

SKLEP SPLOŠNEGA SODIŠČA (peti senat)

z dne 8. februarja 2010*

V zadevi T-481/08,

Alisei s sedežem v Rimu (Italija), ki jo zastopajo F. Sciaudone, R. Sciaudone, S. Gobato, R. Rio in A. Neri, odvetniki,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata P. van Nuffel in L. Prete, zastopnika,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti domnevne odločbe Komisije iz dopisa z dne 19. avgusta 2008 o vračilu dela predujma, izplačanega tožeči stranki v okviru nekaterih projektov razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči, ki so se financirali iz

* Jezik postopka: italijanščina.

proračuna Skupnosti ali Evropskega razvojnega sklada (ERS), na eni strani in zahteve za povrnitev škode, ki naj bi jo utrpela tožeča stranka zaradi ravnanja Komisije, na drugi strani

SPLOŠNO SODIŠČE (peti senat),

v sestavi M. Vilaras (poročevalec), predsednik, M. Prek in V. M. Ciucă, sodnika,
sodni tajnik: E. Coulon,

sprejema naslednji

Sklep

Pravni in pogodbeni okvir

Pogodbe med ustanovo Alisei in Komisijo

- ¹ Tožeča stranka, ustanova Alisei, je nepridobitno združenje italijanskega prava, ustanovljeno z aktom o ustanovitvi z dne 20. januarja 1998 po združitvi nepridobitnih združenj italijanskega prava Cidis in Nuova Frontiera. Ta ustanova je med 27. majem 1998 in 21. julijem 2004 s Komisijo Evropskih skupnosti sklenila 22 pogodb o donacijah v smislu naslova VI („Donacije“) prvega dela in naslova IV

(„Zunanji ukrepi“) drugega dela Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL L 248, str. 1, v nadaljevanju: finančna uredba).

- 2 Splošni pogoji, s katerimi je urejenih 17 (ALI 08, ALI 41, ALI 44, ALI 46, ALI 03, ALI 04, ALI 06, ALI 07, ALI 17, ALI 18, ALI 19, ALI 25, ALI 39, ALI 42, ALI 45, ALI 47 in ALI 48) od navedenih 22 pogodb, vsebujejo določbo, da se „vsi morebitni spori med Komisijo in [tožečo stranko], ki bi nastali pri izvajanju [...] pogodbe in jih stranki ne bi mogli rešiti mirno, predložijo sodiščem v Bruslju“.
- 3 V splošnih pogojih, s katerimi je urejenih pet od navedenih 22 pogodb, so sodišča v Bruslju opredeljena kot pristojna sodišča za odločanje v sporih, ki bi nastali v okviru izvajanja zadevnih pogodb, če stranki spora ne bi mogli rešiti mirno in/ali na podlagi postopka poravnave.
- 4 Poleg tega je s splošnimi pogoji iz zgoraj navedenih 22 pogodb določeno, da lahko zlasti pristojne službe Komisije preverjajo in nadzirajo uporabo dodeljenih donacij.

Pogodbe med ustanovo Alisei in tretjimi državami, financirane iz ERS

- 5 Evropski razvojni sklad (ERS) je bil ustanovljen za financiranje sodelovanja Evropske skupnosti z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami (državami AKP) najprej v okviru priloge k Pogodbi EGS, nato pa z notranjimi sporazumi držav članic, ki so se sestale v okviru Sveta. Do danes je bilo deset zaporednih ERS, sklenjeni pa so bili tudi notranji sporazumi v zvezi s temi ERS, in sicer za obdobje, ki je ustrezalo trajanju različnih sporazumov in konvencij, s katerimi so Evropska skupnost in njene države članice ustanovile to posebno partnerstvo z državami AKP. Zneski, namenjeni za ERS,

niso bili del splošnega proračuna Evropskih skupnosti, zato je bilo njihovo upravljanje urejeno s posebno finančno uredbo za vsak ERS.

- 6 Šesti, sedmi, osmi in deveti ERS so bili oblikovani s Tretjo konvencijo AKP-EGS, podpisano v Loméju 8. decembra 1984 (UL 1986, L 86, str. 3, v nadaljevanju: Loméjska konvencija III), Četrto konvencijo AKP-EGS, podpisano v Loméju 15. decembra 1989 (UL 1991, L 229, str. 3, v nadaljevanju: Loméjska konvencija IV), Sporazumom o spremembi Loméjske konvencije IV, podpisanim na Mauritiusu 4. novembra 1995 (UL 1998, L 156, str. 3, v nadaljevanju: Mauricijski sporazum) oziroma Sporazumom o partnerstvu med članicami skupine držav AKP na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi, podpisanim v Cotonouju 23. junija 2000 (UL L 317, str. 3, v nadaljevanju: Cotonoujski sporazum).
- 7 S temi sporazumi in konvencijami je predvideno, da Komisija in posamezna država AKP ali države AKP, če ni drugače določeno, sklenejo sporazum o financiranju za vsak posamezni projekt ali program, ki se financira iz ERS. S tem sporazumom se opredelijo zlasti podrobnosti o finančni obveznosti ERS ter ureditvah in pogojih financiranja (glej člen 222(1) Loméjske konvencije III, člen 291(1) in (2) Loméjske konvencije IV brez sprememb iz Mauricijskega sporazuma ter člen 17(1) in (2) Priloge IV h Cotonoujskemu sporazumu, naslovljene „Izvedbeni in upravljavski postopki“).
- 8 Poleg tega je z istimi sporazumi in konvencijami uvedena tudi dolžnost glavnega odredbodajalca ERS. Imenuje ga Komisija. Odgovoren je za upravljanje sredstev ERS (glej člen 226(1) Loméjske konvencije III, člen 311(1) Loméjske konvencije IV brez sprememb iz Mauricijskega sporazuma in člen 34(1) Priloge IV h Cotonoujskemu sporazumu).
- 9 Zgoraj navedeni štirje ERS so se financirali na podlagi štirih notranjih sporazumov držav članic, ki so se sestale v okviru Sveta, in sicer Notranjega sporazuma 86/126/EGS

o financiranju in upravljanju pomoči Skupnosti (UL 1986, L 86, str. 210), Sklepa Sveta 91/482/EGS z dne 25. julija 1991 o pridružitvi čezmorskih držav in ozemelj Evropski gospodarski skupnosti (UL L 263, str. 1), Notranjega sporazuma med predstavniki vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, o financiranju in upravljanju pomoči Skupnosti v okviru drugega finančnega protokola k Loméjski konvenciji IV (UL 1998, L 156, str. 108) ter Notranjega sporazuma 2000/770/ES med predstavniki vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, o financiranju in upravljanju pomoči Skupnosti na podlagi finančnega protokola h Cotonoujskemu sporazumu in o dodelitvi finančne pomoči za čezmorske države in ozemlja, za katere velja četrti del Pogodbe ES (UL L 317, str. 355).

- 10 Za izvedbene določbe navedenih štirih notranjih sporazumov velja Finančna uredba 86/548/EGS z dne 11. novembra 1986, ki se uporablja za šesti ERS (UL L 325, str. 42), Finančna uredba 91/491/EGS z dne 29. julija 1991 o sodelovanju pri razvojnem financiranju v okviru Loméjske konvencije IV (UL L 266, str. 1), Finančna uredba 98/430/ES z dne 16. junija 1998 o sodelovanju pri razvojnem financiranju v okviru Loméjske konvencije IV (UL L 191, str. 53) in Finančna uredba z dne 27. marca 2003 v zvezi z devetimi ERS (UL L 83, str. 1).
- 11 Te štiri uredbe določajo, da je Komisija odgovorna za upravljanje ERS in da med drugim imenuje glavnega odredbodajalca ERS in njegovega računovodjo (glej člene 10(1), 11 in 13 Finančne uredbe 86/548, člene 9(1), 11 in 13 Finančne uredbe 91/491, člena 13(1) in 15(1) iz naslova II – „Finančno upravljanje sredstev ERS s strani Komisije“ Finančne uredbe 98/430 ter člene 1(2), 18 in 27 Finančne uredbe z dne 27. marca 2003 v zvezi z devetimi ERS). S prvimi tremi finančnimi uredbami, navedenimi v točki 10 zgoraj, je uvedena tudi dolžnost finančnega nadzornika. Nasprotno pa je v členu 133(2) Finančne uredbe z dne 27. marca 2003 v zvezi z devetimi ERS določeno, da se obveznosti iz prejšnjih ERS, sprejete pred začetkom veljavnosti Cotonoujskega sporazuma 1. aprila 2003, še naprej uporabljajo v skladu s pravili, ki se uporabljajo za navedene ERS, razen med drugim glede dolžnosti finančnega nadzornika, za katero se uporabljajo določbe iz zadevne uredbe. Z zadnjemavedeno uredbo ni določena dolžnost finančnega nadzornika.

- 12 Finančne uredbe 86/548, 91/491 in 98/430, ki se uporabljajo za šesti, sedmi in osmi ERS, določajo, da glavni odredbodajalec za vsako ugotovljeno, tekočo in zapadlo terjatev ERS v okviru uporabe sredstev ERS načeloma izda nalog za izterjavo. Vendar se lahko glavni odredbodajalec odpove izterjavi terjatve. Računovodja nalog za izterjavo vknjiži in prevzame odgovornost zanj ter poskrbi, da se terjatev izterja ob datumu, določenem v tem nalogu. Računovodja glavnega odredbodajalca obvesti o terjatvah, ki niso bile izterjane v predvidenih rokih, in po potrebi začne postopek za izvršitev izterjave (glej člena 15 in 16 Finančne uredbe 86/548, člena 15(2) in 16 Finančne uredbe 91/491 ter člena 18(2) in 19 Finančne uredbe 98/430).
- 13 Finančna uredba z dne 27. marca 2003 v zvezi z devetim ERS vsebuje podobne določbe v členih od 45 do 47. Vendar je bilo v zvezi s terjatvami dodanih še nekaj pojasnil. Prvič, člen 45, prvi odstavek, te uredbe določa, da nalogu za izterjavo „sledi opomin dolžniku“, ki ga prav tako sestavi glavni odredbodajalec ERS. Drugič, člen 46(2) te uredbe določa, da če izterjava dejansko ne nastopi, računovodja ERS „takoj začne postopek za izvršitev izterjave z vsemi sredstvi, ki jih daje zakonodaja na razpolago, vključno, če je primerno, s pobotom. Če to ni mogoče, računovodja izvrši odločbo o izterjavi, izdano bodisi v skladu s členom 44(2) ali v sodnem postopku.“ Tretjič, člen 44(2) te uredbe določa, da „lahko Komisija formalno določi znesek kot terjatev od oseb razen držav s sklepom, ki je izvedljiv pod enakimi pogoji, kakor so določeni v členu 256 Pogodbe [ES]“.
- 14 Tožeča stranka je med 24. aprilom 2002 in 13. aprilom 2005 sklenila deset pogodb o opravljanju storitev, ki so bile financirane iz ERS. S Komisijo je sklenila šest pogodb v imenu Demokratične republike Kongo, ki so se financirale iz šestega ERS, eno pogodbo z Republiko Angolo, ki se je financirala iz sedmega ERS, eno pogodbo z Republiko Ekvatorialno Gvinejo, ki se je financirala iz osmega ERS, ter eno pogodbo z Gabonsko republiko in eno pogodbo z Demokratično republiko Sao Tome in Principe, ki sta se financirali iz devetega ERS.

- 15 Vse navedene pogodbe so urejene z določbami splošnih pogojev v zvezi z naročili storitev, financiranimi iz ERS, ki so navedeni v Prilogi IV k Sklepu št. 3/90 Sveta ministrov AKP-EGS z dne 29. marca 1990 o sprejetju in uporabi splošnih predpisov, splošnih pogojev in pravilnika o postopku poravnave in arbitraže za naročila za gradnje, blago in storitve, ki jih financira ERS (UL L 382, str. 1), kakor so bili dopolnjeni in spremenjeni s pogodbo.
- 16 Kar zadeva spore v zvezi s pogodbo, člen 45.2 zgoraj navedenih splošnih pogojev, naslovljen „Reševanje sporov“, določa opredelitev postopka za sporazumno reševanje sporov. Člen 45.3 navedenih splošnih pogojev določa, da se lahko stranki po neuspelem takem postopku dogovorita, da spor rešita s poravnavo v določenem roku in ob posredovanju tretje strani. Člen 45.5 teh splošnih pogojev še določa, da se spor, „[č]e pride do mirne rešitve spora [...] ali rešitve s poravnavo v določenem skrajnem roku, [...] v primeru nadnacionalnih naročil, [...] če se pogodbenice s tem strinjajo, rešuje [...] v skladu z nacionalno zakonodajo države naročnika ali njeno uveljavljeno mednarodno prakso [ali pa] z arbitražo po procesnih pravilih, sprejetih v skladu s konvencijo“.
- 17 Določba člena 45.5 v obravnavanih desetih pogodbah ni bila dopolnjena ali spremenjena. Poleg tega v nobeni od navedenih pogodb ni bilo dogovorjeno, da se spori rešujejo v skladu z zakonodajo zadevne države ali njeno prakso, tako da je treba spore strank v zvezi s temi pogodbami reševati z arbitražo. Procesna pravila za arbitražo, na katera se sklicuje člen 45.5, so pravila iz Priloge V k Sklepu št. 3/90.
- 18 Poleg tega je tožeča stranka sklenila po eno pogodbo z Republiko Kongo in Republiko Slonokoščena obala, ki sta se financirali iz osmega oziroma devetega ERS. Člen 13 splošnih pogojev, ki se uporabljajo za vsako od navedenih pogodb, določa postopek za mirno reševanje sporov med pogodbenicami, te pa se lahko tudi soglasno dogovorijo, da bodo spor predložile Komisiji. V istem členu je določeno, da lahko vsaka od strank, če zgoraj navedeni postopki niso uspešni, spor predloži sodiščem države pogodbenega upravnega organa.

Dejansko stanje

- 19 Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) je 27. avgusta 2004 začel preiskavo v zvezi s tožečo stranko, o čemer je bila ta obveščena 3. junija 2005. Pri preiskavi je od 6. do 10. junija 2005 opravil vrsto inšpekcijskih pregledov v prostorih tožeče stranke v Milanu. V tem obdobju je v prostorih tožeče stranke izvedla pregled tudi družba za zunanjo računovodsko revizijo.
- 20 OLAF je z dopisom z dne 6. marca 2006 tožeči stranki predložil poročilo o pregledu in preverjanju, izdelano na podlagi inšpekcijskih pregledov, opravljenih med 6. in 10. junijem 2005, ter osnutek poročila zgoraj navedene družbe za zunanjo računovodsko revizijo, da bi lahko tožeča stranka podala pripombe. OLAF je izvod navedenega dopisa predložil tudi Uradu Komisije za sodelovanje (EuropeAid). Tožeča stranka je 7. aprila 2006 predložila stališča o tem poročilu.
- 21 Urad EuropeAid je tožečo stranko z dopisom z dne 3. maja 2006 obvestil, da je mogoče na podlagi zgoraj navedenih poročil dvomiti o upravičenosti stroškov, katerih povračilo je zahtevala v okviru različnih projektov. Zato je nameraval zahtevati revizijo ter v tem času začasno ustaviti vsa izplačila tožeči stranki v zvezi s tekočimi pogodbami in programi dela, ki so v njegovi pristojnosti.
- 22 Urad EuropeAid je po srečanju s predstavniki Komisije in tožeče stranke 16. maja 2006 z dopisom z dne 2. junija 2006 tožeči stranki potrdil, da bo zahteval revizijo za preverjanje upravičenosti stroškov, ki jih je ta prijavila. Z dopisom z dne 7. julija 2006 je tožečo stranko obvestil, kdo bo zunanji revizor, pooblaščen za izvedbo revizije, in na katere projekte naj bi se zadevna revizija nanašala.

- 23 V okviru revizije je bila najprej izvedena raziskovalna faza v prostorih tožeče stranke, in sicer med 12. in 16. julijem 2006. Namen te faze revizije je bil opredeliti in najti dokumentacijo, potrebno za preiskavo. Od 20. septembra 2006 naprej so bili opravljeni pregledi na kraju samem. Ob navzočnosti predstavnikov Komisije je bilo 7. decembra 2006 organizirano srečanje pred končanjem postopka med zunanjim revizorjem in tožečo stranko. Prav tako ob navzočnosti predstavnikov Komisije je bilo 2. marca 2007 izvedeno še eno srečanje med zunanjim revizorjem in tožečo stranko. S tem srečanjem so se končali pregledi na kraju samem.
- 24 Tožeča stranka je v dopisih z dne 18. januarja, 28. februarja, 23. aprila in 13. junija 2007 kritizirala zunanjega revizorja, pooblaščenega za revizijo, in način njene izvedbe. Urad EuropeAid je na prve tri dopise tožeče stranke odgovoril z dopisi z dne 2. februarja, 22. marca in 15. maja 2007.
- 25 Komisija je v dopisu z dne 20. julija 2007 tožeči stranki predložila prečiščeno različico osnutka revizijskega poročila skupaj s svojimi stališči, da bi ta lahko podala pripombe. Tožečo stranko je še pozvala, naj se izreče o izterjavi zneska 6.433.424,80 EUR, in jo obvestila, da namerava začeti kontradiktorni postopek zaradi hujše kršitve poklicnih pravil in hujšega neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti na podlagi členov 93, 96 in 114 finančne uredbe ter ji za dve leti prepovedati udeležbo v postopkih za oddajo naročil in donacije, ki jih financira Komisija. Tožeči stranki je dala na voljo mesec dni, da glede tega predloži stališča.
- 26 Po tem dopisu Komisije sta si stranki izmenjali še več dopisov: tožeča stranka je uradu EuropeAid poslala pet dopisov z dne 20. in 28. septembra 2007, 22. oktobra 2007 ter 4. aprila in 13. avgusta 2008, ta urad pa je tožeči stranki poslal tri dopise z dne 22. septembra in 9. oktobra 2007 ter 5. marca 2008.

- 27 Komisija je z dopisom z dne 19. avgusta 2008 tožeči stranki predložila končno poročilo revizije, ki ji ga je 28. julija 2008 predložil zunanji revizor. Hkrati je tožeči stranki odgovorila na dopisa z dne 4. aprila in 13. avgusta 2008 ter jo obvestila o začetku postopka izterjave skupnega zneska 4.750.121 EUR v zvezi z neupravičeno izplačanimi zneski na podlagi 34 spornih pogodb na datum, o katerem jo bo pristojni odredbodajalec obvestil naknadno.

Postopek in predlogi strank

- 28 Tožeča stranka je 5. novembra 2008 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo, s katero je temu sodišču predlagala, naj:
- odločbo, ki jo domnevno vsebuje dopis z dne 19. avgusta 2008, razglasi za nično;

 - Komisiji naloži povrnitev škode, ki jo je utrpela tožeča stranka;

 - Komisiji naloži plačilo stroškov.

29 Komisija je z ločenim aktom, vloženim v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 19. januarja 2009, uveljavljala ugovor nedopustnosti na podlagi člena 114 Poslovnika Splošnega sodišča. Splošnemu sodišču je predlagala, naj:

- tožbo zavrže kot nedopustno;

- tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

30 Tožeča stranka je 4. marca 2009 predložila stališča o ugovoru nedopustnosti. V teh stališčih je Splošnemu sodišču predlagala, naj:

- zavrne ugovor nedopustnosti;

- Komisiji naloži plačilo stroškov.

31 Splošno sodišče je na podlagi ukrepa procesnega vodstva, določenega s členom 64 Poslovnika, Komisijo pozvalo, naj predloži nekatere dokumente. Komisija je to storila v predpisanem roku.

32 Tožeča stranka je z ločenim aktom, vloženim v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 2. julija 2009, predlagala sprejetje „ukrepov procesnega vodstva“, s katerimi naj se po eni strani odredi Komisiji, da predloži celo pogodbo, ki jo je sklenila z zunanjim revizorjem, odgovornim za izvedbo zgoraj navedene revizije (glej točki 21 in 22 zgoraj), po drugi

strani pa Splošnemu sodišču, da na obravnavi kot priči zasliši generalnega direktorja urada EuropeAid in družbenika zunanjega revizorja, ki je bil pooblaščen za izvedbo revizije.

- 33 Komisija je 17. julija 2009 predložila stališča o tem predlogu. Glede tega trdi, da tožeča stranka dejansko predlaga sprejetje pripravljalnih ukrepov in da je zato treba njeno zahtevo zavreči kot nedopustno ali jo, podredno, zavrniti kot neutemeljeno.
- 34 Tožeča stranka je z ločenim aktom, vloženim v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 30. septembra 2009, predlagala sprejetje ukrepa procesnega vodstva, s katerim naj se Komisijo pozove, da pojasni, ali je zunanji revizor revizijo izvedel na podlagi „mednarodnih računovodskih standardov“ ali na podlagi „dogovorjenega postopka“, urejenega z „mednarodnimi standardi za povezane storitve, 4400 – naloge pregleda finančnih informacij na podlagi dogovorjenih postopkov“, ki naj se ne bi uporabljal za področje, določeno s pogodbo, ki sta jo sklenila zadevni revizor in Komisija.
- 35 Tožeča stranka je z ločenim aktom, vloženim v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 1. decembra 2009, predložila pogodbo, ki sta jo sklenila Komisija in zunanji revizor, ter v podporo svoji tožbi navedla dva nova tožbena razloga.

Pravo

- 36 V skladu z odstavkom 1 člena 114 Poslovnika lahko Splošno sodišče, če stranka to predlaga, odloči o nedopustnosti, ne da bi odločalo o zadevi po temelju. V skladu z odstavkom 3 istega člena se predlog obravnava ustno, razen če Splošno sodišče ne

odloči drugače. Poleg tega lahko na podlagi člena 111 Poslovnika Splošno sodišče, če je tožba očitno brez pravne podlage, ne da bi nadaljevalo postopek, odloči z obrazloženim sklepom.

- 37 V tem primeru Splošno sodišče v obravnavanem primeru meni, da ima dovolj podatkov iz dokumentov spisa in da ni treba začeti ustnega postopka.

Predlog za razglasitev ničnosti

Trditve strank

- 38 Komisija trdi, da spada dopis z dne 19. avgusta 2008 v popolnoma pogodben okvir, urejen z določili različnih pogodb, na katere se ta dopis nanaša. Pogodbeni pogoji, ki se uporabljajo za pogodbe, sklenjene med tožečo stranko in Komisijo, naj ne bi vključevali nobene arbitražne klavzule, s katero bi bilo določeno, da je za odločanje o tem sporu pristojno Splošno sodišče, ampak naj bi bilo, nasprotno, z njimi določeno, da so za reševanje morebitnih sporov v zvezi z navedenimi pogodbami pristojna sodišča v Bruslju. Za druge pogodbe, navedene v tem dopisu, ki jih je sklenila tožeča stranka z nekaterimi tretjimi državami in so se financirale iz ERS, naj bi veljali pogodbeni pogoji, po katerih je treba spore v zvezi s temi pogodbami reševati „v skladu z nacionalno zakonodajo države naročnika“. Splošno sodišče naj torej nikakor ne bi bilo pristojno za reševanje sporov v zvezi s katero koli od navedenih pogodb. Ob upoštevanju pogodbenega okvira, v katerega naj bi spadal dopis z dne 19. avgusta 2008, naj ta dopis ne bi bil akt, ki ga je mogoče izpodbijati z ničnostno tožbo pred Splošnim sodiščem.
- 39 Komisija dodaja, da dopisa z dne 19. avgusta 2008 ob upoštevanju njegovega besedila nikakor ni mogoče šteti za akt, ki ima zavezujoče pravne učinke, ampak ga je mogoče kvečjemu obravnavati kot pripravljalni akt, ki ga ni mogoče izpodbijati z ničnostno tožbo.

- 40 Tožeča stranka priznava, da Splošno sodišče ni pristojno za odločanje v sporih v zvezi s 34 pogodbami, na katere se nanaša dopis z dne 19. avgusta 2008. Vendar kljub temu meni, da trditev Komisije, da spada zadevni dopis v popolnoma pogodben okvir in da ga zato ni mogoče šteti za akt, ki bi ga bilo mogoče izpodbijati z ničnostno tožbo pred Splošnim sodiščem, temelji na napačni in pristranski razlagi tega dopisa ter neupoštevanju predmeta in vsebine predloga za razglasitev ničnosti.
- 41 Tožeča stranka navaja, da Komisija v dopisu z dne 19. avgusta 2008 ni le odgovorila na njene trditve v zvezi z začasno ustavitvijo izplačil in domnevnimi nepravilnostmi pri reviziji ter napovedala, da bo začela postopek izterjave. Ob tem naj bi ji predložila tudi končno poročilo revizije in jo obvestila, da to poročilo obravnava kot zanesljivo in zakonito tehnično podlago, kar zadeva posledice, ki jih je treba izpeljati v tej zadevi. Povedano drugače, Komisija naj bi z dopisom z dne 19. avgusta 2008 – ker je sprejela končno poročilo – potrdila sklepe zunanjega revizorja.
- 42 Predlog za razglasitev ničnosti naj bi se nanašal prav na ta specifični vidik dopisa z dne 19. avgusta 2008, saj tožeča stranka s tem predlogom izpodbija odločitev Komisije, sprejeto v okviru njenih upravnih pooblastil, da se revizijski postopek, za izvedbo katerega je bil pooblaščen zunanji revizor, šteje za končan in dokončen ter se s sprejetjem končnega poročila potrdijo vsi njegovi sklepi.
- 43 Poleg tega naj bi se kršitve nekaterih njenih pravic in splošnih pravnih načel, navedene v tožbi, nanašale na sprejetje in potrditve zadevnega poročila kot akta, sprejetega na podlagi volje in pooblastil uprave pri izvajanju njenih javnih pooblastil, in ne na morebitna pogodbeno razmerja med njo in Komisijo. Obravnavani očitki naj torej ne bi zadevali kršitve posebnih pogodbenih določil, ampak kršitev splošnih pravnih načel.

44 V obravnavanem primeru naj ne bi bilo mogoče upoštevati sodne prakse v zvezi z nedopustnostjo ničnostne tožbe, vložene zoper akt, ki spada v pogodbeni okvir. Po eni strani naj dopis z dne 19. avgusta 2008 ne bi bil niti nalog za izterjavo niti opomin dolžniku, kar naj bi priznala tudi Komisija. Po drugi strani naj bi Komisija v tem dopisu menila, da je bil revizijski postopek, za izvedbo katerega je bil pooblaščen zunanji revizor, končan in pravilno izpeljan, in naj bi potrdila njegove sklepe. Ta postopek naj bi bilo torej mogoče izvzeti iz pogodbenega okvira, v katerega spada zadevni dopis, in sicer še toliko bolj, ker naj bi se nanašal tudi na pogodbe, sklenjene z nekaterimi tretjimi državami, ki so se financirale izključno iz ERS.

45 Tožeča stranka še trdi, da je Komisija – ker je v dopisu z dne 19. avgusta 2008 dokončno končala revizijski postopek, za izvedbo katerega je bil pooblaščen zunanji revizor – menila, da je bil ta postopek pravilno izveden, in je s sprejetjem končnega poročila potrdila sklepe zunanjega revizorja, s čimer se je spremenil pravni položaj tožeče stranke. Trdi namreč, da se je iz „upnika za več plačil, ki jih mora še prejeti“, spremenila v „vsaj potencialno dolžnico zneskov, ki so ji bili že izplačani in se zdaj izpodbijajo z računovodskega vidika“. Poleg tega bi morala ob upoštevanju tega dopisa po načelih preudarnosti, ki se uporabljajo na računovodskem področju, iz bilance terjatev izbrisati znesek, višji od 2 milijonov EUR, in na njegovo mesto vpisati nepredvideni dolg v višini 4,7 milijona EUR.

46 Tožeča stranka trdi, da je mogoče dopis z dne 19. avgusta 2008 deloma res šteti za pripravljalni akt, saj je Komisija v njem odgovorila na njene očitke in napovedala začetek postopka izterjave, vendar naj bi bil del tega dopisa, ki se nanaša na končanje revizijskega postopka in sprejetje končnega poročila, dokončen in naj bi ga bilo torej mogoče izvzeti iz pogodbenega okvira v smislu sodbe Sodišča z dne 22. aprila 1997 v zadevi Geotronics proti Komisiji (C-395/95 P, Recueil, str. I-2271, točke od 12 do 15), zato naj bi bilo mogoče v obravnavanem primeru po analogiji uporabiti tudi rešitev iz navedene sodbe, kar naj bi pomenilo, da je mogoče zadevni dopis izpodbijati z ničnostno tožbo. Tako razlago naj bi potrdila tudi Komisija v stališčih, ki jih je v odgovor na pritožbo tožeče stranke predstavila pred evropskim varuhom človekovih pravic.

Presoja Splošnega sodišča

- 47 V okviru ničnostne tožbe sodišče nadzira zakonitost aktov, ki jih sprejmejo institucije in katerih namen je povzročiti zavezujoče pravne učinke za tretje osebe tako, da značilno spremenijo njihov pravni položaj (sklep Splošnega sodišča z dne 10. aprila 2008 v zadevi Imelios proti Komisiji, T-97/07, neobjavljen v ZOdl., točka 21; glej v tem smislu tudi sodbi Sodišča z dne 11. novembra 1981 v zadevi IBM proti Komisiji, 60/81, Recueil, str. 2639, točka 9, in z dne 12. septembra 2006 v zadevi Reynolds Tobacco in drugi proti Komisiji, C-131/03 P, ZOdl., str. I-7795, točka 54).
- 48 Akte ali odločbe, ki se sprejmejo v večstopenjskem postopku, zlasti ob koncu internega postopka, je načeloma mogoče izpodbijati le, če gre za ukrepe, ki ob koncu tega postopka dokončno določajo stališče institucije, in ne za vmesne ukrepe, katerih namen bi bil priprava končne odločbe (zgoraj v točki 47 navedena sodba IBM proti Komisiji, točka 10, in sodba Splošnega sodišča z dne 7. marca 2002 v zadevi Satellimages TV5 proti Komisiji, T-95/99, Recueil, str. II-1425, točka 32).
- 49 Drugače bi bilo le, če bi akti ali odločbe, sprejeti v pripravljalnem postopku, sami dokončno končali poseben postopek, ki je ločen od tistega, ki instituciji omogoči, da odloči po temelju (zgoraj v točki 47 navedena sodba IBM proti Komisiji, točka 11, in sklep Splošnega sodišča z dne 9. junija 2004 v zadevi Camós Grau proti Komisiji, T-96/03, ZOdl. JU, str. I-A-157 in II-707, točka 30).
- 50 Poleg tega akti institucij, ki spadajo v popolnoma pogodbeni okvir, od katerega so neločljivi, zaradi svoje narave ne spadajo med akte, za katere je mogoče pred Splošnim sodiščem predlagati razglasitev ničnosti (sklep Splošnega sodišča z dne 10. maja 2004 v združenih zadevah Musée Grévin proti Komisiji, T-314/03 in T-378/03, ZOdl., str. II-1421, točka 64, ter zgoraj v točki 47 navedeni sklep Imelios proti Komisiji, točka 22).

- 51 V obravnavanem primeru je treba preučiti, ali je dopis z dne 19. avgusta 2008 akt, ki ga je mogoče izpodbijati z ničnostno tožbo pred Splošnim sodiščem. Po mnenju tožeče stranke je tako, ker naj bi zadevni dopis po eni strani vseboval odločbo, s katero je bil končan upravni revizijski postopek, za izvedbo katerega je Komisija pooblastila zunanjega revizorja, po drugi strani pa naj bi bilo z njim sprejeto revizijsko poročilo, ki ga je izdelal ta revizor.
- 52 Prvič, kar zadeva 22 pogodb, navedenih v točki 1 zgoraj, je treba poudariti, da lahko Komisija, da bi zavarovala svoje pravice, ki izhajajo iz navedenih pogodb, in zagotovila, da tožeča stranka ustrezno izvaja obveznosti iz teh pogodb, opravi preglede in preverjanja, ki se ji zdijo potrebni in primerni. Poleg tega so ji taki pregledi in preverjanja tudi izrecno dovoljeni z zadevnimi pogodbami (glej točko 4 zgoraj).
- 53 V takem okviru lahko Komisija pooblasti zunanjega revizorja, da zanjo opravi revizijo in ji predloži sklepe te revizije v poročilu. Če meni, da so sklepi iz takega poročila pravilni in utemeljeni, lahko na njihovi podlagi pred ustreznimi organi uveljavlja pravice, za katere meni, da ji pripadajo v skladu s temi pogodbami.
- 54 Iz tega je razvidno, da spada revizija, ki jo je izvedel zunanji revizor, ki ga je izbrala Komisija, kar zadeva obravnavanih 22 pogodb, na področje izvajanja pravic Komisije, ki izhajajo iz zadevnih pogodb, in torej tudi v pogodbeni okvir, opredeljen z navedenimi pogodbami.
- 55 Zato je treba ugotoviti, da v nasprotju s trditvami tožeče stranke dopisa z dne 19. avgusta 2008 – čeprav bi ga bilo treba razlagati, kot da je bil z njim končan revizijski postopek v zvezi z zgoraj navedenimi 22 pogodbami in so bili s končnim poročilom, sprejetim z njim, potrjeni sklepi zunanjega revizorja – ni mogoče ločiti od pogodbenega okvira, ki ga predstavljajo te pogodbe, in ga ni mogoče šteti za akt, ki bi ga bilo mogoče

izpodbijati z ničnostno tožbo pred Splošnim sodiščem. Zato je glede navedenih 22 pogodb predlog za razglasitev ničnosti odločbe, ki jo domnevno vsebuje ta dopis, nedopusten.

56 Tega predloga ni mogoče opredeliti niti tako, kot da se z njim uveljavlja, da je Komisija kršila obveznosti iz zgoraj navedenih 22 pogodb in da je bil torej vložen na podlagi arbitražne klavzule, s katero je kot pristojno sodišče določeno Splošno sodišče. Tožeča stranka namreč izbere pravno podlago svoje tožbe, ne pa sodišče Skupnosti, ki mu ni treba samemu izbrati najprimernejše pravne podlage (sodba Sodišča z dne 15. marca 2005 v zadevi Španija proti Eurojustu, C-160/03, ZOdl., str. I-2077, točka 35; sklep Splošnega sodišča z dne 26. februarja 2007 v zadevi Evropaiki Dynamiki proti Komisiji, T-205/05, neobjavljen v ZOdl., točka 38, in zgoraj v točki 47 navedeni sklep Imelios proti Komisiji, točka 19).

57 Tudi če bi bilo mogoče predlog za razglasitev ničnosti, ki se nanaša na del dopisa z dne 19. avgusta 2008 v zvezi z zadevnimi 22 pogodbami, tako opredeliti, bi bil v vsakem primeru nedopusten, saj je očitno, da Splošno sodišče ni pristojno za odločanje o njem.

58 Splošno sodišče je namreč pristojno odločati na prvi stopnji v sporih pogodbene narave, ki mu jih predložijo fizične ali pravne osebe, le na podlagi arbitražne klavzule. Brez take klavzule bi se njegova sodna pristojnost razširila prek sporov, za odločanje o katerih je omejeno pristojno (sklep Splošnega sodišča z dne 3. oktobra 1997 v zadevi Mutual Aid Administration Services proti Komisiji, T-186/96, Recueil, str. II-1633, točka 47).

59 V obravnavanem primeru 22 pogodb, navedenih v točki 1 zgoraj, ne vsebuje nobene arbitražne klavzule, s katero bi bilo določeno, da je za odločanje o tem sporu pristojno Splošno sodišče, ampak je, nasprotno, z njimi določeno, da so za reševanje sporov v zvezi z navedenimi pogodbami pristojna sodišča v Bruslju.

- 60 Drugič, glede dela dopisa z dne 19. avgusta 2008, ki se nanaša na 12 pogodb, navedenih v točkah 14 in 18 zgoraj, ki jih je tožeča stranka sklenila z nekaterimi državami AKP in so se financirale iz ERS, je treba poudariti, da je na podlagi ustaljene sodne prakse v zvezi z javnimi naročili, ki uporabljajo finančno pomoč ERS, namen posegov predstavnikov Komisije – ne glede na to, ali gre za odobritve ali zavrnitve odobritev, overitve ali zavrnitve overitev – le ugotoviti, ali so pogoji za financiranje izpolnjeni ali ne, medtem ko niti njihov namen niti njihov učinek ni kršiti načelo, po katerem zadevna naročila ostanejo nacionalna naročila, za katerih pripravo, pogajanja in sklenitev so pristojne le upravičene države članice (sodbi Sodišča z dne 10. julija 1984 v zadevi STS proti Komisiji, 126/83, Recueil, str. 2769, točka 16, in z dne 10. julija 1985 v zadevi CMC in drugi proti Komisiji, 118/83, Recueil, str. 2325, točka 28).
- 61 Zadevna podjetja, ki so ponudniki ali so jim bila dodeljena zadevna naročila, so v pravnih odnosih le z upravičeno državo, ki je odgovorna za naročilo, zato akti predstavnikov Komisije ne morejo učinkovati tako, da se glede teh podjetij odločba države AKP, ki je edina pristojna za sklenitev in podpis zadevnega naročila, nadomesti z odločbo te institucije (zgoraj v točki 60 navedena sodba STS proti Komisiji, točka 18, ter sodbi Sodišča z dne 14. januarja 1993 v zadevi Italsolar proti Komisiji, C-257/90, Recueil, str. I-9, točka 22, in z dne 29. aprila 1993 v zadevi Forafrique Burkinabe proti Komisiji, C-182/91, Recueil, str. I-2161, točka 23).
- 62 Te ugotovitve v zvezi s pogodbami o opravljanju storitev, ki so navedene v točki 14 zgoraj in so bile sklenjene na podlagi nacionalnega razpisa, ki ga je organizirala zadevna država AKP, po analogiji veljajo tudi za pogodbe o donacijah iz točke 18 zgoraj, ki jih je sklenila država AKP.
- 63 Vendar te ugotovitve same po sebi ne zadostujejo za trditev, da je tožba za razglasitev ničnosti akta, ki ga je sprejela Komisija pri izvajanju svojih pristojnosti, če jo vloži posameznik, ki ga ta akt zadeva in na katerega je ta formalno naslovljen, pa čeprav spada v okvir pogodbenega postopka, nedopustna (glej v tem smislu zgoraj v točki 46 navedeno sodbo Geotronics proti Komisiji, točki 13 in 14).

- 64 Da bi se bilo mogoče izreči o dopustnosti predloga za razglasitev ničnosti v delu, v katerem se nanaša na 12 pogodb, sklenjenih med tožečo stranko in različnimi državami AKP, je treba torej opredeliti, ali ta dopis, ki je formalno naslovljen na tožečo stranko, dejansko vsebuje odločbo, ki jo je Komisija sprejela pri izvajanju svojih pristojnosti in bi jo bilo mogoče izpodbijati s tožbo pred Splošnim sodiščem.
- 65 Tožeča stranka tudi sama priznava, da dopis z dne 19. avgusta 2008 v delu, v katerem Komisija napoveduje, da ji bo poslala opomin dolžniku, ni akt, ki bi imel zanjo zavezujoče pravne učinke. Vendar hkrati trdi, da Komisija v zadevnem dopisu ni le odgovorila na njene očitke v zvezi z revizijo, ki jo je izvedel zunanji revizor na zahtevo Komisije, ampak je tudi sprejela formalno odločbo, s katero je končala upravni revizijski postopek in v kateri je s sprejetjem končnega poročila potrdila sklepe zunanjega revizorja. To odločbo naj bi bilo mogoče izpodbijati z ničnostno tožbo pred Splošnim sodiščem.
- 66 Glede tega je treba opozoriti, da je lahko namen revizije, ki se izvede v okviru pogodb, financiranih iz ERS, le preverjanje zakonitosti finančnih transakcij, opravljenih v okviru izvajanja teh pogodb. V tem okviru je mogoče ugotoviti nepravilnosti, zaradi katerih je nastala obveznost povrnitve nekaterih zneskov ERS.
- 67 Vendar terjatve, ki se dolgujejo ERS in jih je mogoče ugotoviti z revizijo, ki jo izvede Komisija ali je izvedena na njeno zahtevo, ne izhajajo iz same revizije, ampak iz okoliščine, da je stranka, ki je sklenila pogodbo, financirano iz ERS, kršila svoje pogodbene obveznosti. Z revizijskim poročilom se namreč le ugotovijo morebitne že obstoječe nepravilnosti in terjatve, ki izhajajo iz njih. Zadevno poročilo torej z ničimer ne spreminja pravnega položaja dolžnika terjatev. Poleg tega lahko zadevni dolžnik ugotovitve in sklepe iz revizijskega poročila izpodbija pred pristojnim sodiščem, in sicer v okviru katerega koli spora, ki se nanaša na zadevne terjatve.

- 68 Trditev tožeče stranke, da mora zaradi sprejetja končnega poročila spremeniti bilanco, tako da iz nje izbriše sredstva in na njihovo mesto vpiše nepredvideni dolg, ne more pripeljati do drugačnega sklepa, saj revizijsko poročilo – kot je bilo že povedano – za tožečo stranko ne more ustvariti obveznosti, da spremeni svoje računovodstvo, za katero je edina odgovorna.
- 69 Treba je še opozoriti, da mora Komisija na podlagi sporazumov in konvencij, s katerimi so bili oblikovani posamezni ERS, ter ustreznih finančnih uredb zagotoviti upravljanje teh ERS. V takem okviru nima le pravice, ampak ji je tudi naložena obveznost, da pred kakršnim koli izplačilom sredstev Skupnosti zagotovi, da so dejansko izpolnjeni pogoji za tako izplačilo, in mora zato med drugim pridobiti potrebne informacije za zagotovitev gospodarnega upravljanja s sredstvi ERS (sodba Splošnega sodišča z dne 11. julija 1996 v zadevi International Procurement Services proti Komisiji, T-175/94, Recueil, str. II-729, točka 45; glej v tem smislu tudi zgoraj v točki 60 navedeno sodbo CMC in drugi proti Komisiji, točki 44 in 47).
- 70 Kot je bilo že navedeno v točkah 12 in 13 zgoraj, mora glavni odredbodajalec ERS, ki ga imenuje Komisija, za vsako ugotovljeno, tekočo in zapadlo terjatev ERS izdati nalog za izterjavo. Ta nalog je naslovljen na računovodjo, ki ga prav tako imenuje Komisija. Računovodja poskusi zagotoviti povrnitev prihodkov ERS, če pa v roku, določenem v nalogu za izterjavo, ti niso bili tudi dejansko izterjani, o tem obvesti glavnega odredbodajalca ERS in začne postopek za izvršitev izterjave. V Finančno uredbo z dne 27. marca 2003 v zvezi z devetimi ERS je vključena še določba, da nalogu za izterjavo sledi opomin dolžniku.
- 71 Če je bila v revizijskem poročilu v zvezi s pogodbami, ki se financirajo iz ERS, ugotovljena terjatev, dolgovana ERS, je torej mogoče v zvezi z njo izdati nalog za izterjavo in po potrebi opomin dolžniku.

- 72 Vendar kot je bilo že odločeno, je opomin dolžniku le obvestilo, ki se predloži dolžniku v zvezi z obveznostjo, ki zanj izhaja iz pogodbe, financirane iz devetega ERS, pri kateri Komisija ni ena od strank. Če dolžnik zahtevanega zneska ne plača, lahko Komisija bodisi odpove izterjavo terjatve, bodisi začne postopek pobota, bodisi izvrši odločbo o izterjavi na podlagi izvršilnega sklepa ali v sodnem postopku. Torej opomin dolžniku ni izvršljiv, ampak gre le za pripravljalni akt, ki mu sledi morebitna odločitev Komisije, da bo začela postopek izterjave ali s sodnim postopkom ali s sprejetjem sklepa, ki se bo obravnaval kot izvršilni naslov. Zato opomin dolžniku ni ukrep, ki bi dokončno določal stališče Komisije, in ne povzroči zavezujočih pravnih učinkov, ki lahko vplivajo na interese dolžnika, zato zoper njega ni mogoče vložiti ničnostne tožbe (glej v tem smislu sodbo Splošnega sodišča z dne 17. aprila 2008 v zadevi Cestas proti Komisiji, T-260/04, ZOdl., str. II-701, točki 75 in 76).
- 73 To ugotovitev je mogoče prenesti tudi na nalog za izterjavo, predviden v vseh finančnih uredbah, s katerimi so urejeni štirje ERS, ki se obravnavajo v tej zadevi. Poleg tega tak nalog ni niti naslovljen na dolžnika, ampak je popolnoma interne narave, saj je naslovljen na računovodjo, in mu je z njim le naložena obveznost, da v primeru neizterjave zadevne terjatve začne postopek izterjave z različnimi zgoraj navedenimi sredstvi.
- 74 Torej sploh ni gotovo, da bo na podlagi revizijskega poročila, v katerem so bile ugotovljene terjatve, dolgovane ERS, sprejet akt, ki bo povzročil zavezujoče pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese dolžnika. Očitno je, da se to ne bo zgodilo, če Komisija odloči, da bo odpovedala izterjavo terjatve. To se ne bo zgodilo niti, če Komisija odloči, da bo začela postopek sodne izterjave, saj v tem primeru vloži tožbo neposredno pred pristojnimi sodišči. Kot je bilo že navedeno, bo lahko dolžnik v tem primeru sklepe revizije izpodbijal v okviru zadevnega postopka.
- 75 Pa tudi če bi bil na podlagi revizijskega poročila v zvezi s pogodbami, ki se financirajo iz ERS, sprejet naknadni akt, ki bi imel za eno od pogodbenic zavezujoče pravne učinke, bi bilo zadevno revizijsko poročilo še vedno le pripravljalni akt pred sprejetjem naknadnega akta, le zadnjenavedeni akt pa bi lahko posegal v položaj zainteresirane stranke. Torej na podlagi sodne prakse, navedene v točkah 47 in 48 zgoraj, odločbe

Komisije, s katero se konča revizija in v kateri se s sprejetjem končnega poročila potrdijo sklepi zunanjega revizorja, ni mogoče izpodbijati z ničnostno tožbo pred Splošnim sodiščem.

- 76 Tožeča stranka se glede tega neupravičeno sklicuje na domnevni upravni revizijski postopek. Nobena od finančnih uredb, navedenih v točki 11 zgoraj, ne vsebuje določb glede revizij v zvezi s pogodbami, ki se financirajo iz ERS. Čeprav to ne pomeni, da je Komisiji prepovedano, da bi sama izvedla take revizije ali da bi pooblastila zunanjega revizorja, naj jih izvede zanjo, pa kljub temu ni mogoče dvomiti, da gre v tem primeru za poseben postopek, ločen od revizije, ki naj bi se končal z odločbo o odobritvi revizijskega poročila. Torej v obravnavanem primeru ni mogoče upoštevati sodne prakse iz točke 49 zgoraj.
- 77 Iz navedenega je razvidno, da je predlog za razglasitev ničnosti, ki naj bi ga vseboval dopis z dne 19. avgusta 2008, nedopusten tudi v delu, v katerem se nanaša na 12 pogodb, ki jih je sklenila tožeča stranka s posameznimi državami AKP in so se financirale iz ERS, zato ga je treba v celoti zavreči.
- 78 Tretjič, sklepa, da predlog za razglasitev ničnosti, ki naj bi ga vseboval dopis z dne 19. avgusta 2008, ni dopusten ne v zvezi z 22 pogodbami, navedenimi v točki 1 zgoraj, ne v zvezi z 12 pogodbami, navedenimi v točkah 14 in 18 zgoraj, ni mogoče ovreči niti s trditvami tožeče stranke iz dopisa z dne 1. decembra 2009 (glej točko 35 zgoraj).
- 79 Tožeča stranka v bistvu trdi, da je Komisija, čeprav je bilo s pogodbo, ki sta jo sklenila Komisija in zunanji revizor in jo je tožeča stranka priložila dopisu, določeno, da bo zadevni revizor izpeljal „revizijo“ v skladu z „mednarodnimi računovodskimi standardi“, pozneje brez formalnih sprememb pogodbe privolila v to, da revizor izvede le preverjanja po „dogovorjenem postopku“. Tožeča stranka trdi, da ta okoliščina

potrjuje utemeljenost tožbenih razlogov iz tožbe in hkrati navaja dva nova tožbena razloga, in sicer „obveznost nepristranskega upravnega delovanja“ oziroma prekoračitev ali zlorabo pooblastil.

- 80 Tudi če bi bile te trditve dopustne in utemeljene, ne bi z ničimer dokazovale, da dopis z dne 19. avgusta 2008 vsebuje odločbo, ki jo je mogoče izpodbijati z ničnostno tožbo pred Splošnim sodiščem. Njihov namen je kvečjemu dokazati nepravilnosti pri reviziji, ki jo je na zahtevo Komisije izvedel zunanji revizor. Kot je bilo že povedano, ta revizija spada v pogodbeni okvir, iz katerega je ni mogoče izvzeti.

Odškodninski zahtevek

Trditve strank

- 81 Po mnenju Komisije se domnevno škodno ravnanje, ki ji ga očita tožeča stranka v okviru odškodninskega zahtevka, nanaša na dejstvo, da Komisija – ker je začasno ustavila nekatera izplačila – ni pravilno ali sploh ni izpolnila obveznosti iz različnih pogodb o financiranju, ki jih je sklenila. Tak sklep naj bi bilo mogoče potrditi z razlago delov tožbe v zvezi z domnevno nezakolitostjo ravnanja Komisije, obstojem vzročne zveze med tem ravnanjem in škodo, ki naj bi jo utrpela tožeča stranka, ter obsegom zadevne škode.
- 82 Torej bi bilo treba po mnenju Komisije domnevno nezakolitost ravnanja, ki ji ga očita tožeča stranka, preveriti s preučitvijo pravic in obveznosti, ki jih ima Komisija na podlagi obravnavanih pogodb. Ker pa zadevne pogodbe ne vsebujejo nobene arbitražne klavzule, s katero bi bilo določeno, da je za odločanje v tem sporu pristojno Splošno

sodišče, bi to s tako preučitvijo prekoračilo svoje pristojnosti. Zato Komisija meni, da želi tožeča stranka z odškodninskim zahtevkom doseči nekaj, kar lahko doseže le z vložitvijo tožbe na podlagi pogodbene odgovornosti pred pristojnimi sodišči. Odškodninski zahtevek naj bi bil torej očitno nedopusten.

- 83 Tožeča stranka v tožbi v podporo odškodninskemu zahtevku navaja, da je Komisija ni v najkrajšem možnem roku obvestila o odločitvi, sprejeti novembra 2005, da ji bo začasno ustavila vsa izplačila, ter da ji ni želela dati dodatnih pojasnil v zvezi s tem, niti se ni želela srečati z njenimi predstavniki. Tako ravnanje naj bi trajalo več mesecev, dokler je ni Komisija z dopisom maja 2006 obvestila o zadevni odločitvi. Tožeča stranka meni, da so razlogi za to, da je tako ravnanje Komisije nezakonito, enaki razlogom, ki so bili predstavljeni že v podporo predlogu za razglasitev ničnosti, Komisija pa naj bi s takim ravnanjem kršila tudi načeli dobrega upravljanja in preglednosti.
- 84 Tožeča stranka glede vzročne zveze med ravnanjem, ki ga očita Komisiji, in škodo, za katero trdi, da jo je utrpela, ter obsega te škode navaja, da ni bila seznanjena z odločitvijo Komisije o začasni ustavitvi izplačil v svojo korist in je zato še naprej izvajala več projektov, ne da bi preoblikovala strukturo delovanja in načrtovane stroške, s čimer si je nakopala nove „dolgove“ zaradi izvajanja drugih projektov, pri katerih je sodelovala, in zaradi svoje vpletenosti v več pravnih postopkov. Utrpela naj bi tudi „zelo veliko“ nepremoženjsko škodo. Tožeča stranka se poleg tega sklicuje še na nepogodbeno odgovornost Skupnosti zaradi nekrivdnega ravnanja.
- 85 Tožeča stranka v stališčih o ugovoru nedopustnosti trdi, da trditve Komisije v zvezi z nedopustnostjo odškodninskega zahtevka temeljijo na izkrivljanju vsebine tožbe. Iz besedila celotnega dela tožbe v zvezi z odškodninskim zahtevkom naj bi bilo razvidno, da tožeča stranka zahteva povračilo škode, ki naj bi jo utrpela, ker je Komisija ni pravočasno obvestila o odločitvi o začasni ustavitvi vseh izplačil v njeno korist. Odškodninski zahtevek naj bi torej temeljil na trditvi, da je Komisija kršila načeli

preglednosti in dobrega upravljanja, ter drugih razlogih za nezakonnost, ki jih tožeča stranka navaja v podporo predlogu za razglasitev ničnosti.

- 86 Dejstvo, da tožeča stranka z odškodninskim zahtevkom zahteva povračilo materialne škode, katere zneski se jasno razlikujejo od plačil, ki bi jih lahko zahtevala na podlagi zadevnih pogodb, in okoliščina, da poleg tega zahteva tudi povračilo nepremoženjske škode, naj bi potrjevali nepogodbeno naravo odškodninskega zahtevka in zato tudi njegovo dopustnost.

Presoja Splošnega sodišča

- 87 Najprej je treba poudariti, da mora biti na podlagi ustaljene sodne prakse za nastanek nepogodbene odgovornosti Skupnosti v smislu člena 288, drugi odstavek, ES zaradi nezakonitega akta njenih organov izpolnjenih več pogojev, in sicer nezakonnost ravnanja, ki se očita institucijam, resničnost škode ter vzročna zveza med očitanim ravnanjem in zatrjevano škodo (sodba Sodišča z dne 29. septembra 1982 v zadevi *Oleifici Mediterranei* proti EGS, 26/81, Recueil, str. 3057, točka 16; zgoraj v točki 69 navedena sodba *International Procurement Services* proti Komisiji, točka 44, in sodba Splošnega sodišča z dne 11. julija 1997 v zadevi *Oleifici Italiani* proti Komisiji, T-267/94, Recueil, str. II-1239, točka 20).
- 88 Drugič, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da lahko nepogodbena odgovornost Skupnosti v zvezi z zakonitim aktom nastane le, če so izpolnjeni vsi trije kumulativni pogoji, in sicer resničnost domnevne škode, vzročna zveza med zadevno škodo in dejanjem, ki se očita institucijam Skupnosti, ter neobičajna in posebna narava zatrjevane škode (sodba Sodišča z dne 15. junija 2000 v zadevi *Dorsch Consult* proti Svetu in Komisiji, C-237/98 P, Recueil, str. I-4549, točki 19 in 53, in sklep Sodišča z dne 20. marca 2007 v zadevi *Galileo International Technology* in drugi proti Komisiji, C-325/06 P, neobjavljen v ZOdl., točka 76).

- 89 Tretjič in nazadnje, na podlagi člena 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije, ki se na podlagi člena 53, prvi odstavek, tega statuta uporablja za postopke pred Splošnim sodiščem, in člena 44(1)(c) Poslovnika mora vsaka tožba vsebovati predmet spora in kratek povzetek tožbenih razlogov. Ti elementi morajo biti dovolj jasni in natančni, da omogočijo toženi stranki pripravo obrambe in Splošnemu sodišču, da odloči o tožbi po potrebi brez drugih podatkov. Za zagotovitev pravne varnosti in učinkovitega sojenja je za dopustnost tožbe odločilno, da so bistveni dejanski in pravni elementi, na katerih temelji, vsaj na kratko, vendar pregledno in razumljivo povzeti v sami tožbi (sklepa Splošnega sodišča z dne 28. aprila 1993 v zadevi De Hoe proti Komisiji, T-85/92, Recueil, str. II-523, točka 20, in z dne 21. maja 1999 v zadevi Asia Motor France in drugi proti Komisiji, T-154/98, Recueil, str. II-1703, točka 49, ter sodba Splošnega sodišča z dne 15. junija 1999 v zadevi Ismeri Europa proti Računskemu sodišču, T-277/97, Recueil, str. II-1825, točki 28 in 29).
- 90 Kar zadeva odškodninski zahtevek, katerega namen je povrnitev domnevne škode, ker je Komisija začasno ustavila vsa izplačila v korist tožeče stranke, mora ta, da bi izpolnila zgoraj navedene obveznosti, v tožbi opredeliti dejanske in pravne elemente, iz katerih naj bi izhajala domnevna obveznost Komisije, da izvede izplačila v njeno korist ali da jo vsaj pravočasno obvesti o odločitvi, da bo ta izplačila začasno ustavila.
- 91 Take opredelitve so nujne zlasti za to, da se Splošnemu sodišču omogoči preverjanje, ali se tožba dejansko nanaša na nepogodbeno odgovornost Skupnosti zaradi nezakonitega ali zakonitega akta ali se bolj kot to nanaša na pogodbeno odgovornost; kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 58 zgoraj, bi bilo namreč v zadnjenavedenem primeru Splošno sodišče pristojno za odločanje o tej tožbi le, če bi zadevne pogodbe vsebovale arbitražno klavzulo, s katero bi bilo to sodišče določeno kot pristojno sodišče za odločanje v sporih v zvezi z njihovim izvajanjem.
- 92 Vendar je treba ugotoviti, da se tožeča stranka v tožbi sicer res sklicuje na domnevno začasno ustavitev izplačil v svojo korist, za katero se je odločila Komisija že novembra 2005, vendar nikjer ne opredeljuje, do katerih izplačil bi bila upravičena, če te ustavitve ne bi bilo, in še manj, ali jih je mogoče utemeljiti s pogodbami, ki jih je

sklenila s Komisijo, ali izhajajo neposredno iz upoštevnih določb, ki pa v tožbi niso navedene. Iz sledi, da tožba, kar zadeva odškodninski zahtevek, ne izpolnjuje minimalnih zahtev iz člena 44(1)(c) Poslovnika.

93 Navedenih sklepov ni mogoče ovreči z okoliščino, da se tožeča stranka v tožbi sklicuje le na nepogodbeno odgovornost Komisije in domnevo, da je Komisija kršila načeli dobrega upravljanja in preglednosti.

94 Kar zadeva pogodbene spore, namreč le z navedbo pravnih pravil, ki ne izhajajo iz pogodbe, ampak jih morajo stranke upoštevati, ni mogoče spremeniti pogodbene narave spora, zato stranke, ki se sklicuje na ta pravila, tudi ni mogoče izvzeti iz sodne pristojnosti sodišča, ki odloča v zadevnem sporu. Sicer bi se lahko narava spora in tako tudi pristojno sodišče spreminjala glede na standarde, na katere se sklicujejo stranke, kar bi bilo v nasprotju s pravili stvarne pristojnosti posameznih sodišč (sodba Sodišča z dne 20. maja 2009 v zadevi Guigard proti Komisiji, C-214/08 P, neobjavljena v ZOdl., točka 43).

95 Poleg tega za institucije veljajo obveznosti, ki izhajajo iz splošnega načela dobrega upravljanja v zvezi z zadevnimi subjekti le v okviru izvajanja upravnih odgovornosti teh institucij. Nasprotno, če je odnos med Komisijo in tožečo stranko očitno pogodben, lahko tožeča stranka Komisiji očita le kršitve pogodbenih določil ali prava, ki se uporablja za pogodbo (glej v tem smislu sodbo Splošnega sodišča z dne 3. junija 2009 v zadevi Komisija proti Burie Onderzoek en advies, T-179/06, neobjavljena v ZOdl., točka 118).

96 Iz navedenega je razvidno, da ni dovolj, da se tožeča stranka v tožbi sklicuje le na nepogodbeno odgovornost Skupnosti in domnevo, da je Komisija kršila načeli dobrega upravljanja in preglednosti, ampak bi morala opredeliti tudi pogodbeno ali

nepogodbeno podlago obveznosti, ki naj bi jih Komisija kršila, ko je odločila, da začasno ustavi vsa izplačila tožeči stranki in je o tej ustavitvi izplačil dolgo ni obvestila.

- 97 Iz navedenega je jasno, da je odškodninski zahtevek nedopusten in ga je treba zavreči.
- 98 Takega sklepa ni mogoče ovreči s trditvami tožeče stranke iz dopisa z dne 1. decembra 2009 (glej točko 35 zgoraj). Navedenih trditev z vidika odškodninskega zahtevka ni mogoče upoštevati, saj zadevajo revizijo, ki jo je izvedel zunanji revizor na zahtevo Komisije, in se torej nanašajo na čas po obdobju, na katero se nanaša odškodninski zahtevek. Celo tožeča stranka je namreč navedla, da se je domnevno krivdno ravnanje Komisije končalo, ko ji je urad EuropeAid 3. maja 2006 poslal dopis, s katerim jo je obvestil o začasni ustavitvi vseh izplačil v njeno korist. Revizija pa se je začela šele 12. julija 2006 (glej točki 21 in 23 zgoraj).
- 99 Tudi če bi bilo treba sodbo razlagati, kot da izplačila, glede katerih naj bi bilo novembra 2005 odločeno, da se začasno ustavijo, temeljijo na 34 zgoraj navedenih pogodbah, na katere se je nanašala revizija, ki jo je naročila Komisija, je treba poudariti, da bi glede 22 pogodb, ki sta jih sklenili Komisija in tožeča stranka in so navedene v točki 1 zgoraj, na eni strani Komisija zaradi domnevne kršitve svojih obveznosti, ki izhajajo iz teh pogodb, postala pogodbeno odgovorna in bi bil zato spor pogodbene narave, taki spori pa niso v pristojnosti Splošnega sodišča, saj v pogodbe ni vključena arbitražna klavzula, s katero bi bilo določeno, da je to sodišče pristojno za odločanje v zadevnem sporu.
- 100 Glede 12 pogodb, navedenih v točkah 14 in 18 zgoraj, ki jih je sklenila tožeča stranka z nekaterimi državami AKP in so se financirale iz ERS, na drugi strani sicer drži, da

navedbe iz točk 60 in 62 zgoraj ne morejo vplivati na pravna sredstva, ki so na voljo vsaki zainteresirani stranki v sporih s Komisijo v okviru postopkov, začelih na podlagi členov 235 ES in 288, drugi odstavek, ES (sodba Sodišča z dne 19. septembra 1985 v zadevi Murri proti Komisiji, 33/82, Recueil, str. 2759, točka 35).

- 101 Vendar je bilo že odločeno, da v primeru pogodbenega spora med državo AKP in njeno sopogodbenico v okviru pogodbe, ki se financira iz ERS, druga pogodbenica, če se zadevni spor prej ne reši mirno ali z uporabo postopkov, določenih v pogodbi, na primer z arbitražo, ne more dokazati, da ji je ravnanje Komisije v zvezi z zadevnim sporom povzročilo škodo, ki je ločena od škode, katere povračilo mora zahtevati od zadevne države AKP, in sicer z ustreznimi sredstvi. V takem primeru je treba odškodninski zahtevek, ki ga vloži zadevna stranka zoper Komisijo na podlagi členov 235 ES in 288, drugi odstavek, ES, zavreči, ker tožeča stranka ni dokazala obstoja vzročne zveze med ravnanjem, ki se očita Komisiji, in zatrjevano škodo (glej v tem smislu zgoraj v točki 100 navedeno sodbo Murri proti Komisiji, točke od 36 do 39, in zgoraj v točki 69 navedeno sodbo International Procurement Services proti Komisiji, točke od 58 do 61).
- 102 Prav za to gre v obravnavanem primeru, kar zadeva zgoraj navedenih 12 pogodb, ki jih je tožeča stranka sklenila z različnimi državami AKP. Celo tožeča stranka namreč trdi, da škoda iz odškodninskega zahtevka izhaja iz začasne ustavitve izplačil v korist tožeče stranke, k izvedbi katerih so se zavezale države AKP s sklenitvijo zadevnih pogodb, če bi bili izpolnjeni vsi v zvezi s tem določeni pogoji.
- 103 Vendar bi morala tožeča stranka od zadevnih držav AKP z ustreznimi pravnimi sredstvi zahtevati povračilo morebitne škode, ki izhaja iz domnevne kršitve obveznosti teh držav, določenih z obravnavanimi pogodbami, kar lahko še vedno stori, če meni, da je njena zahteva utemeljena. Zato je treba odškodninski zahtevek – če bi ga bilo mogoče razlagati, kot da se nanaša na povračilo škode, ki naj bi jo tožeča stranka utrpela zaradi začasne ustavitve izplačil, določenih z obravnavanimi 12 pogodbami – zavreči kot očitno pravno neutemeljen.

- 104 Iz navedenega je razvidno, da je treba zavrniti tudi odškodninski zahtevek, zato je treba zavrniti še tožbo v celoti. V takih okoliščinah ni treba odrediti ukrepov, ki jih je zahtevala tožeča stranka v predlogih z dne 2. julija in 30. septembra 2009 (točki 32 in 34 zgoraj), in sicer ne glede na to, kakšna je njihova natančna pravna opredelitev: torej ne glede na to, ali gre za ukrepe procesnega vodstva ali pripravljalne ukrepe. Tožeča stranka je namreč navedla, da je namen teh ukrepov pridobiti dodatna pojasnila o naravi navodil, ki jih je dala Komisija zunanjemu revizorju, odgovornemu za izvedbo revizije, kar je za rešitev obravnavanega spora popolnoma brezpredmetno.

Stroški

- 105 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Tožeča stranka ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (peti senat)

sklenilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Ustanovi Alisei se naloži plačilo stroškov.

V Luxembourggu, 8. februarja 2010.

Sodni tajnik

E. Coulon

Predsednik

M. Vilaras