

TRIBUNALENS BESLUT (femte avdelningen)

den 8 februari 2010*

I mål T-481/08,

Alisei, Rom (Italien), företrädd av advokaterna F. Sciaudone, R. Sciaudone, S. Gobbato, R. Rio och A. Neri,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av P. van Nuffel och L. Prete, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan dels om ogiltigförklaring av det beslut som påstås ha fattats genom kommissionens skrivelse av den 19 augusti 2008 avseende återbetalning av en del av de förskott som betalats ut till sökanden inom ramen för vissa projekt för utvecklingsam-

* Rättegångsspråk: italienska.

arbete och humanitärt bistånd som finansieras av gemenskapens budget eller Europeiska utvecklingsfonden (EUF), dels om ersättning för skada som sökanden påstår sig ha lidit till följd av kommissionens agerande,

meddelar

TRIBUNALEN (femte avdelningen),

sammansatt av ordföranden M. Vilaras (referent) samt domarna M. Prek och V. M. Ciucă,

justitiesekreterare: E. Coulon,

följande

Beslut

Tillämpliga bestämmelser och avtal

Avtal mellan Alisei och kommissionen

- ¹ Sökanden, Alisei, är en ideell förening som bildades enligt italiensk rätt den 20 januari 1998 till följd av en fusion mellan de ideella föreningarna Cidis och Nuova Frontiera. Under perioden den 27 maj 1998–21 juli 2004 ingick Alisei 22 avtal om bidrag, med Europeiska gemenskapernas kommission, i den mening som avses i avdelning VI ("Bidrag") i del I och i avdelning IV ("Externa åtgärder") i del II i rådets

förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, s. 1) (nedan kallad budgetförordningen).

- 2 De allmänna villkoren för 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 och ALI 48) av dessa 22 avtal innehåller en klausul, enligt vilken "samtliga tvister mellan kommissionen och [sökanden] med anledning av genomförandet av avtalet och som parterna inte kunnat lösa i godo ska avgöras vid domstol i Bryssel".
- 3 Enligt de allmänna villkoren för fem av de 22 avtalen är domstolarna i Bryssel behöriga att avgöra tvister med anledning av genomförandet av avtalen, för det fall att parterna inte kunnat lösa tvisten i godo och/eller efter ett förlikningsförfarande.
- 4 Vidare föreskrivs det i de allmänna villkoren för ovannämnda 22 avtal en möjlighet för kommissionens behöriga tjänstegrenar att utföra granskningar och kontroller hur beviljade bidrag har använts.

Avtal mellan Alisei och tredjeland som finansieras genom EUF

- 5 Europeiska utvecklingsfonden (EUF) inrättades för att finansiera samarbetet med staterna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS), först genom en bilaga till EEG-fördraget, och senare genom interna avtal mellan medlemsstaterna i rådet. Fram till i dag har det inrättats tio på varandra följande EUF, och de interna avtalen avseende dessa EUF har ingåtts med en giltighetstid motsvarande tiden för de olika avtal och konventioner genom vilka Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater ingått detta särskilda partnerskap med AVS-staterna. De belopp som de olika EUF försetts

med omfattas inte av Europeiska gemenskapernas allmänna budget, varför förvaltningen av beloppen för varje EUF reglerats av en särskild budgetförordning.

- 6 Sjätte, sjunde, åttonde och nionde EUF inrättades genom tredje AVS–EEG-konventionen, undertecknad i Lomé den 8 december 1984 (EGT L 86, 1986, s. 3) (nedan kallad Lomékonventionen III), fjärde AVS–EEG-konventionen, undertecknad i Lomé den 15 december 1989 (EGT L 229, 1991, s. 3; svensk specialutgåva, område 11, volym 17, s. 59) (nedan kallad Lomékonventionen IV), avtalet om ändring av Lomékonventionen IV, undertecknat i Mauritius den 4 november 1995 (EGT L 156, 1998, s. 3, nedan kallat Mauritiusavtalet), respektive partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av AVS-stater, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000 (EGT L 317, s. 3) (nedan kallat Cotonouavtalet).
- 7 Enligt dessa avtal och konventioner föreskrivs, om inte annat anges, att ett finansieringsavtal mellan kommissionen och den eller de berörda AVS-staterna ska ingås för varje projekt eller program som finansieras med bidrag från EUF. Ett sådant avtal ska bland annat specificera EUF:s finansiella åtaganden samt bestämmelserna om och villkoren för finansieringen (se artikel 222.1 i Lomékonventionen III, artikel 291.1 och 291.2 i Lomékonventionen IV, som inte ändrats genom Mauritiusavtalet, samt artikel 17.1 och 17.2 i bilaga IV till Cotonouavtalet, med rubriken ”Genomförande- och förvaltningsförfaranden”).
- 8 Genom dessa avtal och konventioner inrättades även befattningen chefsutansordnare för EUF. En chefsutansordnare ska utses av kommissionen. Chefsutansordnaren ska ansvara för förvaltningen av EUF:s medel (se artikel 226.1 i Lomékonventionen III, artikel 311.1 i Lomékonventionen IV, som inte ändrats genom Mauritiusavtalet, och artikel 34.1 i bilaga IV till Cotonouavtalet).
- 9 Medlemsstaterna har, församlade i rådet, ingått fyra inbördes överenskommelser för finansieringen av ovanstående fyra EUF, nämligen inbördes överenskommelse 86/126/EEG om finansiering och administration av gemenskapens stöd (EGT L 86, 1986, s. 210; svensk specialutgåva, område 11, volym 11, s. 242), rådets beslut 91/482/EEG av den 25 juli 1991 om associering av de utomeuropeiska länderna

och territorierna med Europeiska ekonomiska gemenskapen (EGT L 263, 1991, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 18, s. 3), intern överenskommelse av företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, om finansiering och förvaltning av gemenskapsstödet inom ramen för andra finansprotokollet till Lomékonventionen IV (EGT L 156, 1998, s. 108), och internt avtal 2000/770/EG mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, om finansiering och förvaltning av gemenskapens bistånd inom ramen för finansprotokollet till Cotonouavtalet och om tilldelning av ekonomiskt stöd till de utomeuropeiska länder och territorier på vilka den fjärde delen av EG-fördraget är tillämplig (EGT L 317, 2000, s. 355).

- 10 Tillämpningsföreskrifterna för dessa fyra inbördes överenskommelser återfinns i budgetförordning 86/548/EEG av den 11 november 1986 tillämplig på sjätte EUF (EGT L 325, s. 42), budgetförordning 91/491/EEG av den 29 juli 1991 tillämplig på samarbetet för utvecklingsfinansiering enligt Lomékonventionen IV (EGT L 266, s. 1), budgetförordning 98/430/EG av den 16 juni 1998 tillämplig på samarbete för utvecklingsfinansiering enligt Lomékonventionen IV (EGT L 191, s. 53), respektive budgetförordning av den 27 mars 2003 för den nionde EUF (EUT L 83, s. 1).
- 11 Det föreskrivs i dessa fyra budgetförordningar att kommissionen svarar för förvaltningen av EUF på eget ansvar och bland annat ska utse en chefsutansordnare och en räkenskapsförare för EUF (se artiklarna 10.1, 11 och 13 i budgetförordning 86/548, artiklarna 9.1, 11 och 13 i budgetförordning 91/491, artiklarna 13.1 och 15.1 i avdelning II, "Förvaltning av anslag från EUF vars ekonomiska förvaltning säkerställs av kommissionen", i budgetförordning 98/430, samt artiklarna 1.2, 18 och 27 i budgetförordningen av den 27 mars 2003 för nionde EUF). Genom de tre första budgetförordningarna, som det hänvisats till i punkt 10 ovan, inrättades även befattningen styrekonom. I artikel 133.2 i budgetförordningen av den 27 mars 2003 för nionde EUF, däremot, föreskrivs att de åtaganden som hänför sig till föregående EUF och som inleddes före ikraftträdandet av Cotonouavtalet den 1 april 2003 ska fortsätta att genomföras enligt reglerna för respektive EUF, utom vad gäller bland annat styrekonomens skyldigheter, för vilken bestämmelserna i nämnda förordning ska gälla. Det finns inga bestämmelser i sistnämnda förordning avseende befattningen styrekonom.

- 12 I budgetförordningarna 86/548, 91/491 och 98/430 som är tillämpliga på sjätte, sjunde respektive åttonde EUF, föreskrivs att chefsutansordnaren i princip ska utfärda ett betalningskrav för varje fastställd, likvid och förfallen fordran som kan indrivras till EUF inom ramen för beviljandet av EUF-anslag. Chefsutansordnaren kan emellertid avstå från att kräva in en fordran. Betalningskrav ska registreras av räkenskapsföraren, som har ansvaret för dessa och ska säkerställa att fordringen betalas på i betalningskravet utsatt förfallodag. Räkenskapsföraren ska underrätta chefsutansordnaren om de fordringar som inte har betalats inom fastställda tidsfrister och, i förekommande fall, inleda ett inkasseringsförfarande (se artiklarna 15 och 16 i budgetförordning 86/548, artiklarna 15.2 och 16 i budgetförordning 91/491, samt artiklarna 18.2 och 19 i budgetförordning 98/430).
- 13 I artiklarna 45–47 i budgetförordningen av den 27 mars 2003 för nionde EUF finns liknande bestämmelser. Vissa preciseringar har emellertid gjorts i fråga om betalningskrav. För det första föreskrivs det i artikel 45 första stycket i denna förordning att betalningskravet är "[åt]följt av en debetnota till gäldenären", som också upprättas av EUF:s chefsutansordnare. Vidare anges i artikel 46.2 i samma förordning att om en fordran inte har betalats, ska EUF:s räkenskapsförare "utan dröjsmål inleda ett förfarande för att inkassera beloppet via alla de rättsliga vägar som står till buds, inklusive avräkning mot andra belopp. Om detta inte ger något resultat skall räkenskapsföraren tillgripa indrivning, antingen enligt artikel 44.2 eller på grundval av en rättslig åtgärd." Slutligen föreskrivs det i artikel 44.2 i denna förordning att "kommissionen [får] införa ett formellt förfarande för att fastställa fordringar på andra gäldenärer än stater, varvid förfarandet skall bestå i ett beslut som skall räknas som verkställbart enligt samma villkor som i artikel 256 i [EG-]fördraget".
- 14 Mellan den 24 april 2002 och den 13 april 2005 ingick sökanden tio avtal om tillhandahållande av tjänster som finansierades genom EUF. Sökanden ingick sex avtal med kommissionen, vilken agerade i Demokratiska republiken Kongos ställe, som finansierades genom sjätte EUF, ett avtal med Republiken Angola som finansierades genom sjunde EUF, ett avtal med Republiken Ekvatorialguinea som finansierades genom åttonde EUF, och två kontrakt med Republiken Gabon respektive Demokratiska republiken São Tomé och Príncipe som finansierades genom nionde EUF.

- 15 Samtliga dessa avtal regleras av bestämmelserna i de allmänna kontraktsvillkoren vid upphandling av tjänster som finansieras av EUF som föreskrivs i bilaga IV till beslut nr 3/90 från ministerrådet AVS-EEG, av den 29 mars 1990 om antagandet av allmänna bestämmelser, allmänna kontraktsvillkor och regler om förliknings- och skiljedomsförfarandet för avtal om bygg- och anläggningsarbeten, varor och tjänster som finansieras av EUF samt om tillämpningen av dessa (EGT L 382, s. 1), med de tillägg och ändringar som gjorts i avtalet.
- 16 Vad gäller tvister med anledning av avtalen föreskrivs det i artikel 45.2 i ovannämnda allmänna kontraktsvillkor, under rubriken "Tvistlösning", att ett tvistlösningsförfarande ska fastställas för uppgörelse i godo. Om förfarandet för uppgörelse i godo misslyckas kan parterna i enlighet med artikel 45.3 i ovannämnda allmänna kontraktsvillkor avtala att lösa tvisten genom medling med hjälp av en tredje man inom en särskild tidsfrist. I artikel 45.5 i de allmänna kontraktsvillkoren tillfogas att "[o]m varken förfarandet för uppgörelse eller förfarandet för medling lett till resultat inom de angivna fristerna, ska tvisten... vid transnationella kontrakt lösas antingen, om parterna är överens om detta, i enlighet med lagstiftningen eller fastställda internationella riktlinjer i den stat där den upphandlande enheten har sitt säte... eller genom skiljedom i enlighet med de regler som antagits i enlighet med konventionen".
- 17 Det gjordes ingen komplettering eller ändring av bestämmelserna i artikel 45.5 i de tio avtalen i fråga. Vidare har parterna inte i något av dessa avtal överenskommit att tvister ska lösas enligt lagstiftningen eller praxis i den berörda staten. Tvister mellan parterna ska följaktligen lösas genom skiljedom. I artikel 45.5 hänvisas till skiljedomsreglerna i bilaga V till beslut nr 3/90.
- 18 Sökanden ingick dessutom två avtal med Republiken Kongo respektive Republiken Elfenbenskusten, som finansieras genom åttonde respektive nionde EUF. I artikel 13 i de allmänna villkoren, som är tillämpliga på respektive avtal, föreskrivs ett förfarande för uppgörelser i godo i tvister som kan uppkomma mellan parterna med anledning av dessa avtal, samt en möjlighet att i samförstånd hänskjuta meningsskiljaktigheter till kommissionen. Enligt ordalydelsen i samma artikel kan varje part, om ovannämnda förfaranden misslyckats, hänskjuta tvisten till domstolarna i staten för den upphandlande myndigheten.

Bakgrund till tvisten

- 19 Den 27 augusti 2004 inledde Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) en utredning avseende sökanden, vilket denne informerades om den 3 juni 2005. Inom ramen för denna utredning genomförde OLAF en rad inspektioner i sökandens lokaler i Milano mellan den 6 och den 10 juni 2005. Under samma period genomförde även ett externt revisionsföretag en inspektion i nämnda lokaler.
- 20 Genom skrivelse av den 6 mars 2006 tillställde OLAF sökanden sin kontroll- och granskningsrapport som upprättats till följd av de inspektioner som genomfördes mellan den 6 och den 10 juni 2005, samt utkastet till rapport från det ovannämnda externa revisionsföretaget med möjlighet för sökanden att lämna en kommentar. OLAF skickade även en kopia av denna skrivelse till Byrån för samarbete (EuropeAid) vid kommissionen. Sökanden yttrade sig över nämnda rapport den 7 april 2006.
- 21 I skrivelse av den 3 maj 2006 meddelade EuropeAid sökanden att konstaterandena i ovannämnda rapporter gav upphov till tvivel avseende huruvida de kostnader som sökanden begärt ersättning för inom ramen för olika projekt var ersättningsgilla. EuropeAid avsåg därför att begära att en revision skulle utföras och att under tiden ställa in samtliga utbetalningar till sökanden i fråga om de pågående avtal och arbetsprogram som omfattas av dess behörighet.
- 22 Efter ett möte med företrädare för kommissionen och sökanden den 16 maj 2006 bekräftade EuropeAid, i skrivelse av den 2 juni 2006 till sökanden, att den avsåg att besluta om en revision för att kontrollera att kostnaderna som sökanden deklarerat var ersättningsgilla. I skrivelse av den 7 juli 2006 meddelade EuropeAid sökanden dels namnet på den externa revisorn som skulle genomföra granskningen, dels vilka projekt som omfattades av denna granskning.

- 23 Revisionen inleddes med en undersökningsfas som företogs i sökandens lokaler mellan den 12 och den 16 juli 2006. Syftet med undersökningsfasen var att identifiera och ta fram de handlingar som var nödvändiga för utredningen. Från och med den 20 september 2006 genomfördes kontroller på plats. Den 7 december 2006 hölls ett preliminärt möte mellan den externa revisorn och sökanden i närvaro av företrädare för kommissionen. Den 2 mars 2007 ägde ytterligare ett möte rum mellan den externa revisorn och sökanden, även det i närvaro av kommissionens företrädare. Genom detta möte avslutades kontrollerna på plats.
- 24 I skrivelser av den 18 januari, den 28 februari, den 23 april och den 13 juni 2007 kritiserade sökanden på vissa punkter den externa revisorn som fått i uppdrag att utföra granskningen samt det sätt på vilket revisionen genomförts. EuropeAid besvarade sökandens tre första skrivelser genom skrivelser av den 2 februari, den 22 mars respektive den 15 maj 2007.
- 25 Genom skrivelse av den 20 juli 2007 översände kommissionen en konsoliderad version av utkastet till revisionsrapport tillsammans med sina kommentarer till sökanden med möjlighet att yttra sig över denna. Kommissionen anmodade även sökanden att uttala sig i fråga om återkravet av ett belopp på 6 433 424,80 euro och meddelade att kommissionen hade för avsikt att inleda ett kontradiktoriskt förfarande för allvarligt fel i yrkesutövningen och allvarligt brott mot de avtalsenliga skyldigheterna i enlighet med artiklarna 93, 96 och 114 i budgetförordningen. Kommissionen informerade även sökanden om att denne skulle uteslutas från att delta i upphandlingsförfaranden och förfaranden med subventioner som finansieras av gemenskapen under en period om två år. Kommissionen gav sökanden en månad att yttra sig i denna fråga.
- 26 Kommissionens skrivelse åtföljdes av en skriftväxling mellan parterna bestående av fem skrivelser från sökanden till EuropeAid av den 20 och den 28 september 2007, den 22 oktober 2007, den 4 april respektive den 13 augusti 2008, samt tre skrivelser från EuropeAid till sökanden av den 22 september 2007, den 9 oktober 2007 och den 5 mars 2008.

27 I skrivelse av den 19 augusti 2008 tillställde kommissionen sökanden den slutgiltiga revisionsrapporten som överlämnades av den externa revisorn till kommissionen den 28 juli 2008. Kommissionen svarade även på sökandens skrivelser av den 4 april och den 13 augusti 2008 och meddelade sökanden att den skulle inleda ett indrivningsförfarande avseende ett belopp på sammanlagt 4 750 121 euro avseende otillbörligt uppburna belopp inom ramen för de 34 avtalen i fråga, vid en tidpunkt som senare skulle meddelas sökanden av den ansvarige utanordnaren.

Förfarande och parternas yrkanden

28 Sökanden väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 5 november 2008. Sökanden har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara det beslut som påstås ha fattats genom kommissionens skrivelse av den 19 augusti 2008,

— förplikta kommissionen att utge skadestånd för den skada som sökanden har lidit, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

29 Genom särskild handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 19 januari 2009 framförde kommissionen en invändning om rättegångshinder enligt artikel 114 i förstainstansrättens rättegångsregler. Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— avvisa talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

30 Den 4 mars 2009 inkom sökanden med yttrande över invändningen om rättegångshinder. Sökanden yrkade i sitt yttrande att förstainstansrätten ska

— ogilla invändningen om rättegångshinder, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

31 Förstainstansrätten anmodade kommissionen, i enlighet med de bestämmelser om åtgärder för processledning som föreskrivs i artikel 64 i förstainstansrättens rättegångsregler, att inkomma med vissa handlingar. Kommissionen efterkom denna begäran inom föreskriven frist.

32 Sökanden begärde genom särskild handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 2 juli 2009 att "åtgärder för processledning" skulle vidtas dels för att ålägga kommissionen att överlämna det fullständiga avtal som den ingått med den externa revisorn som fått i uppdrag att genomföra ovannämnda revision (se punkterna 21 och 22 ovan), dels för att förstainstansrätten skulle hålla vittnesförhör med generaldirek-

tören för EuropeAid och med en av delägarna i det externa revisionsföretaget som fått i uppdrag att genomföra revisionen.

- 33 Kommissionen inkom den 17 juli 2009 med yttrande angående denna begäran. Kommissionen har gjort gällande att sökandens begäran i praktiken syftar till att åtgärder för bevisupptagning vidtas och ska avvisas, eller, i andra hand, ogillas.
- 34 Genom särskild handling, som inkom till förstainstansrättens kansli den 30 september 2009, begärde sökanden att en åtgärd för processledning skulle vidtas, i syfte att anmoda kommissionen att ange huruvida den externa revisorn genomfört en revision enligt ”internationella redovisningsnormer” eller om denne använt sig av ett ”godkänt förfarande” som regleras av ”the International Standard on Related Services 4400 – Engagements to perform agreed-upon procedures regarding financial information”, vilket inte överensstämmer med vad som föreskrivs i avtalet mellan revisorn och kommissionen.
- 35 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 1 december 2009 lade sökanden fram avtalet mellan kommissionen och den externa revisorn och åberopade två nya grunder till stöd för sin talan.

Rättslig bedömning

- 36 Enligt artikel 114.1 i rättegångsreglerna kan tribunalen, om en part begär det, meddela beslut i fråga om rättegångshinder utan att pröva själva sakfrågan. Det anges i punkt 3 i samma artikel att återstoden av förfarandet avseende begäran ska vara muntlig, om inte tribunalen bestämmer annat. När en talan är uppenbart ogrundad får tribunalen

enligt artikel 111 i rättegångsreglerna utan ytterligare behandling avgöra saken genom att fatta ett motiverat beslut.

- 37 Tribunalen anser i förevarande fall att handlingarna i målet innehåller tillräckliga upplysningar och att det inte finns någon anledning att inleda det muntliga förfarandet.

Yrkandet om ogiltigförklaring

Parternas argument

- 38 Kommissionen har gjort gällande att skrivelsen av den 19 augusti 2008 ingår i ett rent avtalsrättsligt sammanhang som regleras av bestämmelserna i de avtal som avses i nämnda skrivelse. Avtalsvillkoren som gäller för avtalen mellan sökanden och kommissionen innehåller inte någon skiljedoms klausul enligt vilken tribunalen är behörig att pröva förevarande mål. Det anges tvärtom i dessa att domstolarna i Bryssel är behöriga att avgöra samtliga tvister rörande avtalen. Övriga avtal som nämns i samma skrivelse, vilka ingåtts mellan sökanden och ett antal tredje land och vilka finansieras genom EUF, ska lösas genom skiljedom ”i enlighet med lagstiftningen i den stat där den upphandlande enheten har sitt säte”. Tribunalen är således inte behörig att avgöra tvister avseende något av dessa avtal. Dessutom utgör skrivelsen av den 19 augusti 2008, med beaktande av avtalsramen för denna, inte en rättsakt som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring vid tribunalen.
- 39 Kommissionen har tillfogat att skrivelsen av den 19 augusti 2008 under alla omständigheter inte kan anses utgöra en rättsakt som har bindande rättsverkningar, utan att den på sin höjd utgör en förberedande rättsakt mot vilken talan om ogiltigförklaring inte kan väckas.

- 40 Sökanden har medgett att tribunalen saknar behörighet att pröva tvister med anledning av de 34 avtalen som avses i skrivelsen av den 19 augusti 2008. Sökanden har emellertid gjort gällande att kommissionens påstående, att nämnda skrivelse ingår i ett rent avtalsrättsligt sammanhang och följaktligen inte utgör en rättsakt mot vilken talan om ogiltigförklaring kan väckas vid tribunalen, grundas på en felaktig och partisk tolkning av denna skrivelse, liksom på en missuppfattning av föremålet för och innehållet i talan om ogiltigförklaring.
- 41 Enligt sökanden besvarade kommissionen i sin skrivelse av den 19 augusti 2008 inte enbart sökandens påståenden avseende utbetalningarna som ställts in och de påstådda oegentligheterna i revisionen samt meddelade att den beslutat att inleda ett indrivningsförfarande. Kommissionen överlämnade även den slutliga revisionsrapporten och meddelade sökanden att den ansåg att rapporten utgör en tillförlitlig och legitim teknisk grund för följderna i detta mål. Kommissionen fastställde med andra ord genom sin skrivelse av den 19 augusti 2008 den externa revisorns slutsatser genom att anta slutrapporten.
- 42 Det är just denna specifika punkt i skrivelsen av den 19 augusti 2008 som avses med talan om ogiltigförklaring, genom vilken sökanden bestrider kommissionens beslut, vilket antagits inom ramen för kommissionens administrativa behörighet, nämligen att anse det granskningsförfarande som den externa revisorn givits i uppdrag att genomföra som avslutat och att fastställa samtliga slutsatser i detta genom att anta slutrapporten.
- 43 Åsidosättandet av vissa av sökandens rättigheter och vissa allmänna rättsprinciper som har gjorts gällande i ansökan avser vidare antagandet och godkännandet av rapporten i fråga såsom en rättsakt som ska tillskrivas en myndighets vilja och behörighet i utövandet av dess offentlighetsrättsliga maktbefogenheter, och inte de eventuella avtalsförhållandena mellan sökanden och kommissionen. Invändningarna avser således inte ett åsidosättande av specifika avtalsbestämmelser utan ett åsidosättande av allmänna rättsprinciper.

- 44 Den rättspraxis som avser att talan om ogiltigförklaring av en rättsakt som ingår i ett avtalsrättsligt sammanhang inte kan tas upp till sakprövning saknar relevans i förevarande mål. För det första utgör skrivelsen av den 19 augusti 2008 varken ett återbetalningskrav eller en debetnota, vilket kommissionen för övrigt har medgett. För det andra har kommissionen i samma skrivelse ansett att granskningen som den externa revisorn fått i uppdrag att utföra är avslutad och regelmässigt genomförd och har fastställt slutsatserna i denna. Skrivelsen ska således skiljas från det avtalsrättsliga sammanhang som den ingår i, och detta i synnerhet som den även avser avtal som ingåtts med ett visst antal tredjeländer som uteslutande finansieras genom EUF.
- 45 Sökanden har även hävdats att, i den mån kommissionen i skrivelsen av den 19 augusti 2008 definitivt avslutade granskningsförfarandet som den externa revisorn fått i uppdrag att genomföra, ansåg kommissionen att detta förfarande var regelmässigt utfört och fastställde den externa revisorns slutsatser genom att anta slutrapporten, vilket förändrade sökandens rättsliga situation. Sökanden påstår nämligen att denne gått från att vara "borgenär för ett antal utestående betalningar" till att bli "en åtminstone potentiell gäldenär för redan utbetalda belopp och vars räkenskaper för närvarande är föremål för invändningar". Vidare har sökanden, med tillämpning av försiktighetsprincipen som är tillämplig på området för redovisning, på grund av nämnda skrivelse i sin balansräkning för fordringar tvingats radera ett belopp överstigande 2 miljoner euro och att ersätta detta med en oväntad skuld på 4,7 miljoner euro.
- 46 Sökanden har påstått att även om skrivelsen av den 19 augusti 2008 delvis skulle kunna anses utgöra en förberedande rättsakt, i den mån kommissionen däri besvarade sökandens invändningar och meddelade att ett indrivningsförfarande skulle inledas, är skrivelsen däremot, i den del som avser avslutandet av granskningsförfarandet och antagandet av slutrapporten, slutgiltig och ska särskiljas från den avtalsrättsliga situationen, i den mening som avses i domstolens dom av den 22 april 1997 i mål C-395/95 P, Geotronics mot kommissionen (REG 1997, s. I-2271, punkterna 12–15). Denna dom är analogt tillämplig på förevarande mål, och skrivelsen kan därmed utgöra föremål för en talan om ogiltigförklaring. Denna tolkning bekräftas även av det yttrande som kommissionen ingav som svar på sökandens klagomål inför Europeiska ombudsmannen.

Tribunalens bedömning

- 47 Inom ramen för en talan om ogiltigförklaring ska domstolarna granska lagenligheten av de rättsakter som antas av institutionerna och som medför bindande rättsverkningar för utomstående genom att väsentligt förändra deras rättsliga ställning (förstainstansrättens beslut av den 10 april 2008 i mål T-97/07, Imelios mot kommissionen, ej publicerat i rättsfallssamlingen, punkt 21; se även, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981, s. 2639, punkt 9, svensk specialutgåva, volym 6, s. 225, och av den 12 september 2006 i mål C-131/03 P, Reynolds Tobacco m.fl. mot kommissionen, REG 2006, s. I-7795, punkt 54).
- 48 När det rör sig om rättsakter eller beslut som utarbetas i flera led, i synnerhet efter ett internt förfarande, är det i princip endast de åtgärder genom vilka institutionens ställningstagande slutgiltigt slås fast efter detta förfarande som utgör sådana rättsakter mot vilka talan kan väckas, med undantag av mellankommande åtgärder som syftar till att förbereda det slutliga beslutet (se domen i det ovan i punkt 47 nämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 10, och förstainstansrättens dom av den 7 mars 2002 i mål T-95/99, Satellimages TV5 mot kommissionen, REG 2002, s. II-1425, punkt 32).
- 49 Det skulle endast kunna vara på annat sätt om de beslut eller rättsakter som antas under det förberedande förfarandet i sig själva utgjorde slutet på ett särskilt förfarande som skiljer sig från det som gör det möjligt för institutionen att fatta ett beslut i saken (se domen i det ovan i punkt 47 nämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 11, och förstainstansrättens beslut av den 9 juni 2004 i mål T-96/03, Camós Grau mot kommissionen, REGP 2004, s. I-A-157 och s. II-707, punkt 30).
- 50 De rättsakter som institutionerna antar och vilka ingår i ett rent avtalsrättsligt sammanhang som de inte kan skiljas ifrån ingår för övrigt inte, till följd av den karaktär de har, bland de rättsakter mot vilka en talan om ogiltigförklaring kan väckas vid tribunalen (förstainstansrättens beslut av den 10 maj 2004 i de förenade målen T-314/03 och T-378/03, Musée Grévin mot kommissionen, REG 2004, s. II-1421, punkt 64, samt i det ovan i punkt 47 nämnda målet Imelios mot kommissionen, punkt 22).

- 51 Det ska i förevarande fall prövas huruvida skrivelsen av den 19 augusti 2008 utgör en rättsakt mot vilken talan om ogiltigförklaring kan väckas vid tribunalen. Sökanden har gjort gällande att så är fallet, för det första eftersom denna skrivelse utgör ett beslut varigenom ett administrativt granskningsförfarande som kommissionen gett i uppdrag till en extern revisor avslutas och för det andra eftersom den revisionsrapport som upprättats av den externa revisorn antas genom skrivelsen.
- 52 Vad för det första gäller de 22 avtal som det hänvisas till i punkt 1 ovan, ska det påpekas att kommissionen, i syfte att säkerställa sina rättigheter enligt nämnda avtal och förvissa sig om att sökanden genomför sina skyldigheter enligt samma avtal på ett tillfredsställande sätt, kan genomföra sådana kontroller och granskningar som den anser vara nödvändiga och lämpliga. Sådana kontroller och granskningar är dessutom uttryckligen tillåtna i enlighet med de ifrågavarande avtalen (se punkt 4 ovan).
- 53 Kommissionen kan i detta sammanhang ge en extern revisor i uppdrag att, på kommissionens vägnar, genomföra en revision och att underrätta den om slutsatserna av granskningen i form av en rapport. Kommissionen kan även om den anser att slutsatserna i rapporten förefaller riktiga och berättigade, basera sig på dessa för att vid vederbörlig instans göra gällande de rättigheter som den anser sig ha enligt avtalen i fråga.
- 54 Av detta följer, i den mån de 22 ifrågavarande avtalen berörs, att granskningen som den av kommissionen utvalda externa revisorn utfört omfattas av kommissionens utövande av de rättigheter som den har i enlighet med nämnda avtal och således ingår i den avtalsrättsliga ram som anges i avtalen.
- 55 Även om skrivelsen av den 19 augusti 2008 skulle förstås så att granskningsförfarandet avseende de 22 ovannämnda avtalen avslutas därigenom och att den externa revisorns slutsatser fastställs genom antagandet av slutrapporten, är den tvärtemot vad sökanden gjort gällande inte fristående från det avtalsrättsliga sammanhang som utformats i avtalen och den kan inte anses utgöra en rättsakt mot vilken talan om ogiltigförklaring

kan väckas vid tribunalen. Talan om ogiltigförklaring av det beslut som påstås ha fattats genom denna skrivelse ska, i den del den avser dessa 22 avtal, således avvisas.

56 Talan kan inte heller förstås så att sökanden har gjort gällande att kommissionen åsidosatt skyldigheter som den har enligt ovannämnda 22 avtal och att talan därför har väckts med stöd av en skiljedoms klausul enligt vilken tribunalen är behörig att pröva målet. Det är nämligen sökanden som ska välja rättslig grund för sin talan och det är inte domstolens uppgift att själv välja den rättsliga grund som är mest lämplig (domstolens dom av den 15 mars 2005 i mål C-160/03, Spanien mot Eurojust, REG 2005, s. I-2077, punkt 35, förstainstansrättens beslut av den 26 februari 2007 i mål T-205/05, Evropaiki Dynamiki mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 38, samt i det ovan i punkt 47 nämnda målet Imelios mot kommissionen, punkt 19).

57 Även om talan om ogiltigförklaring, såvitt den avser den del av skrivelsen av den 19 augusti 2008 som rör de 22 avtalen i fråga, skulle kunna betecknas på så sätt ska den under alla omständigheter avvisas, eftersom det är uppenbart att tribunalen saknar behörighet att ta upp talan till sakprövning.

58 Tribunalen har nämligen endast behörighet att, i första instans, avgöra avtalsrättsliga tvister som har anhängiggjorts vid den av fysiska och juridiska personer med stöd av en skiljedoms klausul. I avsaknad av en skiljedoms klausul skulle den utvidga sin behörighet till att omfatta även andra tvister än dem för vilka dess behörighet är begränsad (förstainstansrättens beslut av den 3 oktober 1997 i mål T-186/96, Mutual Aid Administration Services mot kommissionen, REG 1997, s. II-1633, punkt 47).

59 De 22 avtalen som det hänvisas till i punkt 1 ovan innehåller inte någon skiljedoms klausul som ger tribunalen behörighet att pröva den ifrågavarande tvisten. Det föreskrivs tvärtom i avtalen att tvister med anledning av avtalen ska avgöras vid domstolarna i Bryssel.

- 60 För det andra, i den del skrivelsen av den 19 augusti 2008 avser de 12 avtalen som det hänvisas till i punkterna 14 och 18 ovan som sökanden har ingått med vissa AVS-stater och vilka subventioneras genom EUF, ska det påpekas att det följer av fast rättspraxis rörande offentlig upphandling som finansieras genom EUF att ingripanden av kommissionens företrädare, oavsett om det gäller godkännande eller avslag, intyg eller vägran att utfärda intyg, endast består i att avgöra om villkoren för finansiering är uppfyllda och inte syftar till att inverka menligt – och heller inte skulle kunna få en sådan verkan – på principen att upphandlingen i fråga förblir en nationell upphandling beträffande vilken företrädarna för de stödmottagande staterna ensamma har ansvaret att förbereda, förhandla och sluta avtal (domstolens dom av den 10 juli 1984 i mål 126/83, STS mot kommissionen, REG 1984, s. 2769, punkt 16, och av den 10 juli 1985 i mål 118/83, CMC m.fl. mot kommissionen, REG 1985, s. 2325, punkt 28).
- 61 Det föreligger i själva verket endast ett rättsförhållande mellan de företag som lämnar anbud eller som tilldelas kontrakten i fråga och den stödmottagande stat som är ansvarig för kontraktet. Rättsakter som härrör från kommissionens företrädare kan i förhållande till dessa inte få till följd att ett beslut från denna institution ersätter ett beslut fattat av AVS-staten, som är ensam behörig att sluta och underteckna detta avtal (domstolens dom i det ovan i punkt 60 nämnda målet STS mot kommissionen, punkt 18, av den 14 januari 1993 i mål C-257/90, Italsolar mot kommissionen, REG 1993, s. I-9, punkt 22, och av den 29 april 1993 i mål C-182/91, Forafrique Burkinabe mot kommissionen, REG 1993, s. I-2161, punkt 23).
- 62 Dessa överväganden som gäller för avtalen om tillhandahållande av tjänster som det hänvisas till i punkt 14 ovan och som ingåtts efter ett nationellt anbudsförfarande som organiserats av den berörda AVS-staten, gäller analogt för de avtal om bidrag som ingåtts med en AVS-stat som nämns i punkt 18 ovan.
- 63 Dessa överväganden är emellertid inte i sig tillräckliga för att den slutsatsen ska kunna dras att en talan om ogiltigförklaring mot en rättsakt, som kommissionen antagit vid utövandet av sina befogenheter, som väckts av en enskild person som omfattas av denna rättsakt och till vilken rättsakten formellt riktas, ska avvisas, även om denna rättsakt rymms inom ramen för ett avtalsrättsligt förfarande (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 46 nämnda målet Geotronics mot kommissionen, punkterna 13 och 14).

- 64 För att kunna bedöma huruvida yrkandet om ogiltigförklaring vad gäller de 12 avtalen som ingåtts mellan å ena sidan sökanden och å andra sidan olika AVS-stater kan tas upp till sakprövning, ska det således fastställas huruvida denna skrivelse, som formellt sett riktar sig till sökanden, verkligen innehåller ett beslut av kommissionen, som antagits vid utövandet av kommissionens befogenheter, vilket kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring vid tribunalen.
- 65 Sökanden har själv medgett att skrivelsen av den 19 augusti 2008, i den del kommissionen informerade sökanden att den inom kort skulle tillstålla denne en debetnota, inte utgör en rättsakt som har bindande rättsverkningar för sökanden. Sökanden har emellertid hävdats att kommissionen, i nämnda skrivelse, inte endast besvarade sökandens invändningar avseende den granskning som utförts av en extern revisor på uppdrag av kommissionen, utan även antog ett formellt beslut varigenom det administrativa granskningsförfarandet avslutades och den externa revisorns slutsatser fastställdes genom antagande av slutrapporten. Detta beslut kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring vid tribunalen.
- 66 Det ska härvid påpekas att en revision som utförs inom ramen för avtal som finansieras genom EUF med nödvändighet har till syfte att kontrollera att de finansiella transaktionerna vid genomförandet av dessa avtal är rättsenliga. Det kan i detta sammanhang konstateras att oegentligheter har ägt rum som medför en återbetalningsskyldighet av vissa EUF-belopp.
- 67 Fordringar som ska inbetalas till EUF vilka konstaterats till följd av en revision av kommissionen eller på dess uppdrag har emellertid inte sitt ursprung i själva granskningen. Fordringarna följer snarare av åsidosättandet av avtalsrättsliga förpliktelser av en av parterna till ett avtal som finansieras genom EUF. I revisionsrapporten konstateras nämligen endast sådana oegentligheter som redan förekommer samt de fordringar som följer därav. Revisionsrapporten påverkar således inte på något sätt den rättsliga situationen för den som är betalningsansvarig för fordringarna. Sistnämnda har för övrigt möjlighet att bestrida konstaterandena och slutsatserna i revisionsrapporten vid behörig domstol inom ramen för en tvist avseende fordringarna i fråga.

- 68 Sökandens argument, att antagandet av slutrapporten medförde en skyldighet för denne att ändra sin balansräkning genom att radera en fordring och i dess ställe föra in en oväntad skuld, leder inte till någon annan slutsats. Såsom angetts ovan kan revisionsrapporten nämligen inte medföra någon skyldighet för sökanden att ändra sin egen redovisning, vilken sökanden själv ansvarar för.
- 69 Det ska även erinras om att kommissionen i de avtal och konventioner varigenom de olika EUF upprättats liksom i relevanta budgetförordningar har fått i uppdrag att säkerställa förvaltningen av dessa EUF. Kommissionen har härvid inte endast en rätt utan också en skyldighet att före en utbetalning av gemenskapsmedel förvissa sig om att villkoren för en sådan utbetalning faktiskt är uppfyllda. I detta syfte ska kommissionen bland annat efterforska de upplysningar som är nödvändiga för att säkerställa en ekonomisk förvaltning av EUF:s tillgångar (förstainstansrättens dom av den 11 juli 1996 i mål T-175/94, International Procurement Services mot kommissionen, REG 1996, s. II-729, punkt 45; se även, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 60 nämnda målet CMC m.fl. mot kommissionen, punkterna 44 och 47).
- 70 Såsom angetts ovan i punkterna 12 och 13 ska EUF:s chefsutansordnare, som utses av kommissionen, utfärda ett betalningskrav för varje fastställd, likvid och förfallen fordran som kan indrivas till EUF. Betalningskravet ska tillställas räkenskapsföraren, vilken också utses av kommissionen. Räkenskapsföraren ska säkerställa att EUF:s fordringar betalas, och om betalningen inte skett på den förfallodag som anges i betalningskravet ska denne underrätta chefsutansordnaren om detta och inleda ett förfarande för att inkassera beloppet. I budgetförordningen av den 27 mars 2003 för nionde EUF tillfogas att betalningskravet ska åtföljas av en debetnota till gäldenären.
- 71 Konstaterandet i en revisionsrapport att det finns en fordran som kan drivas in till EUF kan således medföra att ett betalningskrav utfärdas avseende fordran samt, i förekommande fall, att en debetnota tillställs gäldenären.

- 72 Det har emellertid redan slagits fast att en debetnota enbart utgör en information till gäldenären om en skyldighet som följer av ett avtal som finansieras av nionde EUF och i vilket kommissionen inte var avtalspart. Om gäldenären inte betalar det begärda beloppet kan kommissionen antingen avstå från att göra gällande sin fordran, avräkna beloppet mot andra belopp eller tillgripa indrivning. Indrivning kan företas med stöd av antingen ett verkställbart beslut eller en exekutionstitel som erhållits vid domstol. En debetnota har följaktligen inte karaktären av ett verkställbart beslut, utan utgör en förberedande rättsakt som föregår kommissionens beslut att påbörja ett indrivningsförfarande genom att antingen inleda ett domstolsförfarande eller fatta ett beslut som utgör exekutionstitel. En debetnota utgör följaktligen inte en åtgärd genom vilken kommissionens ställningstagande slutgiltigt slås fast, eftersom den inte ger upphov till bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen och följaktligen inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens beslut av den 17 april 2008 i mål T-260/04, Cestas mot kommissionen, REG 2008, s. II-701, punkterna 75 och 76).
- 73 Denna slutsats gäller även i fråga om betalningskrav som avses i budgetförordningarna för de fyra EUF som är i fråga i förevarande mål. Utöver att ett sådant krav inte ens har tillställts gäldenären, utan är av helt intern art, som endast tillställs räkenskapsföraren, medför det endast en skyldighet för räkenskapsföraren att, för det fall att fordringen i fråga inte betalas, inleda ett indrivningsförfarande på något av de sätt som det redogjorts för ovan.
- 74 Det är således på inget sätt säkert att en revisionsrapport i vilken det konstaterats att EUF har fordringar ger upphov till en rättsakt som har bindande rättsverkningar som kan påverka gäldenärens intressen. Det är uppenbart att så inte är fallet om kommissionen beslutar att avstå från att kräva in en fordran. Så är inte heller fallet om kommissionen beslutar att inleda ett domstolsförfarande för indrivning, i vilket fall en talan väcks direkt vid behörig domstol. I sistnämnda fall har gäldenären, såsom angetts ovan, möjlighet att bestrida slutsatserna av revisionen inom ramen för detta förfarande.
- 75 Även om det antogs att en revisionsrapport avseende avtal som finansieras av EUF utmynnar i en senare rättsakt som har bindande rättsverkningar för en av avtalsparterna, utgör nämnda revisionsrapport endast en förberedande rättsakt till den senare rättsakten som är den enda rättsakt som går den berörde emot. Ett beslut av kommissionen varigenom granskningen avslutas och den externa revisorns slutsatser

fastställs genom ett antagande av slutrapporten kan således, enligt den rättspraxis som anges i punkterna 47 och 48 ovan, inte bli föremål för en talan om ogiltigförklaring vid tribunalen.

- 76 Sökanden har i detta hänseende felaktigt hänvisat till ett påstått administrativt granskningsförfarande. Ingen av budgetförordningarna som nämns i punkt 11 ovan innehåller bestämmelser avseende granskningen av avtal som finansieras genom EUF. Detta innebär förvisso inte att det är förbjudet för kommissionen att utföra en sådan granskning själv eller att ge en extern revisor i uppdrag att göra det på kommissionens vägnar. Det kan emellertid inte i ett sådant fall vara fråga om ett särskilt och avskilt granskningsförfarande som påstås vara avslutat genom ett beslut varigenom revisionsrapporten fastställs. Den rättspraxis som anges i punkt 49 ovan är således irrelevant i förevarande mål.
- 77 Av det ovan anförda följer att talan om ogiltigförklaring av det beslut som påstås ha fattats genom skrivelsen av den 19 augusti 2008 inte heller kan tas upp till sakprövning i den del skrivelsen avser de 12 avtalen som sökanden ingått med olika AVS-stater och som finansieras genom EUF. Talan ska således avvisas i sin helhet.
- 78 För det tredje påverkas inte slutsatsen att talan om ogiltigförklaring av det beslut som påstås ha fattats genom skrivelsen av den 19 augusti 2008 inte kan tas upp till sakprövning, vare sig vad gäller de 22 avtal som det hänvisas till i punkt 1 ovan eller vad gäller de 12 avtal som det hänvisas till i punkterna 14 och 18 ovan, av argumenten i sökandens inlaga som inkom till tribunalen den 1 december 2009 (se punkt 35 ovan).
- 79 Sökanden har i huvudsak gjort gällande att trots att det i avtalet mellan kommissionen och den externa revisorn, som sökanden bifogat sin inlaga, föreskrevs att nämnda revisor skulle utföra en "revision" i enlighet med "internationella redovisningsnormer", godkände kommissionen utan att avtalet formellt ändrades att revisorn endast utförde en granskning enligt ett "godkänt förfarande". Sökanden har hävdad att denna

omständighet bekräftar de grunder som sökanden åberopade i ansökan och har åberopat två nya grunder, dels ett åsidosättande av ”kravet på opartiskhet vid administrativa förfaranden”, dels maktmissbruk.

- 80 Även om dessa påståenden skulle kunna tas upp till sakprövning och vore välgrundade, visar de inte att skrivelsen av den 19 augusti 2008 innehåller ett beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring vid tribunalen. Påståendena syftar på sin höjd till att bevisa att den granskning som utförts av den externa revisorn på uppdrag av kommissionen är rättsstridig. Som angivits ovan ingår denna granskning i ett avtalsrättsligt sammanhang som den inte kan skiljas ifrån.

Yrkandet om skadestånd

Parternas argument

- 81 Kommissionen har gjort gällande att det agerande som sökanden påstått har varit till skada för sökanden inom ramen för yrkandet om skadestånd avser den omständigheten att kommissionen genom att ställa in vissa utbetalningar inte på ett riktigt sätt, eller över huvud taget inte, har uppfyllt sina skyldigheter enligt de olika finansieringsavtal som den ingått. Denna slutsats bekräftas vid läsningen av de delar i ansökan som avser kommissionens påstått rättsstridiga agerande, förekomsten av ett orsakssamband mellan detta agerande och den skada som sökanden påstår sig ha lidit samt skadans omfattning.
- 82 Enligt kommissionen kräver prövningen av huruvida det agerande som sökanden klandrat kommissionen för är rättsstridigt eller inte att de rättigheter och skyldigheter som kommissionen har enligt avtalen i fråga undersöks. I avsaknad av en skiljedoms-klausul i avtalen enligt vilken tribunalen är behörig att pröva förevarande mål, går en

sådan undersökning utöver tribunalens behörighet. Kommissionen anser följaktligen att sökanden genom sitt skadeståndsyrkande söker uppnå ett resultat som den endast kan uppnå genom att väcka talan om avtalsrättsligt skadeståndsansvar vid behörig domstol. Det är således uppenbart att skadeståndstalan ska avvisas.

83 Sökanden har i ansökan till stöd för sitt skadeståndsyrkande åberopat att kommissionen inte snarast möjligt meddelade sökanden sitt beslut, som antogs i november 2005, att ställa in alla utbetalningar till sökanden. Sökanden har vidare åberopat kommissionens vägran att ge sökanden några klargöranden avseende dessa förhållanden och att hålla ett möte med sökandens företrädare. Kommissionens agerande fortgick under flera månader fram till att kommissionen genom en skrivelse, i maj 2006, informerade sökanden om sitt beslut. Enligt sökanden är kommissionens agerande rättsstridigt av samma skäl som har anförts till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring. Vidare utgör kommissionens agerande ett åsidosättande av principerna om god förvaltningssed och om insyn.

84 Vad avser orsakssambandet mellan det agerande som kommissionen klandrats för och den skada som sökanden påstår sig ha lidit samt omfattningen av denna skada, har sökanden gjort gällande att, eftersom den inte hade vetskap om kommissionens beslut att ställa in utbetalningarna, fortsatte den att genomföra flera projekt utan några ändringar i sin operativa struktur eller sina utgiftsprogram. Sökanden tog därför på sig nya "skulder" både vad gäller genomförandet av andra projekt som den deltog i och som part i flera domstolsförfaranden. Sökanden har även lidit en "mycket allvarlig" ideell skada. Sökanden har vidare gjort gällande att gemenskapen är utomobligatoriskt skadeståndsskyldig för icke felaktigt beteende.

85 I sitt yttrande över invändningen om rättegångshinder har sökanden gjort gällande att kommissionens argument, som avser att skadeståndstalan inte kan tas upp till sakprövning, grundas på en missuppfattning av innehållet i ansökan. Det framgår av en läsning av hela den del av ansökan som avser skadeståndstalan att sökanden har yrkat ersättning för den skada som sökanden lidit till följd av att kommissionen underlät att i tid informera sökanden om beslutet att ställa in alla utbetalningar. Skadeståndsyrkandet grundas således på ett åsidosättande av principerna om insyn och om god

förvaltningssed från kommissionens sida samt på de andra grunder avseende rättsstridigt agerande som sökanden åberopat till stöd för sin talan om ogiltigförklaring.

- 86 Den omständigheten att sökanden har yrkat ersättning för materiell skada avseende belopp som tydligt skiljer sig från de utbetalningar som sökanden skulle kunna göra gällande enligt de berörda avtalen och dessutom har yrkat ersättning för ideell skada, bekräftar att skadeståndstalan är utomobligatorisk och följaktligen kan tas upp till sakprövning.

Tribunalens bedömning

- 87 Tribunalen erinrar inledningsvis om att enligt fast rättspraxis förutsätter gemenskapens utomobligatoriska ansvar enligt artikel 288 andra stycket EG att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det agerande som läggs institutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan agerandet och den åberopade skadan (domstolens dom av den 29 september 1982 i mål 26/81, *Oleifici Mediterranei mot EEG*, REG 1982, s. 3057, punkt 16, samt förstainstansrättens dom i det ovan i punkt 69 nämnda målet *International Procurement Services mot kommissionen*, punkt 44, och dom av den 11 juli 1997 i mål T-267/94, *Oleifici Italiani mot kommissionen*, REG 1997, s. II-1239, punkt 20).

- 88 Det följer vidare av fast rättspraxis att gemenskapen endast är utomobligatoriskt skadeståndsansvarig för en lagenlig rättsakt, om tre kumulativa villkor är uppfyllda, nämligen att den påstådda skadan faktiskt föreligger, att det finns ett orsakssamband mellan skadan och den rättsakt som gemenskapsinstitutionerna kritiseras för samt att skadan är av ovanlig och särskild karaktär (domstolens dom av den 15 juni 2000 i mål C-237/98 P, *Dorsch Consult mot rådet och kommissionen*, REG 2000, s. I-4549, punkterna 19 och 53, och domstolens beslut av den 20 mars 2007 i mål C-325/06 P, *Galileo International Technology m.fl. mot kommissionen*, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 76).

- 89 Slutligen ska ansökan, enligt artikel 21 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, som är tillämplig på förfarandet vid tribunalen enligt artikel 53 första stycket i samma stadga och enligt artikel 44.1 c i rättegångsreglerna, innehålla uppgifter om föremålet för talan och en kortfattad framställning av grunderna för denna. Dessa uppgifter ska vara tillräckligt klara och precisa för att svaranden ska kunna förbereda sitt försvar och tribunalen ska kunna pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter. För att garantera rättssäkerheten och en god rättsskipning krävs, för att en talan ska kunna tas upp till sakprövning, att väsentliga faktiska och rättsliga omständigheter som talan grundas på åtminstone kortfattat men på ett konsekvent och begripligt sätt framgår av innehållet i själva ansökan (förstainstansrättens beslut av den 28 april 1993 i mål T-85/92, De Hoe mot kommissionen, REG 1993, s. II-523, punkt 20, av den 21 maj 1999 i mål T-154/98, Asia Motor France m.fl. mot kommissionen, REG 1999, s. II-1703, punkt 49, och förstainstansrättens dom av den 15 juni 1999 i mål T-277/97, Ismeri Europa mot revisionsrätten, REG 1999, s. II-1825, punkterna 28 och 29).
- 90 Då det gäller en talan om skadestånd för den skada som sökanden påstår sig ha lidit till följd av att kommissionen ställt in alla utbetalningar, måste sökanden för att uppfylla ovannämnda skyldigheter, ange de faktiska och rättsliga omständigheter som ligger till grund för kommissionens påstådda skyldighet att verkställa utbetalningar till sökanden eller att åtminstone i tid meddela sökanden beslutet att ställa in dessa utbetalningar.
- 91 Sådana preciseringar är framför allt nödvändiga för att möjliggöra för tribunalen att kontrollera huruvida talan verkligen avser gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar, som kan utlösas såväl av en rättsstridig som av en lagenlig handling, eller om den snarare avser gemenskapens avtalsrättsliga ansvar. I sistnämnda fall är tribunalen, såsom framgår av den rättspraxis som anges i punkt 58 ovan, endast behörig att pröva talan för det fall att de berörda avtalen innehåller en skiljedoms klausul enligt vilken tribunalen är behörig att pröva tvister avseende avtalens genomförande.
- 92 Det ska emellertid konstateras att, även om sökanden i sin ansökan har påstått att alla utbetalningar till sökanden ställdes in genom ett beslut som kommissionen fattade redan i november 2005, sökanden inte på något sätt har preciserat vilka utbetalningar sökanden skulle ha haft rätt till för det fall de inte hade ställts in och, ännu mindre, huruvida utbetalningarna motiveras av avtalen som ingåtts mellan sökanden och

kommissionen eller följer direkt av tillämpliga bestämmelser som det för övrigt inte har hänvisats till i ansökan. Följaktligen uppfyller inte ansökan, i fråga om skadeståndsyrkandet minimikraven i artikel 44.1 c i rättegångsreglerna.

93 Den omständigheten att sökanden i ansökan uteslutande har gjort gällande gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar samt påstått att kommissionen har åsidosatt principerna om god förvaltningssed och om insyn, påverkar inte denna slutsats.

94 Eftersom talan rör en avtalsrättslig tvist kan åberopandet av rättsregler som inte följer av ett avtal, men som parterna är bundna av, nämligen inte medföra att tvistens avtalsrättsliga art ändras och att den part som åberopar dessa regler därmed kan undandra sig den behöriga domstolen. Om så inte vore fallet skulle tvistens art och därmed den behöriga domstolen kunna ändras beroende på vilka bestämmelser parterna åberopar, vilket skulle strida mot bestämmelserna för de olika domstolarnas materiella behörighet (domstolens dom av den 20 maj 2009 i mål C-214/08 P, Guigard mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 43).

95 Vidare är institutionerna endast underkastade de krav som följer av den allmänna principen om god förvaltningssed i förhållande till enskilda inom ramen för utövandet av deras administrativa uppgifter. Eftersom det däremot är helt klart att förhållandet mellan kommissionen och sökanden är avtalsrättsligt, kan sökanden endast klandra kommissionen för åsidosättande av avtalsrättsliga bestämmelser eller av regler som är tillämpliga på avtalet (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 3 juni 2009 i mål T-179/06, kommissionen mot Burie Onderzoek en advies, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 118).

96 Av dessa överväganden följer att det inte var tillräckligt att sökanden i sin ansökan endast åberopade gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar och påstod att kommissionen hade åsidosatt principerna om god förvaltningssed och om insyn.

Sökanden skulle ha preciserat vilka förhållanden, avtalsrättsliga eller ej, som ligger till grund för de skyldigheter som kommissionen har åsidosatt genom att besluta att ställa in alla utbetalningar till sökanden vilket kommissionen, under en lång tid, underlät att göra.

- 97 Av det ovan anförda följer att skadeståndsyrkandet ska avvisas.
- 98 Denna slutsats påverkas inte av argumenten i inlagan som sökanden lämnade in den 1 december 2009 (se punkt 35 ovan). De argumenten är inte relevanta för skadeståndsyrkandet, eftersom de avser den granskning som utfördes av en extern revisor på kommissionens begäran och således hänför sig till en period efter den period som omfattas av skadeståndsyrkandet. Enligt vad sökanden själv har uppgett upphörde nämligen kommissionens felaktiga agerande i och med EuropeAids skrivelse av den 3 maj 2006, varigenom sökanden informerades om att alla utbetalningar ställts in. Revisionen inleddes först den 12 juli 2006 (se punkterna 21 och 23 ovan).
- 99 Det ska under alla omständigheter påpekas att, även om ansökan ska förstås så att de utbetalningar som omfattas av beslutet som påstås ha fattats i november 2005 att ställa in utbetalningarna har sitt ursprung i de 34 ovannämnda avtalen och som omfattas av den granskning som kommissionen begärde, ger påståendet att kommissionen har åsidosatt de skyldigheter som följer av de 22 avtalen som det hänvisas till i punkt 1 ovan, vilka slutits mellan kommissionen och sökanden, upphov till avtalsrättsligt ansvar och en avtalsrättslig tvist som inte omfattas av tribunalens behörighet i avsaknad av en skiljedoms klausul som ger tribunalen behörighet att pröva tvisten.
- 100 Vad därefter gäller de 12, i punkterna 14 och 18 ovan, nämnda avtalen som sökanden ingått med vissa AVS-stater och som finansieras genom EUF, är det riktigt att övervägandena i punkterna 60 och 62 ovan inte kan påverka de rättsmedel som berörda

parter förfogar över mot kommissionen inom ramen för de förfaranden som inleds enligt artiklarna 235 EG och 288 andra stycket EG (domstolens dom av den 19 september 1985 i mål 33/82, Murri mot kommissionen, REG 1985, s. 2759, punkt 35).

- 101 Det har emellertid slagits fast att när det föreligger en avtalstvist mellan en AVS-stat och dennes medkontrahent inom ramen för ett avtal som har finansierats genom EUF, vilken inte dessförinnan avgjorts i godo eller inom ramen för ett förfarande som föreskrivs enligt avtalet, såsom ett skiljeförfarande, kan medkontrahenten inte bevisa att kommissionens uppträdande har orsakat denne någon skada som skiljer sig från den skada som det ankommer på honom att, på lämplig väg, söka ersättning för från den berörda AVS-staten. I en sådan situation ska ett skadeståndsyrkande från denna part gentemot kommissionen med stöd av artikel 235 EG och artikel 288 andra stycket EG ogillas, eftersom sökanden inte har kunnat fastställa något orsakssamband mellan kommissionens klandrade beteende och den påstådda skadan (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom i det ovan i punkt 100 nämnda målet Murri mot kommissionen, punkterna 36–39, och förstainstansrättens dom i det ovan i punkt 69 nämnda målet International Procurement Services mot kommissionen, punkterna 58–61).
- 102 Detta är fallet i förevarande mål beträffande de 12 ovannämnda avtalen som sökanden ingått med olika AVS-stater. Enligt sökandens egna påståenden beror nämligen den skada som avses med skadeståndsyrkandet på att utbetalningarna till sökanden, som dessa AVS-stater genom ingåendet av dessa avtal åtagit sig att göra för det fall att samtliga villkor för utbetalningarna skulle vara uppfyllda, ställts in.
- 103 Det ankom, och ankommer fortfarande, på sökanden, för det fall sökanden anser sig ha rätt därtill, att på lämplig väg yrka ersättning från de berörda AVS-staterna för den eventuella skada som följer av deras påstådda åsidosättande av skyldigheterna enligt de berörda avtalen. För det fall att skadeståndsyrkandet ska förstås så att det avser ersättning för skada som sökanden påstår sig ha lidit på grund av att utbetalningarna som föreskrivs enligt de 12 berörda avtalen har ställts in, ska det följaktligen ogillas såsom uppenbart orgrundat.

- 104 Av vad som anförts ovan följer likaledes att skadeståndsyrkandet och således talan i dess helhet ska avvisas. Under dessa omständigheter är det inte nödvändigt att förordna om några av de åtgärder som sökanden begärt i sina handlingar av den 2 juli och den 30 september 2009 (punkterna 32 och 34 ovan), oavsett vilken deras exakta rättsliga kvalificering är, med hänsyn till att de antingen är åtgärder för processledning eller bevisupptagning. Dessa åtgärder har nämligen enligt sökanden till syfte att ytterligare förtydliga vilka slags instruktioner kommissionen gav till den externa revisorn som fått i uppdrag att utföra revisionen, vilket är en fråga som helt saknar betydelse för lösningen på tvisten.

Rättegångskostnader

- 105 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

följande:

1) Talan avvisas.

2) Alisei ska ersätta rättegångskostnaderna.

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 8 februari 2010

E. Coulon

Justitiesekreterare

M. Vilaras

Ordförande