egyes, a fejlesztési együttműködés és humanitárius segítségnyújtás területén folytatott, közösségi költségvetésből vagy az Európai Fejlesztési Alapból (EFA) finanszírozott projektek keretében a felperes részére fizetett előlegek részbeni visszatérítéséről

* Az eljárás nyelve: olasz.

szóló határozat megsemmisítésére, másrészt a Bizottság magatartása következtében a felperest állítólagosan ért károk megtérítésére irányuló kérelme tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (ötödik tanács),

tagjai: M. Vilaras elnök (előadó), M. Prek és V. M. Ciucă bírák,

hivatalvezető: E. Coulon,

meghozta a következő

Végzést

Jogi és szerződési háttér

Az Alisei és a Bizottság közötti szerződések

- ¹ A felperes Alisei a Cidis és Nouva Frontiera olasz jog szerint létrehozott nonprofit egyesületek összeolvadásával 1998. január 20-án az olasz jog szerint létrehozott nonprofit egyesület. 1998. május 27. és 2004. július 21. között a felperes az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló, 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 248., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 4. kötet, 74. o.; a továbbiakban: költségvetési rendelet)

első részének VI. címe („Támogatások”), valamint a második részének a IV. címe („Külső fellépések”) alapján 22 támogatási szerződést kötött az Európai Közösségek Bizottságával.

- 2 A 22 szerződés közül 17-ben [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 és ALI 48] az általános feltételek a következő kikötést tartalmazzák: „a Bizottság és a [felperes] közötti bármely, a szerződés [...] teljesítése során felmerülő olyan jogvitát, amelyet a felek peren kívül nem tudnak rendezni, a brüsszeli bíróságok elé kell terjeszteni”.
- 3 A 22 szerződés közül ötben az általános feltételek a brüsszeli bíróságok illetékességét kötik ki a szerződések teljesítése során felmerülő jogviták elbírálására abban az esetben, ha a felek peren kívüli egyezsége való kísérlettel és/vagy egyeztetési eljárással nem tudták rendezni a vitájukat.
- 4 Ezenkívül a fent említett 22 szerződésben az általános feltételek lehetővé teszik, többek között a Bizottság illetékes szolgálatainak, a nyújtott támogatás felhasználásának vizsgálatát és ellenőrzését.

Az Alisei és harmadik országok közötti, az EFA által finanszírozott szerződések

- 5 Az Európai Fejlesztési Alap (EFA) először az EGK-Szerződés egyik melléklete, majd a Tanácsban összeült tagállamok belső megállapodásai révén az Európai Közösség és az afrikai, karibi és csendes-óceániai államok (AKCS-államok) közötti együttműködés finanszírozására jött létre. Eddig tíz egymást követő EFA volt, és ezen EFA-kra vonatkozó belső megállapodások időtartama megegyezik azon különböző megállapodások és egyezmények időtartamával, amelyek útján az Európai Közösség és tagállamai létrehozták az AKCS-államokkal e különleges partnerséget. Az EFA által nyújtott

összegek nem képezik részét az Európai Közösségek általános költségvetésének, ami magyarázatot ad arra, hogy az irányításukat miért szabályozza minden EFA esetében külön pénzügyi szabályzat.

- 6 Ami a hatodik, hetedik, nyolcadik és kilencedik EFA-t illeti, ezek létrehozását az 1984. december 8-án Loméban aláírt harmadik AKCS-EGK egyezmény (HL 1986. L 86., 3. o.; a továbbiakban: III. loméi egyezmény), az 1989. december 15-én Loméban aláírt negyedik AKCS-EGK egyezmény (HL 1991. L 229., 3. o.; a továbbiakban: IV. loméi egyezmény), az 1995. november 4-én Maurice-ban aláírt, a IV. loméi egyezmény módosításáról szóló megállapodás (HL 1998. L 156., 3. o.; a továbbiakban: maurice-i megállapodás) és a Cotonouban 2000. június 23-án aláírt, egyrészt az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok, másrészt az Európai Közösség és tagállamai közötti partnerségi megállapodás (HL L 317., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 35. kötet, 3. o.; a továbbiakban: cotonoui megállapodás) írta elő.
- 7 E megállapodások és egyezmények előírják, hogy eltérő rendelkezés hiányában minden, EFA támogatással finanszírozott projekt vagy program esetében finanszírozási megállapodás jön létre a Bizottság és az érintett AKCS-állam vagy -államok között. E megállapodás meghatározza különösen az EFA pénzügyi kötelezettségvállalását, valamint a finanszírozás részletes feltételrendszerét (lásd a III. loméi egyezmény 222. cikkének (1) bekezdését, a IV. loméi egyezménynek a maurice-i megállapodással nem módosított 291. cikkének (1) és (2) bekezdését és a cotonoui megállapodás „Végrehajtási és irányítóbizottsági eljárások” címet viselő IV. melléklete 17. cikkének (1) és (2) bekezdését).
- 8 Ezenkívül ugyanezen megállapodások és egyezmények létrehozzák az EFA engedélyezésre jogosult főtisztviselője tiszttségét. Az engedélyezésre jogosult főtisztviselőt a Bizottság nevezi ki. Az EFA forrásainak igazgatásáért felel (lásd a III. loméi egyezmény 226. cikkének (1) bekezdését, a IV. loméi egyezménynek a maurice-i megállapodással nem módosított 311. cikkének (1) bekezdését és a cotonoui megállapodás IV. melléklete 34. cikkének (1) bekezdését).
- 9 A fent említett négy EFA finanszírozása a Tanácsban összeült tagállamok között négy belső megállapodás tárgyát képezte, nevezetesen a közösségi támogatások finanszírozásáról és igazgatásáról szóló 86/126/EGK belső megállapodás (HL 1986. L 86., 210. o.),

a tengerentúli országoknak és területeknek az Európai Gazdasági Közösséggel való társulásáról szóló, 1991. július 25-i 91/482/EGK tanácsi határozat (HL L 263., 1. o.), a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselőinek a IV. loméi egyezmény második pénzügyi jegyzőkönyve keretében nyújtott közösségi támogatás finanszírozásáról és igazgatásáról szóló belső megállapodás (HL 1998. L 156.; 108. o., magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 28. kötet, 267. o.) és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői közötti, a cotonoui megállapodás pénzügyi jegyzőkönyve alapján nyújtandó közösségi támogatás finanszírozásáról és adminisztrációjáról, továbbá az EK-Szerződés negyedik részének hatálya alá tartozó tengerentúli országok és területek számára nyújtandó pénzügyi támogatás elosztásáról szóló 2000/777/EK belső megállapodás (HL L 317., 355. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 35. kötet, 380. o.).

- 10 E négy belső megállapodás végrehajtási rendelkezései a hatodik EFA-ra alkalmazandó 1986. november 11-i 86/548/EGK pénzügyi szabályzatban (HL L 325., 42. o.), a IV. loméi egyezmény keretében folytatott fejlesztési finanszírozási együttműködésre alkalmazandó 1991. július 29-i 91/491/EGK pénzügyi szabályzatban (HL L 266., 1. o.), a IV. loméi egyezmény keretében folytatott fejlesztési finanszírozási együttműködésre alkalmazandó 1998. június 16-i 98/430/EK pénzügyi szabályzatban (HL L 191., 53. o.) és a kilencedik EFA-ra alkalmazandó 2003. március 27-i pénzügyi szabályzatban (HL L 83., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. kötet, 46. fejezet, 131. o.) szerepelnek.
- 11 E négy szabályzat előírja, hogy a Bizottság saját felelősségére biztosítja az EFA igazgatását, és nevezi ki többek között az EFA engedélyezésre jogosult főtisztviselőjét, valamint a számvitelért felelős tisztviselőjét (lásd a 86/548 pénzügyi szabályzat 10. cikkének (1) bekezdését, valamint a 11. és 13. cikkét, a 91/491 pénzügyi szabályzat 9. cikkének (1) bekezdését, valamint a 11. és 13. cikkét, a 98/430 pénzügyi szabályzat „Az EFA-előirányzatok Bizottság által végzett pénzügyi kezelése” címet viselő II. címe 13. cikkének (1) bekezdését, valamint a 15. cikkének (1) bekezdését, továbbá a kilencedik EFA-ra alkalmazandó 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat 1. cikkének (2) bekezdését, illetve 18. és 27. cikkét). A fenti 10. pontban hivatkozott első három pénzügyi szabályzat létrehozta ezenkívül a pénzügyi ellenőr tisztségét. A kilencedik EFA-ra vonatkozó 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat 133. cikkének (2) bekezdése ugyanakkor előírja, hogy a korábbi EFA-kra vonatkozó, a cotonoui megállapodás hatálybalépése, 2003. április 1-je előtt vállalt kötelezettségeket a korábbi EFA-kra vonatkozó szabályokkal összhangban kell végrehajtani, kivéve többek között a pénzügyi ellenőr kötelezettségeit, amelyekre az említett szabályzat rendelkezéseit kell alkalmazni. Ez utóbbi szabályzat nem rendelkezik a pénzügyi ellenőr tisztségéről.

- 12 A hatodik, hetedik és nyolcadik EFA-ra alkalmazandó 86/548, 91/491 és 98/430 pénzügyi szabályzatok előírják, hogy főszabály szerint az engedélyezésre jogosult főtisztviselő az EFA előirányzatainak végrehajtásával összefüggésben megállapított, az EFA-nak járó, minden esedékes likvid és fizetendő adósságról, behajtási megbízást állít ki. Az engedélyezésre jogosult főtisztviselő ugyanakkor lemondhat a követelés behajtásáról. A behajtási megbízást a számvitelért felelős tisztviselő könyveli le, aki felelősséget vállal érte, és mindent megtesz a behajtási megbízásban említett tartozások az ott megjelölt esedékességi napon történő behajtásának biztosításáért. A számvitelért felelős tisztviselő tájékoztatja az engedélyezésre jogosult főtisztviselőt a meghatározott határidőkön belül meg nem térített bármely adósságról, és szükség esetén behajtási eljárást kezdeményez (lásd a 86/548 pénzügyi szabályzat 15. és 16. cikkét, a 91/491 pénzügyi szabályzat 15. cikkének (2) bekezdését, valamint a 16. cikkét, a 98/430 pénzügyi szabályzat 18. cikkének (2) bekezdését, valamint a 19. cikkét).
- 13 A kilencedik EFA-ra alkalmazandó 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat 45–47. cikke hasonló rendelkezéseket tartalmaz. Ugyanakkor a behajtásokat illetően bizonyos pontosításokat végeztek. Elsőként az említett szabályzat 45. cikkének első bekezdése úgy rendelkezik, hogy behajtási megbízást „az adósnak megküldött terhelési értesítés követ[é]”, amelyet szintén az EFA engedélyezésre jogosult főtisztviselője állít ki. Másodszor ugyanezen szabályzat 46. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy amennyiben tényleges behajtás nem történt, az EFA számvitelért felelős tisztviselője „azonnal megkezdi a beszédési eljárás foganatosítását a rendelkezésére álló jogi eszközökkel, beleértve, adott esetben, a beszámítást. Amennyiben ez nem lehetséges, a számvitelért felelős tisztviselő vagy a 44. cikk (2) bekezdésével összhangban, vagy peres eljárással érvényesíti a beszédésre vonatkozó határozatot”. Harmadszor e szabályzat 44. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy „a Bizottság a[z EK]256. cikk[ben] megállapítottakkal azonos feltételek mellett határozattal rendelkezhet egyéb adósokkal – nem államokkal – szembeni követelések behajtásáról [helyesen: a Bizottság államtól különböző személlyel szembeni követelését határozatban állapíthatja meg, amely az EK 256. cikkben meghatározott feltételek szerint végrehajtható határozatnak minősül]”.
- 14 2002. április 24. és 2005. április 13. között a felperes tíz, szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződést kötött, amelyet az EFA finanszírozott. Hat szerződést kötött a Bizottsággal a Kongói Demokratikus Köztársaságra vonatkozóan, amelyet a hatodik EFA finanszírozott, egy szerződést az Angolai Köztársasággal, amelyet a hetedik EFA finanszírozott, egyet az Egyenlítői-guineai Köztársasággal, amelyet a nyolcadik EFA finanszírozott, valamint egy-egy szerződést a Gaboni Köztársasággal és São Tomé és Príncipe Demokratikus Köztársasággal, amelyeket a kilencedik EFA finanszírozott.

- 15 Mindezen szerződésekre az EFA-ból finanszírozott szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések – a szerződés által kiegészített és módosított – általános feltételei vonatkoznak, amelyek az EFA által finanszírozott építési beruházásra, árubeszerzésre, illetve szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződésekre vonatkozó általános előírásokat és általános feltételekről, valamint az ilyen szerződésekre irányadó békéltetési és választottbírói eljárási szabályokról, és ezek alkalmazásáról szóló, 1990. március 29-i 3/90. sz. AKCS–EGK miniszterek tanácsa határozatának (HL L 382., 1. o.) V. mellékletében található.
- 16 Ami a szerződéssel kapcsolatos jogvitákat illeti, a fent említett általános feltételek „Viták rendezése” címet viselő 45.2. cikke a viták peren kívüli egyezségekre irányuló rendezésének eljárásának meghatározását írja elő. Ha e peren kívüli egyezségekre irányuló eljárás nem vezetett eredményre, az említett általános feltételek 45.3. cikke értelmében a felek beleegyezhetnek a vita harmadik fél általi békéltetés útján történő rendezésébe egy bizonyos időtartamon belül. Az általános feltételek 45.5. cikke hozzáteszi, hogy „[a]mennyiben a rendelkezésre álló időn belül nem jön létre peren kívüli egyezés vagy békéltetés útján megállapodás, akkor a vitát [...] nemzetközi szerződés esetében – ha a szerződő felek így egyeznek meg – az ajánlatkérő állam nemzeti jogszabályai vagy állandó nemzetközi gyakorlatai alapján [...], vagy az egyezménynek megfelelően elfogadott eljárási szabályok szerinti választottbíráskodás útján rendezik”.
- 17 A 45.5. cikk rendelkezését a szóban forgó tíz szerződés nem egészítette ki, és nem módosította. Ráadásul e szerződések egyikében sem állapodtak meg az érintett állam jogszabályainak vagy gyakorlatainak megfelelő vitarendezésről, ennél fogva e szerződő felek közötti jogvitákat választottbírói úton kell rendezni. A választottbírói eljárás szabályai, amelyekre a 45.5. cikk hivatkozik, a 3/90 határozat V. mellékletében szerepelnek.
- 18 Egyébiránt a felperes a Kongói Köztársasággal és az Elefántcsontparti Köztársasággal is kötött egy-egy szerződést, amelyet a nyolcadik, illetve kilencedik EFA finanszírozott. Az e szerződésekre alkalmazandó általános feltételek 13. cikke szabályozza a szerződő felek közötti viták peren kívüli rendezésének eljárását, valamint lehetővé teszi a vita közös megegyezéssel a Bizottság elé való terjesztését. Ugyanezen cikk értelmében a fent említett eljárások eredménytelensége esetén, bármely fél a szerződő közigazgatás államának bíróságai elé terjesztheti a vitát.

A jogvita előzményei

- 19 2004. augusztus 27-én a Csaláselleni Hivatal (OLAF) a felperest érintő vizsgálatot indított, amelyről ez utóbbit 2005. június 3-án tájékoztatták. A vizsgálat keretében az OLAF 2005. június 6. és 10. között a felperes milánói helyiségeiben helyszíni vizsgálatokat folytatott. Ezen időszak alatt egy külső könyvvizsgálattal foglalkozó társaság alkalmazottai is helyszíni vizsgálatot tartottak a felperes említett helyiségeiben.
- 20 A 2006. március 6-i levelével az OLAF véleményezésre megküldte a felperesnek a 2005. június 6. és 10. közötti helyszíni vizsgálatokat követően elkészített ellenőrzési és vizsgálati beszámolóját, valamint a fent említett külső könyvvizsgálattal foglalkozó társaság beszámolójának tervezetét. Az OLAF e levél másolatát elküldte a Bizottság Együttműködési Hivatalának (Europaid) is. A felperes 2006. április 7-én terjesztette elő az említett beszámolóval kapcsolatos észrevételeit.
- 21 A 2006. május 3-i levelében az Europaid arról tájékoztatta a felperest, hogy a fent említett beszámolók megállapításai kétséget ébresztettek a felperes által a különböző projektek keretében visszatéríteni kért költségek támogathatóságát illetően. Következésképpen az Europaid ellenőrzés elrendelését, és a hatáskörébe tartozó teljesítés alatt álló szerződések és munkaprogramok esetében a felperesnek történő bármely kifizetés felfüggesztését irányozta elő.
- 22 A Bizottság és a felperes képviselői között 2006. május 16-án zajlott találkozót követően az Europaid a 2006. június 2-i levelében a felperesnek megerősítette az általa bevallott költségek támogathatóságának vizsgálatára irányuló ellenőrzés elrendelésére vonatkozó szándékát. A 2006. július 7-i levelében az Europaid közölte a felperessel egyrészt az ellenőrzéssel megbízott külső ellenőr személyét, másrészt az ezen ellenőrzés által érintett projekteket.

- 23 Az ellenőrzés a felperes helyiségeiben 2006. július 12. és 16. között végzett alapozó szakasszal indult. Az ellenőrzés ezen alapozó szakaszának célja az ellenőrzéshez szükséges iratok azonosítása és fellelése volt. 2006. szeptember 20-tól az ellenőrzések a helyszínen zajlottak. 2006. december 7-én a külső ellenőr és a felperes között előzetes zárótalálkozóra került sor a Bizottság képviselői jelenlétében. 2007. március 2-án újabb találkozó zajlott a külső ellenőr és a felperes között, szintén a Bizottság képviselői jelenlétében. E találkozó lezárta a helyszíni ellenőrzéseket.
- 24 A felperes a 2007. január 18-i, február 28-i, április 23-i és június 13-i leveleiben kifogásokat fogalmazott meg ellenőrzéssel megbízott külső ellenőrrel szemben, valamint az ellenőrzés lefolytatásának módjával kapcsolatban. Az Európaid a felperes első három levelére a 2007. február 2-i, március 22-i és május 15-i levelével válaszolt.
- 25 A Bizottság a 2007. július 20-i levelében véleményezésre megküldte a felperesnek az ellenőrzési beszámoló tervezetének egységes változatát, amelyhez csatolta saját észrevételeit. Arra is felhívta a felperest, hogy nyilatkozzon a 6 433 424,80 euró összeg behajtásáról, valamint tájékoztatta azon szándékáról, hogy a költségvetési rendelet 93., 96. és 114. cikke értelmében kontradiktórius eljárást indít súlyos szakmai kötelezettségzegés és a szerződésből eredő kötelezettségek súlyos megszegése miatt, illetve hogy két évig kizárja a közbeszerzési eljárásokban való részvételből és a Bizottság által finanszírozott támogatásokból. A Bizottság egy hónapos határidőt szabott a felperes számára az e kérdést érintő észrevételei előterjesztésére.
- 26 A Bizottság e levelét a felek közötti levélváltás követte, amely a felperes által az Európaidnek küldött öt – 2007. szeptember 22-én és 28-án, október 22-én, 2008. április 4-én, illetve augusztus 13-án kelt – levelet, valamint az Európaidtól a felperesnek megküldött három – 2007. szeptember 22-én, október 9-én és 2008. március 5-én kelt – levelet foglalta magában.

- 27 A Bizottság 2008. augusztus 19-i levelében megküldte a felperesnek az ellenőrzésről készült azon záróbeszámolót, amelyet a külső ellenőrtől 2008. július 28-án kapott meg. A Bizottság válaszolt a felperes 2008. április 4-i és augusztus 13-i leveleire is, és tájékoztatta – a szóban forgó 34 szerződés keretében jogosulatlanul felvett összegeknek megfelelő – összesen 4 750 121 euró behajtására vonatkozó eljárásnak az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő által a felperessel később közlendő időpontban való megindításáról.

Az eljárás és a felek kérelmei

- 28 A Törvényszék Hivatalához 2008. november 5-én érkezett keresetlevelével a felperes benyújtotta a jelen keresetét, amelyben azt kéri, hogy a Törvényszék:

- semmisítse meg a 2008. augusztus 19-i levélben állítólagosan foglalt határozatot;

- kötelezze a Bizottságot a felperest ért kár megtérítésére;

- a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

29 A Törvényszék Hivatalához 2009. január 19-én benyújtott külön beadványában a Bizottság az eljárási szabályzat 114. cikke szerinti elfogadhatatlansági kifogást emelt. A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

- a keresetet, mint elfogadhatatlant, utasítsa el;

- a felperest kötelezze a költségek viselésére.

30 2009. március 4-én a felperes megtette az elfogadhatatlansági kifogásra vonatkozó észrevételeit. Észrevételeiben azt kéri, hogy a Törvényszék:

- utasítsa el az elfogadhatatlansági kifogást;

- a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

31 Az eljárási szabályzat 64. cikkében szereplő pervezető intézkedések keretében a Törvényszék bizonyos dokumentumok benyújtására hívta fel a Bizottságot. Ez utóbbi a megadott határidő alatt eleget tett a felhívásnak.

32 A Törvényszék Hivatalához 2009. július 2-án benyújtott külön beadványában a felperes „pervezető intézkedések” meghozatalát indítványozta a célból egyrészt, hogy kötelezzék a Bizottságot a fent említett ellenőrzés (lásd a fenti 21. és 22. pontot) elvégzésével megbízott külső ellenőrrel kötött szerződés teljes terjedelemben való benyújtására,

másrészt, hogy Törvényszék tanúként hallgassa meg az Európai főigazgatóját, valamint az ellenőrzéssel megbízott külső ellenőr képviselőjét.

- 33 A Bizottság 2009. július 17-én nyújtotta be az e kérelemre vonatkozó észrevételeit. Azzal érvel, hogy a felperes kérelme valójában bizonyításfelvétel elrendeltetésére irányul, és el kell utasítani, mint elfogadhatatlant, vagy másodlagosan, mint megalapozatlant.
- 34 A Törvényszék Hivatalához 2009. szeptember 30-án benyújtott külön beadványában a felperes pervezető intézkedések meghozatalát indítványozta a célból, hogy hívják fel a Bizottságot annak megjelölésére, hogy a külső ellenőr „nemzetközi számviteli standardok” által szabályozott ellenőrzést, vagy „megállapodás szerinti vizsgálatot” folytatott-e a „4400. témaszámú kapcsolódó szolgáltatásokra vonatkozó standard – Megbízás pénzügyi információk megállapodás szerinti vizsgálatának végrehajtására” alapján, amely nem felel meg az ezen ellenőr és a Bizottság között kötött szerződésben előírtaknak.
- 35 A Törvényszék Hivatalához 2009. december 1-jén benyújtott külön beadványában a felperes benyújtotta a Bizottság és a külső ellenőr közötti szerződést, és keresete alátámasztására két új jogalapra hivatkozott.

A jogkérdésről

- 36 Az eljárási szabályzat 114. cikkének 1. §-a szerint a fél kérelmére a Törvényszék az ügy érdemét nem érintve dönt az elfogadhatatlanság tárgyában. A 114. cikk 3. §-a szerint ha a Törvényszék másként nem határoz, az eljárás a továbbiakban szóbeli. Ezenfelül

az eljárási szabályzat 111. cikke értelmében, ha a kereset jogilag nyilvánvalóan megalapozatlan, a Törvényszék – az eljárás folytatása nélkül – indokolt végzéssel határozhat.

- 37 A jelen ügyben a Törvényszék úgy véli, hogy az iratok alapján elegendő információ áll rendelkezésére, és a szóbeli szakasz megnyitása nem szükséges.

A megsemmisítés iránti kérelemről

A felek érvei

- 38 A Bizottság azzal érvel, hogy a 2008. augusztus 19-i levél kizárólag szerződéses jogviszony keretébe illeszkedik, amelyet azon különböző szerződések feltételei szabályoznak, amelyekről ugyanezen levélben szó van. Márpedig a felperes és a Bizottság közötti szerződésekre alkalmazandó szerződési feltételek nem tartalmazzák a Törvényszéket a jelen jogvita elbírálására kijelölő választottbírói kikötést, hanem épp ellenkezőleg, úgy rendelkeznek, hogy a brüsszeli bíróságok bírnak hatáskörrel az e szerződésekből eredő bármely jogvita esetében. Az ugyanezen levélben említett más – a felperes és néhány harmadik ország közötti, az EFA által finanszírozott – szerződésekben olyan szerződési feltételek szerepelnek, amelyek szerint az e szerződésekből eredő vitákat „az ajánlatkérő állam nemzeti jogszabályainak megfelelően” kell rendezni. A Törvényszék egyáltalán nem rendelkezik tehát hatáskörrel mindezen szerződésekből eredő jogviták elbírálására. Ezenkívül, figyelembe véve azon szerződéses keretet, amelybe a 2008. augusztus 19-i levél illeszkedik, a levél nem minősül olyan jogi aktusnak, amely a Törvényszék előtt megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezheti.
- 39 A Bizottság hozzáteszi, hogy mindenesetre a 2008. augusztus 19-i levél – a megfogalmazására tekintettel – nem tekinthető kötelező joghatásokat kiváltó jogi aktusnak, hanem legfeljebb előkészítő aktusnak, amely megsemmisítés iránti keresettel nem támadható meg.

- 40 A felperes elfogadja, hogy a Törvényszék nem rendelkezik hatáskörrel a 2008. augusztus 19-i levélben érintett 34 szerződésre vonatkozó jogvita tekintetében. Előadja ugyanakkor, hogy a Bizottság azon állítása, amely szerint az említett levél tisztán szerződéses jogviszony keretében illeszkedik, és következésképpen az nem olyan jogi aktus, amely a Törvényszék előtt megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezheti, e levél téves és részleges olvasatán, valamint a megsemmisítés iránti kereset tárgyának és tartalmának a félreértésén alapszik.
- 41 A felperes szerint a Bizottság a 2008. augusztus 19-i levélben nem kizárólag a kifizetések leállítására vonatkozó felperesi állításokra és az ellenőrzés állítólagos szabálytalanságaira válaszolt, valamint bejelentette a behajtási eljárás megindítását. A Bizottság a felperesnek megküldte az ellenőrzésről szóló záróbeszámolót is, és tájékoztatta arról, hogy szerinte e beszámoló megbízható és törvényes technikai alap, ami a jelen ügyben levonandó következtetéseket illeti. Másképp fogalmazva, a 2008. augusztus 19-i levélben a Bizottság a záróbeszámoló elfogadásával elfogadta a külső ellenőr következtetéseit.
- 42 Pontosan a 2008. augusztus 19-i levél e különös jellemzője az, amelyre a megsemmisítés iránti kérelem vonatkozik, amelyben a felperes vitatja, hogy a Bizottság közigazgatási hatáskörében elfogadott határozatát, amely lezártnak és szabályosnak tekinti a külső ellenőrré bízott ellenőrzési eljárást, és a záróbeszámoló elfogadásával elfogadja a következtetések összességét.
- 43 Egyébiránt e jogok és az általános jogelvek némelyikének a keresetben hivatkozott megsértései a szóban forgó beszámoló elfogadására és jóváhagyására vonatkoznak, amely a hatósági jogkörök gyakorlása során a közigazgatási szerv akaratából és hatásköreiből, nem pedig az esetlegesen a felperes és a Bizottság közötti szerződéses jogviszonyokból következik. Nem különleges szerződéses kikötések, hanem általános jogelvek megsértésére irányuló kifogásról van tehát szó.

- 44 A szerződéses összefüggésbe illeszkedő aktus ellen benyújtott megsemmisítés iránti kereset elfogadhatatlanságára vonatkozó ítélkezési gyakorlat a jelen ügyben nem releváns. Egyrészt a 2008. augusztus 19-i levél sem behajtási megbízásnak, sem pedig terhelési értesítésnek nem tekinthető, ahogyan azt egyébiránt a Bizottság is elismeri. Másrészt ugyanebben a levélben a Bizottság a külső ellenőrre bízott ellenőrzési eljárást lezártnak és szabályosnak tekintette, és érvényessé nyilvánította a következtetéseket. E levél tehát elválasztható azon szerződési jogviszonytól, amelybe illeszkedik, és ez annál inkább így van, mivel az érinti a néhány harmadik országgal kötött, kizárólag az EFA által finanszírozott szerződéseket is.
- 45 A felperes azt is előadja, hogy annyiban, amennyiben a 2008. augusztus 19-i levélben a Bizottság véglegesen lezárta a külső ellenőrre bízott ellenőrzési eljárást, az ellenőrzési eljárást szabályosnak tekintette, és a záróbeszámoló elfogadásával elfogadta a külső ellenőr következtetéseit, amely módosította a felperes jogi helyzetét. A felperes ugyanis azt állítja, hogy a „a további kifizetésekben részesülő hitelező” jogállása a „már átutalt összegek lehetséges adója és számviteli viták alanya” jogállásává változott. Ezenkívül a számvitelben alkalmazandó prudens működés elvei alkalmazásában az említett levél arra kötelezte, hogy több mint 2 millió eurót töröljön a követelése mértékéből, és váratlan tartozásként 4,7 millió eurót vezessen be a helyükre.
- 46 A felperes szerint, bár a 2008. augusztus 19-i levél részben előkészítő aktusnak tekinthető annyiban, amennyiben a Bizottság válaszolt a felperes kifogásaira, valamint előre jelezte a behajtási eljárás megindítását, a levélnek a ellenőrzési eljárás lezárására és a záróbeszámoló elfogadására vonatkozó része végleges jelleget ölt, és a Bíróság C-395/95. P. sz., Geotronics kontra Bizottság ügyben 1997. április 22-én hozott ítélete (EBHT 1997., I-2271. o.) 12–15. pontjának megfelelően elválnak a szerződéses jogviszonytól, amely ítélet analógia útján alkalmazható a jelen ügyben, ennél fogva e levél képezheti megsemmisítés iránti kereset tárgyát. Ezen értelmezést erősítik a Bizottságnak az európai ombudsman előtt, a felperes által benyújtott panaszra válaszul előadott észrevételei is.

A Törvényszék álláspontja

- 47 A megsemmisítés iránti kereset keretében a bíróság az intézmények azon aktusainak jogszerűségét vizsgálja meg, amelyek harmadik személyekre vonatkozóan olyan kötelező joghatásokat váltanak ki, amelyek jogi helyzetüket lényeges módosítják (a Törvényszék T-97/07. sz., Imelios kontra Bizottság ügyben 2008. április 10-én hozott végzésének [az EBHT-ban nem tették közzé] 21. pontja; lásd még ebben az értelemben a Bíróság 60/81. sz., IBM kontra Bizottság ügyben 1981. november 11-én hozott ítéletének [EBHT 1981., 2639. o.] 9. pontját és C-131/03. P. sz., Reynolds Tobacco és társai kontra Bizottság ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítéletének [EBHT 2006., I-7795. o.] 54. pontját).
- 48 Ha olyan jogi aktusokról vagy határozatokról van szó, amelyek kidolgozása több szakaszban, többek között valamely belső eljárás végén történik, főszabály szerint csak azok az intézkedések minősülnek megtámadható aktusnak, amelyek ezen eljárás végén véglegesen meghatározzák az intézmény álláspontját, kizárva az olyan közbenső intézkedéseket, amelyeknek célja csupán a végleges határozat előkészítése (a fenti 47. pontban hivatkozott IBM kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 10. pontja és a Törvényszék T-95/99. sz., Satellimages TV5 kontra Bizottság ügyben 2002. március 7-én hozott ítéletének [EBHT 2002., II-1425. o.] 32. pontja).
- 49 Ez csak akkor lenne másképp, ha az előkészítő eljárás során hozott határozatok vagy jogi aktusok maguk is egy, az intézmény számára az ügy érdemében való döntést lehetővé tévő eljárástól különböző, speciális eljárás végét jelentenék (a fenti 47. pontban hivatkozott IBM kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 11. pontja és a Törvényszék T-96/03. sz., Camós Grau kontra Bizottság ügyben 2004. június 9-én hozott végzésének [EBHT-KSZ 2004., I-A-157. és II-707. o.] 30. pontja).
- 50 Egyébiránt az intézmények által tisztán szerződéses jogviszony keretében hozott, annak elválaszthatatlan részét képező aktusok jellegükből adódóan nem tartoznak azon aktusok közé, amelyeknek a megsemmisítését kérni lehet a Törvényszéktől (a Törvényszék T-314/03. és T-378/03. sz., Musée Grévin kontra Bizottság egyesített ügyekben 2004. május 10-én hozott végzésének [EBHT 2004., II-1421. o.] 64. pontja és a fenti 47. pontban hivatkozott Imelios kontra Bizottság ügyben hozott végzésének 22. pontja).

- 51 A jelen esetben meg kell vizsgálni, hogy a 2008. augusztus 19-i levél olyan jogi aktusnak minősül-e, amely a Törvényszék előtt megsemmisítés iránti kereset tárgya lehet. A felperes azzal érvel, hogy ez a helyzet, mivel e levél egyrészt a Bizottság által külső ellenőrre bízott közigazgatási ellenőrzési eljárást lezáró határozatot tartalmaz, másrészt elfogadja az ezen ellenőr által megfogalmazott ellenőrzési beszámolót.
- 52 Elsőként, ami a fenti 1. pontban említett 22 szerződést illeti, meg kell állapítani, hogy Bizottság annak érdekében, hogy megvédje az említett szerződésekből eredő jogait, és biztosítsa az ugyanezen szerződésben a felperesre szabott kötelezettségek megfelelő teljesítését, elvégezheti a számára szükségesnek és megfelelőnek tűnő ellenőrzéseket és vizsgálatokat. Az ilyen ellenőrzéseket és vizsgálatokat egyébiránt az érintett szerződések maguk is kifejezetten lehetővé teszik (lásd a fenti 4. pontot).
- 53 Ebben az összefüggésben a Bizottság külső ellenőrt bízhat meg, hogy az saját nevében ellenőrzést végezzen, és beszámoló formájában közölje ezen ellenőrzés következtetéseit a Bizottsággal. A Bizottság, amennyiben e beszámoló következtetései pontosnak és igazoltnak tűnnek, felhasználhatja azt azon jogai megfelelő bíróságok előtti érvényesítése érdekében, amelyek szerinte a szóban forgó szerződések értelmében megilletik.
- 54 Következésképpen, ami a szóban forgó 22 szerződést illeti, a Bizottság által kiválasztott külső ellenőr által végzett ellenőrzés a Bizottság említett szerződésekből eredő jogainak gyakorlása körébe tartozik, és így az e szerződések útján létrejött szerződéses jogviszonyba illeszkedik.
- 55 Ebből következően, jóllehet a 2008. augusztus 19-i levelet úgy kellene értelmezni, mint amely lezárja a fent említett 22 szerződésre vonatkozó ellenőrzési eljárást, és a záróbeszámoló elfogadásával elfogadja a külső ellenőr következtetéseit, az – ellentétben a felperes által állítottakkal – nem választható el az e szerződésekben létrehozott szerződéses jogviszonytól, és nem minősülhet a Törvényszék előtti megsemmisítés

íránti kereset tárgyát képező jogi aktusnak. Az e levélben állítólagosan foglalt határozat megsemmisítése iránti kérelem, abban a részében, amely e 22 szerződést érinti, tehát elfogadhatatlan.

- 56 Egyébiránt e kérelmet nem lehet úgy átminősíteni, hogy az a fent említett 22 szerződés értelmében a Bizottságra háruló kötelezettségek általa történő megsértésével érveljen, és hogy azt azon választottbírói kikötés alapján nyújtsák be, amely a Törvényszéket jelöli meg illetékes bírósággént. A felperesre tartozik ugyanis keresete jogi alapjának megválasztása, és nem a bíróság feladata, hogy saját maga válassza meg a legmegfelelőbb jogi alapot (a Bíróság C-160/03. sz., Spanyolország kontra Eurojust ügyben 2005. március 15-én hozott ítéletének [EBHT 2005., I-2077. o.] 35. pontja, a Törvényszék T-205/05. sz., Evropaiki Dynamiki kontra Bizottság ügyben 2007. február 26-án hozott végzésének [az EBHT-ban nem tették közzé] 38. pontja és a fenti 47. pontban hivatkozott Imelios kontra Bizottság ügyben hozott végzés 19. pontja).
- 57 Mindenesetre a megsemmisítés iránti kérelem még akkor is elfogadhatatlan lenne, ha az a 2008. augusztus 19-i levél a szóban forgó 22 szerződésre vonatkozó részében ekképpen átminősíthető lenne, mivel a Törvényszék nyilvánvalóan nem rendelkezik hatáskörrel annak elbírálására.
- 58 A Törvényszék ugyanis első fokon a természetes és jogi személyek szerződéses kapcsolataiból eredő jogvitáinak eldöntésére kizárólag választottbírói kikötés alapján rendelkezik hatáskörrel. Ilyen kikötés hiányában hatáskörét kiterjesztené az általa elbíráható vitás ügyek körén túlra (a Törvényszék T-186/96. sz., Mutual Aid Administration services kontra Bizottság ügyben 1997. október 3-án hozott végzésének [EBHT 1997., II-1633. o.] 47. pontja).
- 59 Márpedig a jelen esetben a fenti 1. pontban említett 22 szerződés nem tartalmaz egyetlen olyan választottbírói kikötést sem, amely a Törvényszéket jelölné ki a jelen jogvita elbírálására, hanem épp ellenkezőleg, úgy rendelkeznek, hogy az e szerződésekből eredő jogviták a brüsszeli bíróságok illetékességi körébe tartoznak.

- 60 Másodszer annyiban, amennyiben a 2008. augusztus 19-i levél a fenti 14. és 18. pontban említett 12, a felperes és bizonyos AKCS-államok között létrejött és az EFA által finanszírozott szerződést érinti, meg kell állapítani, hogy az EFA pénzügyi támogatását élvező közbeszerzéseket érintő állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bizottság képviselőinek fellépései, legyen szó akár jóváhagyásról, akár jóváhagyás megtagadásáról, illetve engedélyezésről vagy engedélyezés megtagadásáról, csak annak megállapítását célozzák, hogy a finanszírozás feltételei teljesülnek-e, vagy sem, és nem céljuk azon elvet sérteni, és nem is sértik azon elvet, amely szerint a szóban forgó szerződések nemzeti jellegűek maradnak, és csak a kedvezményezett államok felelnek azok előkészítéséért, a meg tárgyalásáért és a megkötéséért (a Bíróság 126/83. sz., STS kontra Bizottság ügyben 1984. július 10-én hozott ítéletének [EBHT 1984., 2769. o.] 16. pontja és a 118/83. sz., CMC és társai kontra Bizottság ügyben 1985. július 10-én hozott ítéletének [EBHT 1985., 2325. o.] 28. pontja).
- 61 A szóban forgó közbeszerzéseken ajánlatot tevő vagy nyertes vállalkozások ugyanis csak a közbeszerzésért felelős kedvezményezett állammal kerülnek jogviszonyba, és a Bizottság képviselőinek aktusai nem helyettesítik az e szerződés megkötésére és aláírására egyedül jogosult AKCS-állam határozatát az ezen intézménytől eredő határozattal (a fenti 60. pontban hivatkozott STS kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 18. pontja; a Bíróság C-257/90. sz., Italsolar kontra Bizottság ügyben 1993. január 14-én hozott ítéletének [EBHT 1993., I-9. o.] 22. pontja és a C-182/91. sz., Forafrique Burkinabe kontra Bizottság ügyben 1993. április 29-én hozott ítéletének [EBHT 1993., I-2161. o.] 23. pontja).
- 62 E megfontolások, amelyek a fent említett 14. pontban említett szolgáltatásnyújtásra irányuló, az érintett AKCS-állam által szervezett nemzeti ajánlattételi felhívást követően megkötött szerződésekre érvényesek, analógia útján a fenti 18. pontban említett AKCS-állam által kötött támogatási szerződésekre is érvényesek.
- 63 Mindazonáltal e megfontolások önmagukban nem elegendőek ahhoz, hogy a Bizottság által saját hatásköreinek gyakorlása közben elfogadott aktus ellen az olyan személy által benyújtott megsemmisítés iránti kereset elfogadhatatlan legyen, akit ezen aktus érint, és aki formálisan ezen aktus címzettje, még akkor sem, ha az említett aktus szerződéses jellegű jogviszonyba illeszkedik (lásd ebben az értelemben a fenti 46. pontban hivatkozott Geotronics kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 13. és 14. pontját).

- 64 A megsemmisítés iránti kérelem elfogadhatóságáról szóló határozathozatal érdekében, annyiban amennyiben az egyrészt a felperes, másrészt a különböző AKCS-államok között létrejött 12. szerződést érinti, meg kell tehát határozni, hogy e levél, amelyet formálisan a felperesnek címeztek, ténylegesen a Bizottságnak a saját hatáskörei gyakorlása során elfogadott olyan határozatát tartalmazza-e, amely a Törvényszék előtti megsemmisítés iránti kereset tárgya lehet.
- 65 Maga a felperes is elismeri, hogy jöllehet a 2008. augusztus 19-i levélben a Bizottság jelezte neki, hogy hamarosan terhelési értesítőt címeznek hozzá, e levél nem minősül az irányában kötelező joghatásokat kiváltó jogi aktusnak. Előadja ugyanakkor, hogy az említett levélben a Bizottság nem egyszerűen a külső ellenőr által kérésére elvégzett ellenőrzésre vonatkozó kifogásaira válaszolt, hanem az ellenőrzésre vonatkozó közigazgatási eljárás lezárásáról fogadott el formális határozatot, és a záróbeszámoló elfogadásával elfogadja a külső ellenőr következtetéseit. E határozat a Törvényszék előtti megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezheti.
- 66 Meg kell állapítani e tekintetben, hogy az EFA által finanszírozott szerződések keretében végzett ellenőrzés célja szükségszerűen az e szerződések teljesítése keretében végzett pénzügyi műveletek szabályszerűségének ellenőrzése. Ezen összefüggésben megállapíthatók olyan szabálytalanságok, amelyek bizonyos összegeknek az EFA-nak való visszatérítésére vonatkozó kötelezettséget keletkeztetnek.
- 67 Ugyanakkor az EFA-nak járó követelések, amelyeket a Bizottság által, vagy a kérésére elvégzett ellenőrzést követően állapítanak meg, nem magából az ellenőrzésből, hanem az EFA által finanszírozott szerződés egyik szerződő fele szerződéses kötelezettségei megszegéséből erednek. Az ellenőrzési beszámoló ugyanis csak megállapítja a már megtörtént esetleges szabálytalanságot, valamint az abból következő követeléseket. Nem módosítja tehát semmiben e követelések adósának jogi helyzetét. Ez utóbbinak egyébiránt lehetősége van a hatáskörrel rendelkező bíróság előtt vitatni az ellenőrzési beszámoló megállapításait és következtetéseit, minden a szóban forgó követeléseket érintő jogvita keretében.

- 68 A felperes azon alapuló érve, hogy a záróbeszámoló elfogadása a követelés törlésével, és annak az előre nem látott tartozásokhoz való átvezetésével a mérlege módosítására kötelezte, nem vezet ellentétes következtetéshez, mivel – ahogy azt már megállapítottuk – az ellenőrzési beszámoló nem váltja ki a felperes saját könyvelése módosításának kötelezettségét, amely kizárólag az ő felelőssége.
- 69 Emlékeztetni kell arra is, hogy a különböző EFA-kat létrehozó megállapodások és egyezmények, valamint a vonatkozó pénzügyi szabályzatok értelmében a Bizottság felel ezen EFA-k igazgatásának biztosításáért. Ebben az összefüggésben nemcsak joga, hanem kötelezettsége is minden közösségi pénzügyi kiadás elvégzése előtt azt biztosítani, hogy az ilyen kiadás feltételei ténylegesen teljesüljenek, és e célból többek között fel kell kutatnia az EFA-források gazdasági igazgatása biztosításához szükséges információkat (a Törvényszék T-175/94. sz., International Procurement Services kontra Bizottság ügyben 1996. július 11-én hozott ítéletének [EBHT 1996., II-729. o.] 45. pontja; lásd ebben az értelemben a fenti 60. pontban hivatkozott CMC és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 44. és 47. pontját is).
- 70 Ahogy azt a fenti 12. és 13. pont megállapította, az EFA engedélyezésre jogosult, a Bizottság által kinevezett főtisztviselőjének kell az EFA-nak járó minden esedékes likvid és fizetendő követelésre vonatkozó behajtási megbízást kiállítania. E megbízást a számvitelért felelős tisztviselőnek küldik meg, akit szintén a Bizottság nevezett ki. Ez utóbbi gondoskodik az EFA bevételeinek beérkezésének biztosításáról, és ha a behajtási megbízásban előírt lejáratkor a tényleges behajtás nem történt meg, tájékoztatja erről az EFA engedélyezésért felelős főtisztviselőjét, és megindítja a behajtási eljárást. A kilencedik EFA-ra alkalmazandó 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat hozzáteszi, hogy a behajtási megbízást az adósnak címzett terhelési értesítő követi.
- 71 Az EFA-nak járó követelésnek az EFA által finanszírozott szerződésekről szóló ellenőrzési beszámolóban való megállapítása tehát behajtási megbízás, valamint adott esetben az adósnak címzett terhelési értesítő kiállításához vezethet.

- 72 Ugyanakkor – ahogy azt már a Bíróság korábban megállapította – a terhelési értesítés a kilencedik EFA által finanszírozott olyan szerződésből eredő kötelezettségről az adósnak nyújtott egyszerű tájékoztatásnak minősül, amelynek a Bizottság nem szerződő fele. Ha az adós nem fizeti ki a kért összeget, a Bizottság lemondhat a követelés behajtásáról, beszámítást kezdeményezhet, vagy foganatosíthatja a behajtás végrehajtását, amely utóbbi végrehajtható határozat formájában vagy akár peres úton érvényesített végrehajtást elrendelő határozat alapján is történhet. Így a terhelési értesítés nem végrehajtható jellegű, hanem a Bizottság arról szóló határozata elfogadását megelőző egyszerű előkészítő aktusnak tekintendő, hogy peres eljárás indításával vagy végrehajtható határozat elfogadásával megindítsa-e, vagy sem a behajtási eljárást. Következésképpen a terhelési értesítő nem minősül a Bizottság álláspontját véglegesen meghatározó, kötelező joghatásokat kiváltó intézkedésnek, amely a felperes érdekeit érintené, és ennél fogva nem támadható meg megsemmisítés iránti keresettel (lásd ebben az értelemben a Törvényszék T-260/04. sz., Cestas kontra Bizottság ügyben 2008. április 17-én hozott ítéletének [EBHT 2008., II-701. o.] 75. és 76. pontját).
- 73 E következtetés a szóban forgó négy EFA-ra vonatkozó összes pénzügyi szabályzatban említett behajtási megbízást illetően is érvényes. Azon kívül, hogy az ilyen megbízást nem is az adósnak címezték, mégis tisztán belső jelleget ölt, mivel kizárólag a számvitelért felelős tisztviselőnek címezték, az érintett követelésnek a fent említett különböző eszközökkel való be nem hajtása esetén csak ez utóbbira hárítja a behajtási eljárás elindításának kötelezettségét.
- 74 Egyáltalán nem biztos tehát, hogy az EFA-nak járó követelést megállapító ellenőrzési beszámoló olyan kötelező joghatásokat kiváltó aktust von maga után, amely az adós érdekeit érintené. Nyilvánvalóan nem ilyen eset az, ha a Bizottság a követelés behajtásáról való lemondás mellett határoz. Az sem ilyen helyzet, ha a Bizottság a behajtási eljárást peres úton indítja el, amely esetben közvetlenül az illetékes bíróságokhoz nyújtja be a keresetet. Ez utóbbi esetben – ahogy azt már megállapítottuk – az adós ezen eljárás keretében vitathatja az ellenőrzés következtetéseit.
- 75 Feltételezve akár, hogy az EFA által finanszírozott szerződéseket érintő ellenőrzési beszámoló később a szerződő felek egyikét érintő, kötelező joghatásokat kiváltó jogi aktushoz vezet, az említett ellenőrzési beszámoló csak előkészítő aktusa e későbbi

aktusnak, amely az érintettnek sérelmet okoz. A Bizottságnak az ellenőrzés lezárásáról szóló és a záróbeszámoló elfogadásával a külső ellenőr következtetéseit elfogadó határozata tehát a fenti 47. és 48. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat szerint nem lehet a Törvényszék előtt megsemmisítés iránti kereset tárgya.

- 76 A felperes e tekintetben helytelenül hivatkozik az állítólagos közigazgatási ellenőrzési eljárásra. A fenti 11. pontban említett pénzügyi szabályzatok egyike sem tartalmaz az EFA által finanszírozott szerződéseket érintő ellenőrzésre vonatkozó rendelkezéseket. Bár ez nem jelenti azt, hogy a Bizottság maga nem végezhet ilyen ellenőrzést, vagy nem kérhet fel külső ellenőrt az ilyen ellenőrzés nevében történő elvégzésére, ilyen esetben nem az ellenőrzési beszámolót jóváhagyó határozattal állítólagosan lezárt különböző és speciális, ellenőrzési eljárásról van szó. A fenti 49. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat tehát nem releváns a jelen ügyben.
- 77 A fenti megfontolások összességéből következik, hogy a 2008. augusztus 19-i levélben állítólag foglalt határozat megsemmisítése iránti kérelem sem elfogadható annyiban, amennyiben a levél a felperes és a különböző AKCS-államok között létrejött 12 szerződést érinti, következésképpen a kérelmet teljes egészében el kell utasítani.
- 78 Harmadszor, a felperes által a 2009. december 1-jén benyújtott beadványban kifejtett érv (lásd a fenti 35. pontot) nem teszi vitássá azon következtetést, amely szerint a 2008. augusztus 19-i levélben állítólag foglalt határozat megsemmisítése iránti kérelem elfogadhatatlan mind a fenti 1. pontban említett 22 szerződést illetően, mind a fenti 14. és 18. pontban említett 12 szerződést illetően.
- 79 Lényegében a felperes azzal érvel, hogy bár a Bizottság és a külső ellenőr közötti – az e beadvány mellékleteként benyújtott – szerződés előírja, hogy az említett ellenőr a „nemzetközi számviteli standardoknak” megfelelően fog „ellenőrzést” végezni, a Bizottság ezt követően és a szerződés formális módosítása nélkül elfogadta, hogy

az ellenőr csak a „megállapodás szerinti vizsgálat” szerinti ellenőrzéseket folytatja le. A felperes előadja, hogy e tény megerősíti a keresetben felhozott jogalapok megalapozott jellegét, és két új jogalapot terjeszt elő, amelyek egyrészt a „közigazgatási eljárás során történt pártatlanság elvének” megsértésén, másrészt a hatáskörtúllépésen vagy azzal való visszaélésen alapulnak.

- 80 Még ha ezen állítások elfogadhatóak és megalapozottak is, akkor sem bizonyítják, hogy a 2008. augusztus 19-i levél olyan határozatot foglal magában, amely a Törvényszék előtt megsemmisítés iránti kereset tárgya lehet. Legfeljebb azt bizonyíthatja, hogy a Bizottság kérésére a külső ellenőr által végzett ellenőrzés szabálytalan volt. Márpedig – ahogy azt korábban megállapítottuk – ezen ellenőrzés elválaszthatatlanul illeszkedik a szerződéses jogviszonyba.

A kártérítési kérelemről

A felek érvei

- 81 A Bizottság előadja, hogy az állítólagos kárt okozó magatartás, amelyet a felperes a kártérítési kérelmében neki felró, azon tényre vonatkozik, hogy a Bizottság nem megfelelően vagy egyáltalán nem teljesítette az általa kötött különböző finanszírozási szerződésekből eredő kötelezettségeit, amikor bizonyos kifizetéseket felfüggesztett. A keresetnek a Bizottság állítólagosan jogellenes magatartásáról, az e magatartás és a felperest állítólagosan ért kár közötti okozati összefüggés fennállásáról, valamint a kár mértékéről szóló részeinek értelmezése e következtetést támasztja alá.
- 82 A Bizottság szerint a felperes által neki felrótt magatartás állítólagosan jogellenes jellegének ellenőrzése tehát a szóban forgó szerződésekből eredő, rávonatkozó jogok és kötelezettségek vizsgálatát feltételezi. Márpedig, mivel az említett szerződésekből nem szerepel a jelen ügyben a Törvényszék illetékességét kijelölő választottbírósi

kikötés, az ilyen vizsgálat túlterjed a Törvényszék hatáskörén. A Bizottság úgy véli következésképpen, hogy a felperes a kártérítési keresetével olyan eredményt kíván elérni, amelyet az illetékes bíróságok előtt szerződéses felelősség megállapítására irányuló kereset benyújtásával nem tudna. A kártérítési kérelem tehát nyilvánvalóan elfogadhatatlan.

- 83 A felperes keresetében a kártérítési kérelme alátámasztására hivatkozik egyrészt a Bizottság 2005 novemberében elfogadott, a részére való minden kifizetés felfüggesztéséről szóló határozata minél hamarabbi közlésének elmulasztására, valamint arra, hogy a Bizottság megtagadta az e kérdésről való információnyújtást, és a képviselőivel való találkozást. E magatartás több hónapon keresztül tartott, amíg a Bizottság 2006 májusában levélben közölte a felperessel az említett határozatot. A felperes szerint a Bizottság e magatartása ugyanolyan okból jogellenes, mint amilyeneket a megsemmisítés iránti kérelmének alátámasztására előadott, és ugyanúgy a gondos ügyintézés és az átláthatóság elve Bizottság általi megsértésének minősülnek.
- 84 Ami a Bizottságnak felrótt magatartás és a felperest ért állítólagos kár közötti okozati összefüggést, valamint a kár mértékét illeti, a felperes előadja, hogy mivel nem volt tudomása a neki járó kifizetések felfüggesztéséről szóló bizottsági határozatról, számos projekt megvalósítását a működési struktúra és a kiadási tervek módosítása nélkül folytatta, következésképpen újabb „tartozásokat” vállalt más olyan projektek megvalósítása, amelyekben részt vett, és több, peres eljárásban való érintettsége miatt. „Nagyon súlyos” nem vagyoni kár is érte. Egyébiránt a felperes hivatkozik a Bizottság nem vétkes magatartásért való szerződésen kívüli felelősségére.
- 85 A felperes az elfogadhatatlansági kifogásra vonatkozó észrevételeiben előadja, hogy a Bizottságnak a kártérítési kérelem elfogadhatatlanságára vonatkozó érvelése a keresete tartalmának elferdítésén alapul. A kérelemnek a kártérítési kérelemre vonatkozó része összességének értelmezéséből az következik, hogy a felperes a Bizottság azon mulasztása miatt elszenvedett kára megtérítését kéri, hogy nem tájékoztatta megfelelő időben a neki járó minden kifizetés felfüggesztéséről szóló határozatról. A kártérítési kérelem így az átláthatóság és a gondos ügyintézés elveinek

Bizottság általi megsértésén, valamint a megsemmisítés iránti kérelem alátámasztására felhozott jogellenességre alapított más jogalapokon alapul.

- 86 Az, hogy a felperes vagyoni kárának megtérítéseként olyan összegeket kér, amelyek egyértelműen különbözőek azon összegektől, amelyeket a szóban forgó szerződések címén igényelhetne, és ezenfelül nem vagyoni kárának megtérítéséért is folyamodott, megerősíti a kártérítési kérelem szerződésen kívüli jellegét, és következésképpen az elfogadhatóságát.

A Törvényszék álláspontja

- 87 Emlékeztetni kell elsőként arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Közösségnek az EK 288. cikk második bekezdése értelmében a szervei jogellenes magatartása esetén fennálló szerződésen kívüli felelősségéhez több feltétel együttes teljesülése szükséges, nevezetesen az intézményekkel szemben kifogásolt magatartás jogellenessége, a kár valós jellege, valamint az állítólagos magatartás és a hivatkozott kár közötti okozati összefüggés fennállása (a Bíróság 26/81. sz., *Oleifici Mediterranei* kontra EGK ügyben 1982. szeptember 29-én hozott ítéletének [EBHT 1981., 3057. o.] 16. pontja; a Törvényszék fenti 69. pontban hivatkozott *International Procurement Services* kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 44. pontja és T-267/94. sz., *Oleifici Italiani* kontra Bizottság ügyben 1997. július 11-én hozott ítéletének [EBHT 1997., II-1239. o.] 20. pontja).
- 88 Másodszor, ahogy az az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, a Közösség szerződésen kívüli felelősségét jogszerű magatartás csak három, együttesen teljesülő feltétel teljesülése esetén alapozhatja meg: a kár tényleges bekövetkezése, a kár és a közösségi intézmények magatartása közötti okozati összefüggés, valamint a kérdéses kár rendkívüli és különleges jellege (a Bíróság C-237/98. P. sz., *Dorsch Consult* kontra Tanács és Bizottság ügyben 2000. június 15-én hozott ítéletének [EBHT 2000., I-4549. o.] 19. és 53. pontja, valamint a C-325/06. P. sz., *Galileo International Technology* és társai kontra Bizottság ügyben 2007. március 20-án hozott ítéletének [az EBHT-ban nem tették közzé] 76. pontja).

- 89 Harmadszor és utoljára, az Európai Unió Bírósága alapokmánya 21. cikkének első bekezdése értelmében, amely ugyanezen alapokmány 53. cikke első bekezdésének megfelelően a Törvényszék előtti eljárásra is alkalmazandó, valamint az eljárási szabályzat 44. cikke 1. §-ának c) pontja szerint a keresetlevélnek tartalmaznia kell a jogvita tárgyát és a felhozott jogalapok rövid ismertetését. A keresetlevélnek kellően világosnak és pontosnak kell lennie ahhoz, hogy az alperes előkészíthesse a védekezését, és a Törvényszék dönthessen a keresetről adott esetben minden további információ nélkül. A jogbiztonság és a gondos igazságszolgáltatás biztosítása érdekében a kereset elfogadhatóságához szükséges, hogy maga a keresetlevél tartalmazza az alapjául szolgáló alapvető jogi és ténybeli elemeket, legalább összefoglaló jelleggel, de összefüggő és érthető módon (a Törvényszék T-88/92. sz., De Hoe kontra Bizottság ügyben 1993. április 28-án hozott végzésének [EBHT 1993., II-523. o.] 20. pontja, T-154/98. sz., Asia Motor France és társai kontra Bizottság ügyben 1999. május 21-én hozott végzésének [EBHT 1999., II-1703. o.] 49. pontja és T-277/97. sz., Ismeri Europa kontra Számvevőszék ügyben 1999. június 15-én hozott ítéletének [EBHT 1999., II-1825. o.] 28. és 29. pontját).
- 90 Ami felperesnek járó bármely kifizetés Bizottság általi felfüggesztése miatt állítólagosan elszenvedett kár megtérítésére irányuló kártérítési kérelmet illeti, a felperesnek a fenti kötelezettségei teljesítése érdekében pontosan meg kell jelölnie azon ténybeli és jogi körülményeket, amely megalapozzák a Bizottság azon kötelezettségét, hogy kifizetéseket hajtson végre a felperes javára, vagy legalábbis megfelelő időn belül értesítse e kifizetések felfüggesztéséről szóló határozatról.
- 91 Az ilyen adatok mindenekelőtt annak érdekében szükségesek, hogy lehetővé tegyék a Törvényszék számára annak vizsgálatát, hogy a kereset ténylegesen a Közösség – akár jogellenes, akár jogszerű aktus miatti – szerződésen kívüli felelősségét érinti-e, vagy inkább annak szerződéses felelősségét, amely esetben – ahogy az a fenti 58. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatból kitűnik – a Törvényszék csak akkor rendelkezik hatáskörrel a kereset elbírálására, ha a szóban forgó szerződések olyan választottbírói kikötést tartalmaznak, amely a Törvényszéket jelöli ki a szerződés teljesítéséből eredő jogviták elbírálására.
- 92 Meg kell ugyanakkor állapítani, hogy bár a felperes a keresetében hivatkozik arra, hogy a Bizottság állítólag már 2005 novemberében döntött a neki járó minden kifizetés felfüggesztéséről, nem jelöli meg pontosan, hogy mely kifizetésekre lett volna jogosult e felfüggesztés hiányában, és még kevésbé, hogy a közte és a Bizottság közötti szerződésekben megtalálható-e azok igazolása, vagy a keresetben máshol nem idézett

alkalmazandó rendelkezésekből közvetlenül következnek-e. Következésképpen, ami a kártérítési kérelmet illeti, a kereset nem felel meg az eljárási szabályzat 44. cikke 1. §-ának c) pontja alapvető feltételeinek.

- 93 Azon körülmény, hogy a keresetben a felperes kizárólag a Bizottság szerződésen kívüli felelősségére, valamint a gondos ügyintézés és az átláthatóság elveinek Bizottság általi állítólagos megsértésére hivatkozik, nem teszi vitássá e következtetést.
- 94 Ami a szerződéses jellegű jogvitát illeti ugyanis, az olyan jogi rendelkezésekre való egyszerű hivatkozás, amelyek nem a szerződésből erednek, de a felekre kötelezőek, nem járhatnak a jogvita szerződéses jellege megváltoztatásának következményével, és így azzal, hogy megkérdőjelezze a bíróság hatáskörét az e szabályokra hivatkozó fél vonatkozásában. Ha másképp lenne, a jogvita jellege, és következésképpen a hatáskörrel rendelkező bíróság a felek által hivatkozott szabályok alapján megváltoztatható lenne, ami ellentétes a különböző bíróságok tárgyi hatáskörére vonatkozó szabályokkal (a Bíróság C-214/08. P. sz., Guigard kontra Bizottság ügyben 2009. május 20-án hozott ítéletének [az EBHT-ban nem tették közzé] 43. pontja).
- 95 Egyébiránt az intézményeket a gondos ügyintézés általános elvéből következő, az ügyfelekkel szembeni kötelezettségek csak a közigazgatási feladataik gyakorlása során terhelik. Ellenben, amikor a Bizottság és a felperes közötti kapcsolat egyértelműen szerződéses jellegű, a felperes csak a szerződési feltételek vagy a szerződésre alkalmazandó jog Bizottság általi megsértését kifogásolhatja (lásd ebben az értelemben a Törvényszék T-179/06. sz., a Bizottság kontra Burie Onderzoek en Advies ügyben 2009. június 3-án hozott ítéletének [az EBHT-ban nem tették közzé] 118. pontját).
- 96 E megfontolásokból következik, hogy nem elegendő, ha a felperes a keresetében a Közösség szerződésen kívüli felelősségére, valamint a gondos ügyintézés és az átláthatóság elveinek Bizottság általi állítólagos megsértésére hivatkozik, hanem pontosan

meg kell jelölnie a Bizottság által akkor megsértett kötelezettségek szerződéses vagy nem szerződéses eredetét, amikor minden felperesnek való kifizetés felfüggesztése mellett döntött, és amikor hosszú időn keresztül nem tájékoztatta a felperest e felfüggesztésről.

- 97 Mindezekből következik, hogy a kártérítési kérelem elfogadhatatlan, és azt el kell utasítani.
- 98 E következtetést nem teszi vitássá a felperes által a 2009. december 1-jei beadványában előadott érvelés (lásd a fenti 35. pontot). Ezen érvelés nem bír jelentőséggel a kártérítési kérelem szempontjából, mivel az a külső ellenőrnek a Bizottság kérelmére végzett ellenőrzésére, és így a kártérítési kérelemmel érintett időszakot követő időszakra vonatkozik. A felperes saját állítása szerint ugyanis a Bizottság állítólagos vétkes magatartása 2006. május 3-án az Europaid azon levelének elküldésével véget ért, amelyben a felperest a neki járó minden kifizetés felfüggesztéséről tájékoztatták. Márpedig az ellenőrzés csak 2006. július 12-én kezdődött (lásd a fenti 21. és 23. pontot).
- 99 Mindenesetre, jóllehet a keresetnek ebben az értelemben tartalmaznia kellene, hogy a 2005 novemberében eldöntött állítólagos felfüggesztéssel érintett kifizetések a fent említett 34 szerződésből erednek, és érinti őket a Bizottság által elrendelt ellenőrzés, meg kell állapítani egyrészt, hogy ami a Bizottság és a felperes közötti, a fenti 1. pontban említett 22 szerződést illeti, az e szerződésekből eredő kötelezettségek Bizottság általi állítólagos megsértése kiváltja a szerződéses felelősségét, és szerződéses jellegű jogvitára ad okot, amely a Törvényszék hatáskörén kívül esik olyan választottbírói kikötés hiányában, amely kijelöli e jogvita elbírálására.
- 100 Másrészt, ami a fenti 14. és 18. pontban említett 12, a felperes és bizonyos AKCS-államok között létrejött és az EFA által finanszírozott szerződést illeti, kétségtelen, hogy

a fenti 60. és 62. pontban kifejtett megfontolások nem érintik azon jogorvoslati lehetőségeket, amelyekkel minden érdekelt rendelkezik a Bizottsággal szemben az EK 235. cikkben és az EK 288. cikk második bekezdésében említett eljárások keretében (a Bíróság 33/82. sz., Murri kontra Bizottság ügyben 1985. szeptember 19-én hozott ítéletének [EBHT 1985., 2759. o.] 35. pontja).

- 101 Ugyanakkor a Bíróság már megállapította, hogy amennyiben az EFA által finanszírozott szerződés keretében valamely AKCS-állam és a vele szerződő fél közötti szerződésből eredő vitát korábban nem rendeznek peren kívül vagy a szerződésben előírt más olyan eljárások segítségével, mint a választottbíróóság, a másik szerződő fél nem tudja bizonyítani, hogy az e vitát érintő bizottsági magatartás olyan kárt okozott neki, amely különbözik azon kártól, amelynek megtérítését a megfelelő jogorvoslati utak szerint a szóban forgó AKCS-államtól kell kérnie. Ilyen esetben ugyanezen szerződő fél által a Bizottsággal szemben az EK 235. cikk és az EK 288. cikk második bekezdése értelmében benyújtott kártérítési kérelmet el kell utasítani, mivel a felperes nem bizonyította a Bizottság kifogásolt magatartása és az állítólagos kár közötti okozati összefüggés létezését (lásd ebben az értelemben a fenti 100. pontban hivatkozott Murri kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 36–39. pontját és a fenti 69. pontban hivatkozott International Procurement Services kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 58–61. pontját).
- 102 Pontosán ez a helyzet a jelen esetben, ami a fent említett 12, a felperes és a különböző AKCS-államok között létrejött szerződést illeti. Magának a felperesnek az állításai szerint ugyanis a kártérítési kérelemben érintett kár a neki járó azon kifizetések felfüggesztéséből ered, amelyeket e szerződések megkötésével az AKCS-államok kötelesek teljesíteni, ha minden e tekintetben előírt feltétel teljesült.
- 103 Márpedig mindig is a felperesnek kellett és kell – amennyiben megalapozottnak véli – az érintett AKCS-állam ellen pert indítani a megfelelő jogorvoslati lehetőségek szerint, a szóban forgó szerződésekből eredő kötelezettségeknek az említett államok általi állítólagos megsértéséből keletkezett esetleges kár megtérítéséért. Következésképp feltételezve, hogy a kártérítési kérelem értelmezhető úgy, mint amely a szóban forgó 12 szerződésben előírt kifizetések felfüggesztésével a felperesnek állítólag okozott kár megtérítését célozza, azt el kell utasítani, mivel nyilvánvalóan nélkülöz minden jogi alapot.

- 104 A fenti megfontolások összességéből következik, hogy a kártérítési kérelmet is, és következésképpen a keresetet teljes egészében el kell utasítani. Ilyen körülmények között nem szükséges elrendelni a felperes által a 2009. július 2-i és szeptember 30-i kérelmében kért intézkedéseket (a fenti 32. és 34. pont), bármi is legyen azok pontos jogi minősítése, azaz legyen szó akár pervezető intézkedésről, vagy bizonyításfelvételről. A felperes szerint ugyanis ezen intézkedések célja inkább az ellenőrzés lefolytatásával megbízott külső ellenőrnek a Bizottság által adott utasítások természetét érintő pontosítás volt, amely kérdés a jogvita kimenetele szempontjából semmilyen jelentőséggel nem bír.

A költségekről

- 105 Az eljárási szabályzat 87. cikkének 2. §-a alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a felperes pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (ötödik tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a keresetet elutasítja.

2) A Törvényszék az Aliseit kötelezi a költségek viselésére.

Luxembourg, 2010. február 8.

E. Coulon

hivatalvezető

M. Vilaras

elnök