



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 7 november 2019¹

Mål C-584/17 P

**ADR Center SpA
mot**

Europeiska kommissionen

”Överklagande – Bidragsavtal mellan kommissionen och stödmottagare – Antagande av ett i enlighet med artikel 299 FEUF verkställbart beslut (verkställbart beslut) om återkrav av avtalsenligt beviljat stöd – Behörighet för kommissionen att anta ensidiga beslut om återkrav av avtalsenliga fordringar – Domstolsprövning i högre instans – Unionsdomstolarnas behörighet i allmänhet samt behörighet i fråga om prövning”

Innehållsförteckning

I. Inledning.....	3
II. Tillämpliga bestämmelser	3
A. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt	3
B. Finansiella regler för Europeiska unionens allmänna budget.....	4
III. Bakgrund till överklagandet	5
A. Ingångna bidragsavtal	5
B. Kommissionens beslut om återkrav	6
C. Förfaranden vid tribunalen	6
IV. Överklagandeförfarandet och parternas yrkanden.....	7
V. Bedömning	7
A. Den andra grunden	8

¹ Originalspråk: tyska.

1. Kommissionens behörighet att anta verkställbara beslut för att återkräva avtalsenliga fordringar	8
a) Artikel 299 FEUF	8
b) Artikel 299 jämförd med artiklarna 263, 272 och 274 FEUF	12
c) Artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012	14
d) Preliminär slutsats	15
2. Huruvida antagandet av verkställbara beslut i fråga om återkrav av avtalsenliga fordringar är förenligt med unionens grundläggande rättigheter	16
a) Berättigade förväntningar	16
b) Rätten till ett effektivt rättsmedel	19
1) Kategorisering av verkställbara beslut som antas för att återkräva avtalsenliga fordringar såsom rättsakter mot vilka ogiltighetstalan i enlighet med artikel 263 FEUF kan väckas	20
2) Icke suspensiv verkan av ogiltighetstalan mot verkställbara beslut som antagits för att återkräva avtalsenliga fordringar	21
3) Åtskillnaden mellan ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF och avtalsrättslig talan enligt artikel 272 FEUF i tribunalens praxis	22
i) Ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF mot verkställbara beslut, vilka antas för att återkräva avtalsenliga fordringar	24
– Avtalets och den nationella lagstiftningens relevans inom ramen för en ogiltighetstalan mot ett verkställbart beslut	24
– På unionens avtal tillämplig unionsrätt	25
– Slutsats	26
ii) Nödvändigheten av att pröva alla relevanta sakfrågor och rättsfrågor inom ramen för en avtalsrättslig talan enligt artikel 272 FEUF	27
c) Preliminär slutsats	32
3. Slutsats med avseende på den andra grunden	32
B. Den första grunden	33
C. Inverkan av att den andra grunden är välgrundad på den fortsatta giltigheten av den överklagade domen	34
VI. Rättegångskostnader	35
VII. Slutsats	36

I. Inledning

1. Kan Europeiska kommissionen återkräva utestående belopp från sina avtalsparter genom ensidiga verkställbara beslut eller måste den för detta i stället rikta en begäran till den domstol som är behörig i fråga om avtal för att erhålla en exekutionstitel?

2. Detta är den grundläggande frågeställningen inom förevarande överklagande. Den är aktuell med avseende på kommissionens praxis sedan ungefär femton år att i ökad utsträckning hävda avtalsenliga fordringar, i synnerhet gentemot stödmottagare, genom ensidigt utfärdade beslut, vilka är verkställbara i enlighet med artikel 299 FEUF (nedan kallade verkställbara beslut).²

3. Handläggningen i domstol av dessa beslut är komplicerad, framför allt på grund av den behörighetsmässiga fördelningen mellan unionsdomstolen, som i princip är behörig i fråga om ogiltighetstalan mot ensidiga unionsakter, och medlemsstaternas domstolar, vilka i princip, det vill säga om ingen skiljedomsklausul föreligger, är behöriga i fråga om tvister rörande unionsinstitutionernas avtal.

4. Mot denna bakgrund har tribunalen utvecklat en sammansatt och delvis splittrad rättspraxis för att avgränsa unionsakter som kan separeras från avtalet från rent avtalsrättsliga unionsakter samt för att avgränsa motsvarande ogiltighetstalan och avtalsrättslig talan från varandra.

5. I förevarande överklagade principiella dom av den 20 juli 2017³ försökte tribunalen i utökad sammansättning att med utgångspunkt i hittillsvarande praxis fastslå en enhetlig lösning. Detta innebär i huvudsak att man visserligen erkänner kommissionens behörighet att anta verkställbara beslut gentemot sina avtalsparter men att man samtidigt försöker att göra dessa beslut liksom de avtalsenliga fordringar som ligger till grund för dem tillgängliga för en domstolsprövning i högre instans som är så omfattande som möjligt utan att för den skull ge avkall på hittillsvarande rättspraxis i fråga om en strikt åtskillnad mellan ogiltighetstalan och avtalsrättslig talan. Härigenom förblir emellertid det rättsliga skyddet även inom ramen för denna lösning en komplicerad fråga.

6. EU-domstolen ska inom ramen för förevarande överklagande för första gången både uttala sig om huruvida kommissionen har behörighet att anta verkställbara beslut med avseende på återkrav av avtalsenliga fordringar och angående vilka möjligheter till rättslig prövning som står dem till buds vilka sådana beslut riktar sig till. Vad domstolen här förklarar får därmed vikt för systemet. Detta visar sig inte minst genom att tribunalen för närvarande har beviljat uppskov med olika förfaranden i avvaktan på domstolens beslut i förevarande överklagande.⁴

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

7. Artiklarna 272, 274 och 299 FEUF har följande lydelse:

”Artikel 272

Europeiska unionens domstol ska vara behörig att träffa beslut med stöd av en skiljedomsklausul i ett offentlighetsrättsligt eller privaträttsligt avtal, som ingåtts av unionen eller för dess räkning.

² Se i fråga om denna tidsangivelse punkt 68 nedan i förevarande förslag till avgörande.

³ Tribunalens dom av den 20 juli 2017, ADR Center/kommissionen (T-644/14, EU:T:2017:533), nedan kallad den överklagade domen.

⁴ Se målen T-364/15, ADR Center/kommissionen och T-191/16, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/kommissionen. Dessutom är för närvarande också mål C-378/16 P, Inclusion Alliance for Europe/kommissionen anhängiggjort vid tribunalen, i vilket samma frågor tas upp som förevarande överklagande, liksom målet C-730/18 P, SC/Eulex Kosovo, i vilket närliggande frågeställningar tas upp.

Artikel 274

Utom i de fall där Europeiska unionens domstol är behörig enligt fördragen ska tvister i vilka unionen är part inte på denna grund vara undantagna från de nationella domstolarnas behörighet.

Artikel 299

Akter antagna av rådet, kommissionen eller Europeiska centralbanken som medför betalningsskyldighet för andra än stater ska vara verkställbara.

Verkställigheten ska följa de civilprocessrättsliga regler som gäller i den medlemsstat inom vars territorium den sker. ...

...

Verkställigheten får skjutas upp endast genom beslut av domstolen. ...”

B. Finansiella regler för Europeiska unionens allmänna budget

8. Artikel 79.2⁵ i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (nedan kallad budgetförordning nr 966/2012)⁶, vilken är tillämplig i förevarande mål, har följande lydelse:

”Artikel 79 Godkännande av inkassering

...

2. Institutionen får formellt fastställa en fordran från andra personer än medlemsstater genom ett beslut som ska räknas som verkställbart i den mening som avses i artikel 299 i EUF-fördraget.

...”

5 Ursprungligen artikel 72.2 i Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, 2002, s. 1), numera artikel 100.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 2018, s. 1).

6 EUT L 298, 2012, s. 1. De i förevarande överklagande berörda bidragsavtalen ingicks i december 2008 och därmed fortfarande under giltighetstiden för förordning nr 1605/2002 (se nedan punkt 9 i förevarande förslag till avgörande), varvid hänvisningen till tillämplig unionsrätt i bidragsavtalen förefaller ha varit dynamisk (se punkt 11 i förevarande förslag till avgörande), så att vid ikraftträdandet av budgetförordning nr 966/2012 även denna blev tillämplig. Det angripna kommissionsbeslutet antogs dock den 27 juni 2014 och därmed redan under giltighetstiden för budgetförordning nr 966/2012 (se punkt 18 nedan i förevarande förslag till avgörande), varför denna därmed är gällande. Detta överensstämmer med att den bestämmelse som utgör den rättsliga grunden för en rättsakt och som bemyndigar unionsinstitutionen att anta rättsakten i fråga måste vara i kraft när rättsakten antas; se dom av den 14 juni 2016, kommissionen/McBride m.fl. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, punkt 40).

III. Bakgrund till överklagandet

A. Ingångna bidragsavtal

9. I december 2008 ingick kommissionen tre bidragsavtal som syftade till att främja studier av alternativ tvistlösning och medling på civilrättens område med konsortier som klaganden ADR Center SpA (nedan kallad ADR) var samordnare för.⁷ Dessa bidragsavtal bestod av särskilda villkor (I), allmänna villkor (II) samt bilagor.⁸

10. I varje bidragsavtal angavs det sammanlagda beloppet för de stödberättigande kostnaderna samt storleken av det bidrag som kommissionen skulle betala, vilket utgjorde en viss procentandel av de stödberättigande kostnaderna.⁹ Enligt artikel I.5 i bidragsavtalen skulle kommissionen bevilja mottagarna en förfinansiering, medan det återstående beloppet skulle utbetalas av kommissionen först efter det att de understödda åtgärderna hade slutförts, stödmottagarnas rapporteringsplikter hade uppfyllts och rapporterna hade godkänts.¹⁰

11. I artikel I.9 i bidragsavtalen angavs följande:¹¹

”Bidraget regleras genom avtalet, tillämplig gemenskapslagstiftning och, i andra hand, den belgiska lagstiftningen om stöd.

Kommissionens beslut om tillämpningen av avtalet och formerna för dess genomförande kan överklagas av stödmottagarna till Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt, vars beslut kan överklagas till Europeiska gemenskapernas domstol.”

12. Artikel II.19.5 i bidragsavtalen hade följande lydelse:¹²

”Stödmottagare uppmärksammas på att kommissionen enligt artikel 256 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen [numera artikel 299 FEUF] formellt får fastställa en fordran gentemot andra personer än stater i ett beslut som ska räknas som verkställbart. Detta beslut kan överklagas till [...] domstolen.”

13. I enlighet med artikel II.20 i bidragsavtalen förband sig samordnaren att tillhandahålla alla uppgifter som kommissionen eller något annat externt organ på uppdrag av kommissionen begärde. Vidare godtog stödmottagarna att kommissionen direkt med hjälp av egna tjänstemän eller med hjälp av något annat externt organ på uppdrag av kommissionen kunde företa en revision avseende bidragets användning och erkände kommissionens behörighet att på grundval av resultatet av en sådan revision i förekommande fall fatta beslut om återkrav. Slutligen förband sig stödmottagarna att bereda kommissionens personal och utomstående med fullmakt från kommissionen möjlighet att i lämplig omfattning få tillgång till platser och byggnader där åtgärden genomfördes och till att lämna alla upplysningar, även i elektronisk form, som behövdes för att utföra revisionen.¹³

7 Punkterna 2, 3, 6 och 9 i den överklagade domen.

8 Punkt 12 i den överklagade domen.

9 Punkterna 5, 8 och 11 i den överklagade domen.

10 Punkt 14 i den överklagade domen.

11 Punkt 15 i den överklagade domen.

12 Punkt 17 i den överklagade domen.

13 Punkt 18 i den överklagade domen.

B. Kommissionens beslut om återkrav

14. Under åren 2009 och 2010 utbetalade kommissionen förfinansiering i fråga om de tre berörda bidragsavtalen, mottog respektive slutrapport och utbetalade i fråga om två avtal de resterande beloppen medan den för det tredje återkrävde en ytterst ringa del av den förfinansiering som hade betalats ut.¹⁴

15. Under år 2011 genomförde kommissionen en revision i ADR:s lokaler i enlighet med artikel II.20 i bidragsavtalen med anlitan av en extern revisionsbyrå, vilken fann att en betydande del av de kostnader som hade åberopats borde ogillas såsom icke stödberättigande.

16. Efter det att ADR under åren 2011 och 2012 hade lämnat synpunkter på de ursprungliga och reviderade utkasterna till revisionsrapporter översände kommissionen i juni 2013 till ADR de i april 2012 av de externa revisorerna framlagda slutliga revisionsrapporterna, där det konstaterades att en betydande del av de deklarerade kostnaderna borde ogillas såsom icke stödberättigande. Kommissionen gav återigen ADR tillfälle att lägga fram ytterligare underlag och tillkännagav att debetnotor och möjliga återkrav gällande de utestående beloppen inom kort skulle översändas.¹⁵

17. Efter det att ADR hade lämnat sina synpunkter på revisionsrapporterna översände kommissionen till detta bolag den 16 oktober 2013 tre debetnotor för de belopp som skulle betalas senast den 29 november 2013, vilka kommissionen återkrävde med avseende på de tre berörda bidragsavtalen.¹⁶ Efter ännu en kontakt med ADR meddelade kommissionen detta bolag den 6 december 2013 att den hade inlett förfaranden för indrivning för de utestående beloppen och skickade påminnelser den 16 december 2013 och formella underrättelser den 26 februari 2014 medan under tiden, den 21 januari 2014, ytterligare ett möte hölls mellan kommissionen och ADR.¹⁷

18. Den 27 juni 2014 antog kommissionen slutligen på grundval av artikel 299 FEUF samt artikel 79.2 i förordning nr 966/2012 beslut C(2014) 4485 final om återkrav av ett belopp om 194 275,34 euro som ADR skulle betala i enlighet med bidragsavtalen, jämte dröjsmålsränta på 3 236 euro för perioden fram till och med den 30 april 2014 och ytterligare ett belopp på 21,30 euro för varje ytterligare dag som dröjsmålet pågått från och med den 1 maj 2014 (nedan kallat det angripna beslutet). I artikel 4 i det angripna beslutet angavs bland annat att beslutet var verkställbart i den mening som avses i artikel 299 första stycket FEUF.¹⁸

C. Förfaranden vid tribunalen

19. Genom ansökan av den 30 augusti 2014 väckte ADR talan vid tribunalen och yrkade att tribunalen skulle ogiltigförklara det angripna beslutet och förplikta kommissionen att till ADR omgående betala det återstående beloppet i bidragsavtalet om 49 172,52 euro och skadestånd för den skada som bolaget hade åsamkats samt ersätta rättegångskostnaderna.

20. Kommissionen yrkade å sin sida att tribunalen skulle ogilla talan som ogrundad, förklara att yrkandena om slutbetalning och skadestånd inte kunde tas upp till prövning och i varje fall ogilla dem som ogrundade, samt förplikta ADR att ersätta rättegångskostnaderna.

14 Punkterna 19- 21 i den överklagade domen.

15 Punkterna 22- 31 i den överklagade domen.

16 Punkterna 32-36 i den överklagade domen.

17 Punkterna 37-40 i den överklagade domen.

18 Punkterna 41 och 42 i den överklagade domen, bilaga 33 till sökandens ansökan i första instans.

21. I december 2015 inledde kommissionen verkställigheten av det angripna beslutet. ADR yrkade därvid genom inlägga av den 21 januari 2016 att verkställigheten av det angripna beslutet skulle förklaras vilande. Genom beslut av den 22 januari 2016 meddelade tribunalens ordförande ett uppskov med verkställigheten fram till dess att beslut hade fattats angående interimistisk åtgärd.¹⁹

22. Genom beslut av den 7 april 2016 avseende interimistisk åtgärd avlog tribunalens ordförande ansökan om sådan åtgärd med motiveringen att ADR inte i tillräcklig utsträckning hade visat att inte bara företaget i dess egenskap av bolag med begränsat ansvar, utan även dess bolagsmän, inte var i stånd att uppfylla kommissionens betalningskrav.²⁰

23. I förevarande överklagade dom av den 20 juli 2017 förklarade tribunalen först att ADR:s yrkande om att förplikta kommissionen att utbetala det utestående resterande beloppet inte kunde tas upp till prövning, eftersom den fann att talan inte endast var en ogiltighetstalan grundad på artikel 263 FEUF utan även en avtalsrättslig talan grundad på artikel 272 FEUF.²¹ Yrkandet att kommissionen skulle förpliktas att betala för skador som ADR hade åsamkats avlog däremot tribunalen såsom inte tillräckligt belagt och därmed omöjligt att uppta till prövning.²² I sak ogillade tribunalen slutligen ADR:s talan och förpliktade ADR att ersätta kommissionens rättegångskostnader samt bära hälften av sina egna rättegångskostnader och förpliktade kommissionen att ersätta hälften av ADR:s rättegångskostnader.

IV. Överklagandeförfarandet och parternas yrkanden

24. ADR överklagade tribunalens dom genom skrivelse av den 4 oktober 2017.

25. ADR har yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen och ogiltigförklara kommissionens angripna beslut, slutgiltigt avgöra rättstvisten, bifalla bolagets yrkanden i första instans samt förplikta kommissionen att bära rättegångskostnaderna.

26. Kommissionen har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta ADR att ersätta rättegångskostnaderna.

27. Parterna har vid domstolen skriftligen samt vid en förhandling som hölls den 27 februari 2019 även muntligen fört förhandlingar rörande överklagandet.

V. Bedömning

28. ADR har till stöd för sina argument åberopat två grunder, av vilka den första gäller tolkningen av principerna inom unionsrätten i fråga om stödberättigande för utgifter och den andra gäller kommissionens behörighet att anta verkställbara beslut i syfte att återkräva avtalsenliga fordringar. Denna andra och viktigare grund kommer i förevarande mål att tas upp först.

19 Se beslut av tribunalens ordförande av den 7 april 2016, ADR Center/kommissionen (T-644/14 R, ej publicerat, EU:T:2016:201, punkterna 10–12).

20 Beslut av tribunalens ordförande av den 7 april 2016, ADR Center/kommissionen (T-644/14 R, ej publicerat, EU:T:2016:201, punkt 26 och följande punkter).

21 Punkterna 53–62 i den överklagade domen.

22 Punkterna 63–67 i den överklagade domen.

A. Den andra grunden

29. Genom sin andra grund gör ADR gällande att tribunalen åsidosatte artikel 299 FEUF och artikel 79 i budgetförordning nr 966/2012 (se dess första del) liksom unionens grundläggande rättigheter (se dess andra del) genom att bekräfta kommissionens behörighet att i fråga om återkrav av avtalsenliga fordringar anta verkställbara beslut.

1. Kommissionens behörighet att anta verkställbara beslut för att återkräva avtalsenliga fordringar

30. Av punkt 190 i den överklagade domen framgår att ADR i första instans²³ bestritt kommissionens behörighet att anta det angripna beslutet med argumentationen att kommissionen inte i avtalsärenden kan anta verkställbara beslut. I stället måste kommissionen genom ansökan vid domstol inhämta ett verkställbart avgörande för att tvinga sin avtalspartner att uppfylla sina finansiella skyldigheter.

31. Tribunalen fastslog därpå i punkterna 192–198 i den överklagade domen att de rättsliga grunderna för det angripna beslutet är artikel 299 FEUF och artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012. I dessa bestämmelser ges kommissionen, utan att åtskillnad görs mellan avtalsenliga och utomobligatoriska fordringar, behörighet att återkräva fordringar genom verkställbara beslut, och bestämmelserna gäller därmed för båda slagen av fordringar.²⁴

32. Enligt ADR är dessa konstateranden från tribunalens sida rättsligt felaktiga, eftersom det inte i artikel 299 första stycket FEUF och artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012, vilka ska tolkas restriktivt, uttryckligen fastställs att den där angivna behörigheten att själv fatta verkställbara beslut även gäller avtalsenliga fordringar.

33. Denna åsikt kan emellertid inte godtas med avseende på artikel 299 FEUF (a) och heller inte med avseende på artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012 (c). Av artikel 299 jämförd med artiklarna 263, 272 och 274 FEUF framgår dock att kommissionen endast kan anta verkställbara beslut av återkrav av avtalsenliga fordringar om det berörda avtalet faller under unionsdomstolarnas behörighet (b).

a) Artikel 299 FEUF

34. För det första kan man varken av lydelsen eller av placeringen eller av det rättsliga sammanhang i vilket artikel 299 FEUF förekommer utläsa att akter som medför en avtalsgrundad betalningsskyldighet skulle vara undantagna från tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

35. Med utgångspunkt i ordalydelsen föreskrivs i artikel 299 första stycket FEUF nämligen bara att akter antagna av rådet, kommissionen eller Europeiska centralbanken som medför betalningsskyldighet ska vara verkställbara, med den enda inskränkningen att detta inte gäller i förhållande till stater.

23 Att ADR först i sitt svaromål har bestritt kommissionens behörighet att anta det omtvistade beslutet har tribunalen med rätta inte lagt bolaget till last. Frågan om behörighet för den som har utfärdat en rättsakt ska nämligen ändå prövas ex officio av unionsdomstolen och kan därför tas upp inom varje skede av förfarandet: se dom av den 14 december 2016, SV Capital/EBA (C-577/15 P, EU:C:2016:947, punkterna 31 och 32 och där angivna rättspraxis).

24 Liknande förklaringar, dock utan ytterligare prövning, återfinns i tribunalens tidigare domar. Se dom av den 13 juni 2012, Insula/kommissionen (T-246/09, ej publicerad, EU:T:2012:287, punkterna 94 och 95), dom av den 27 september 2012, Applied Microengineering/kommissionen (T-387/09, EU:T:2012:501, punkt 39), och dom av den 4 juli 2017, Systema Teknolotzis/kommissionen (T-234/15, EU:T:2017:461, punkt 91); se även dom av den 13 juni 2019, Synergy Hellas/kommissionen (T-244/18, ej publicerad, EU:T:2019:409, punkt 40).

36. Med avseende på arten av de akter vars verkställbarhet den ligger till grund för ger artikel 299 FEUF inga riktlinjer. Av dess placering i avsnitt 2 ("Förfaranden för antagande av akter och andra bestämmelser") i kapitel 2 ("Unionens rättsakter, förfaranden för antagande och andra bestämmelser") i avdelning I ("Institutionella bestämmelser") i sjätte delen ("Institutionella och finansiella bestämmelser") av EUF-fördraget, vilket följer efter avsnitt I ("Unionens rättsakter") i samma kapitel, framgår snarare att artikel 299 FEUF gäller för samtliga akter som rådet, kommissionen eller ECB antar i enlighet med artikel 288 FEUF, som ingår i avsnitt I, i utövandet av unionens behörighet och som medför betalningsskyldighet.

37. Av det förhållandet att unionens avtal inte ingår bland de i artikel 288 FEUF angivna akterna utan i stället anges framför allt i artikel 272 FEUF, som ingår i avsnitt 5 ("Europeiska unionens domstol") i kapitel 1 ("Institutionerna") i avdelning I i den sjätte delen av EUF-fördraget, följer heller inte något annat.

38. Så anges i artikel 272 FEUF visserligen möjlighet för unionsdomstolen²⁵ att genom en skiljedomsklausul överföra behörigheten i fråga om beslut om unionens avtal, medan det i artikel 280 FEUF fastställs att unionsdomstolarnas domar därefter är verkställbara i enlighet med artikel 299 FEUF. Härav kan det emellertid i fråga om verkställbarheten av fordringar som härrör från unionens avtal på sin höjd utläsas att dessa avtal i sig inte är avgöranden om verkställighet i enlighet med artikel 299 FEUF. Däremot kan man inte av denna placering utläsa att fordringar som härrör från unionens avtal endast kan göras gällande genom ansökan vid domstol och inte även kan genomdrivas genom ensidiga rättsakter som i sin tur är verkställbara i enlighet med artikel 299 FEUF.

39. ADR gör emellertid gällande att det förhållandet att artikel 299 FEUF endast avser akter antagna av rådet, kommissionen och ECB utgör en angivelse av att den i denna bestämmelse föreskrivna verkställbarheten inte skulle vara avsedd för beslut om återkrav av avtalsenliga fordringar. Därigenom skulle en sådan verkställbarhet kunna gälla endast för fordringar som härrör från myndighetsbeslut, vilka endast kan antas av dessa institutioner, så som kartellrättsliga bötesförelägganden från kommissionen eller tillsynsrättsliga sanktionsbeslut från ECB. Om lagstiftaren hade velat att även fordringar som härrör från avtal skulle kunna vara verkställbara i enlighet med artikel 299 FEUF skulle denne föreskriva verkställbarhet av unionsinstitutionernas samtliga rättsakter, eftersom alla unionsinstitutioner ingår avtal för att få tillgång till de medel som behövs för att de ska kunna utföra sina uppgifter.

25 Artikel 272 FEUF avser Europeiska unionens domstol i dess egenskap av övergripande institution. Enligt artikel 256.1 FEUF jämförd med artikel 51 i domstolens stadga ska tribunalen vara behörig för avgöranden i första instans av talan enligt artikel 272.

40. Detta resonemang väcker först och främst frågan huruvida det förhållandet att artikel 299 FEUF endast anger akter antagna av rådet, kommissionen och ECB, innebär att akter från unionens andra institutioner eller andra byråer utan uttrycklig primärrättslig förankring, så som till exempel i artikel 280 FEUF med avseende på EU-domstolens domar, inte kan vara verkställbara enligt artikel 299 FEUF. Denna fråga har såvitt man kan se ännu inte besvarats av domstolen.²⁶ Den kan dock få stå öppen i samband med förevarande överklagande, eftersom kommissionen ändå är den institution som har utfärdat det angripna beslutet.

41. Således ska det i förevarande mål heller inte avgöras om artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012 ska tolkas så, att samtliga unionsinstitutioner i den mening som avses i denna förordning genom förordningen²⁷ ges rätt att formellt fastställa fordringar från andra personer än medlemsstater genom beslut som är verkställbara i enlighet med artikel 299 FEUF²⁸ och om detta, om så skulle vara, är förenligt med artikel 299 FEUF eller inte. Samma sak gäller för frågan huruvida rambudgetförordningarna för organ som inrättats enligt FEUF och Euratomfördraget, det vill säga framför allt EU:s decentraliserade byråer, ska tolkas så, att även dessa organ kan anta verkställbara beslut,²⁹ och om detta i så fall är förenligt med artikel 299 FEUF.

26 Vad man kan se har tribunalen i sina avgöranden av den 19 oktober 2010, Nencini/parlamentet (T-431/10 R, ej publicerat, EU:T:2010:441, punkt 19), den 19 maj 2015, Costa/parlamentet (T-197/15 R, ej publicerat, EU:T:2015:294, punkt 26) och den 16 februari 2017, Gollnisch/parlamentet (T-624/16 R, ej publicerat, EU:T:2017:94, punkterna 51 och 52) bara fastslagit att parlamentet, till skillnad från rådet, kommissionen och ECB, inte har behörighet att anta verkställbara beslut enligt artikel 299 FEUF. Frågan om en eventuell grund för behörighet i artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012 eller i den föregående bestämmelsen i förordning nr 1605/2002 (fotnot 5 ovan i förevarande förslag till avgörande) har tribunalen emellertid inte tagit upp (se punkt 41 i förevarande förslag till avgörande). I sitt beslut gällande överklagandet i sistnämnda mål T-624/16 R valde domstolen att inte besvara ett argument, på grund av att det inte kunde upptas till sakprövning, som gällde frågan om behörighet för parlamentet att anta verkställbara beslut; se beslut av domstolens vice ordförande av den 6 juli 2017, Gollnisch/parlamentet [C-189/17 P(R), ej publicerat, EU:C:2017:528, punkterna 46 och 47]. Av artikel 68 i presidiets beslut av den 19 maj och av den 9 juli 2008 med om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets ledamotsstadga (EUT C 159, 2009, s. 1) framgår endast att generalsekretären ska ge instruktioner om att felaktiga utbetalningar till ledamöter ska återkrävas, men det framgår inte om verkställbara beslut ska eller kan antas. Domstolen har enligt vad man hittills kunnat se också endast behandlat mål i vilka parlamentet bedömt att penningbelopp utbetalats felaktigt och på grundval av detta skickat debetnotor till berörda ledamöter, men inte antagit verkställbara beslut; se exempelvis beslut av domstolens ordförande av den 11 november 2011, Nencini/parlamentet [C-530/10 P(R), ej publicerat, EU:C:2011:729, punkterna 3 och 4], dom av den 14 juni 2016, Marchiani/parlamentet (C-566/14 P, EU:C:2016:437, punkterna 16, 17, 22 och 23), samt beslut av den 21 maj 2019, Le Pen/parlamentet (C-525/18 P, ej publicerat, EU:C:2019:435, punkterna 13 och 14).

27 I enlighet med artikel 2 b i budgetförordning nr 966/2012 avses med institution i denna förordning Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska kommissionen, Europeiska unionens domstol, Europeiska revisionsrätten, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén, Europeiska ombudsmannen, Europeiska datatillsynsmannen och Europeiska avdelningen för yttre åtgärder (utrikes tjänsten), men inte ECB. Se även artikel 2.67 i den efterföljande förordningen 2018/1046 samt artikel 1 andra stycket i den föregående förordningen nr 1605/2002 i deras genomförordning (EU, Euratom) nr 1081/2010 (EUT L 311, 2010, s. 9) ändrade lydelse; i den ursprungliga versionen av förordning nr 1605/2002 saknades däremot det först genom Lissabonfördraget som unionsinstitution fastställda Europeiska rådet samt den först 2010 inrättade Europeiska utrikes tjänsten.

28 Artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012 är, liksom sin efterföljande bestämmelse i artikel 100–2 i förordning 2018/1046 (fotnot 5 ovan i förevarande förslag till avgörande), otydlig i så måtto att det i dess första stycke utan någon som helst begränsning anges att "institutionen" formellt får fastställa en fordran från andra personer än medlemsstater genom ett beslut som ska räknas som verkställbart i den mening som avses i artikel 299 i EUF-fördraget, medan det i dess andra stycke fastställs att kommissionen också under exceptionella omständigheter får anta ett sådant verkställbart beslut på en annan institutions vägnar och begäran avseende fordringar som uppkommer i samband med personal för vilka tjänsteföreskrifterna gäller. I artikel 85.2 i delegerad förordning (EU) nr 1268/2012 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget (EUT L 362, 2012, s. 1) förtydligas det till och med att "institutionerna, förutom de som anges i artikel 299 i EUF-fördraget", under exceptionella omständigheter får begära att kommissionen antar ett verkställbart beslut. Det går åtminstone inte att vid ett första ögonkast se varför denna bestämmelse behövs när ändå, i artikel 79.2 första stycket i budgetförordning nr 966/2012, samtliga institutioner i den mening som avses i denna förordning (se ovan fotnot 27 i förevarande förslag till avgörande) ges behörighet att själva anta verkställbara beslut. Den bestämmelse i artikel 72.2 i förordning nr 1605/2002 som föregick artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012 (fotnot 5 ovan i förevarande förslag till avgörande) innehöll dock ingen bestämmelse som motsvarade den i artikel 79.2 andra stycket i budgetförordning nr 966/2012 och i genomförandebestämmelserna till förordning nr 1605/2002 i förordning nr 2342/2002 (EUT L 357, 2002, s. 1) fanns heller inte någon motsvarighet.

29 I artikel 62.2 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1271/2013 av den 30 september 2013 med rambudgetförordning för de organ som avses i artikel 208 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 328, 2013, s. 42) samt numera artikel 68 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/715 av den 18 december 2018 med rambudgetförordning för de organ som inrättats enligt EUF-fördraget och Euratomfördraget och som avses i artikel 70 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 (EUT L 122, 2019, s. 1) anges en möjlighet till indrivning av fordringar, men det förblir oklart om de decentraliserade byråerna i detta syfte själva får anta verkställbara beslut. Kommissionens genomförandeorgan torde däremot knappast få anta sådana beslut, eftersom detta är förbehållet kommissionen; i fråga om Genomförandeorganet för forskning, se beslut av den 12 september 2018, Holistic Innovation Institute/REA (C-241/17 P, ej publicerat, EU:C:2018:704, punkt 4).

42. Snarare är det inom ramen för förevarande överklagande tillräckligt att fastslå att det, även om rättsakter från andra unionsinstitutioner och unionsorgan än de som anges i artikel 299 FEUF inte kan vara verkställbara i enlighet med denna bestämmelse utan en ändring av primärrätten,³⁰ betyder detta inte att *kommissionen* inte kan inkräva *avtalsenliga* fordringar genom verkställbara beslut.

43. Begränsningen i artikel 299 FEUF till rättsakter antagna av rådet, kommissionen och ECB skulle således i själva verket kunna utgöra en anvisning om att upphovsmännen till såväl de ursprungliga versionerna³¹ som de många ändringarna av EU-fördragen snarare hade verkställbarheten av typiska rättsakter från dessa institutioner för ögonen, så som till exempel kommissionens kartellrättsliga bötesförelägganden, än ensidigt genomdrivande av fordringar som härrör från samtliga unionsinstitutioners upphandlingsavtal.

44. Det framstår emellertid som felaktigt att ur detta utläsa ett medvetet beslut från fördragets upphovsmän att inte även ge den verkställbarhet som anges i artikel 299 FEUF åt beslut där fordringar som härrör från kommissionens avtal förklaras verkställbara. Som redovisats ovan³² framgår det nämligen av den placering som artikel 299 FEUF har att denna artikel syftar till verkställighet av *samtliga* akter som kommissionen antar i utövandet av unionens behörighet och som medför betalningsskyldighet.

45. De rättsakter och rättsliga transaktioner som kommissionen antar och vidtar i utövandet av unionens uppgifter omfattar emellertid numera, framför allt i fråga om direkt stöd, inte längre endast antagandet av ensidiga rättsakter, utan allt mer även ingåendet av avtal. Det finns inget som pekar på att upphovsmännen till artikel 299 FEUF inte önskade betrakta kommissionens beslut för att hävda fordringar som härrör från sådana avtal som akter som medför betalningsskyldighet och som därmed kan vara verkställbara i enlighet med denna bestämmelse, om kommissionen förfogar över en grund vilken ger den rätt att anta sådana beslut. Varken av unionsrätten eller av medlemsstaternas rättssystem kan man nämligen utläsa en allmän princip enligt vilken fordringar som härrör från förvaltningarnas avtal aldrig kan återkrävas ensidigt.³³

46. Vidare bygger nödvändigheten av att indriva felaktigt utbetalda belopp på den i artiklarna 317 och 325 FEUF förankrade skyldigheten för kommissionen att iaktta principen om sund ekonomisk förvaltning och att bekämpa agerande mot unionens finansiella intressen.³⁴ Detta talar för en avsikt hos fördragets upphovsmän att ge kommissionen effektiva instrument till skydd för unionens finansiella intressen oberoende av om den för att uppfylla sina uppgifter använder sig av ensidigt eller avtalsrättsligt handlande.

47. Av ovanstående följer att artikel 299 FEUF enbart rör den allmänna grundnorm som fastställer att kommissionens rättsakter som medför betalningsskyldighet kan vara verkställbara och kan ligga till grund för indrivning. Artikel 299 FEUF innehåller däremot ingen uppgift om de materiella tillämpningsområdena och förutsättningarna för antagandet av sådana akter. Därmed kan det inte av artikel 299 FEUF utläsas att denna bestämmelse inte även kan gälla för beslut som medför betalningsskyldighet på avtalsrättslig grund.

30 Samtidigt som ECB inrättades genom Maastrichtfördraget infördes t.ex. i artikel 108 a andra stycket (senare artikel 110.2) i EG-fördraget en uttrycklig angivelse, enligt vilken artikel 192 (senare artikel 256) i EG-fördraget, det vill säga den bestämmelse som föregick artikel 299 FEUF, även gällde för ECB:s förordningar och beslut; det senare införandet av ECB i artikel 299 FEUF genom Lissabonfördraget var däremot av rent redaktionell karaktär.

31 Artikel 92 EGKS-fördraget, artikel 192 i EG-fördraget (1957) samt artikel 164 Euratom.

32 Se ovan punkt 36 i förevarande förslag till avgörande.

33 Se nedan punkterna 82 och 84 i förevarande förslag till avgörande.

34 Se, för ett liknande resonemang, även dom av den 28 februari 2019, Alfamicro/kommissionen (C-14/18 P, EU:C:2019:159, punkt 65).

b) Artikel 299 jämförd med artiklarna 263, 272 och 274 FEUF

48. Behörighet att anta ett verkställbart beslut med avseende på avtalsenliga fordringar föreligger dock endast om domstolen är behörig på grundval av en skiljedomsklausul för tvister rörande avtalet. I annat fall skulle nämligen kommissionen genom antagandet av ett sådant beslut kringgå den nationella domstolens behörighet, eftersom unionsdomstolarna härigenom automatiskt ges behörighet.

49. Sistnämnda förhållande framgår framför allt av bestämmelserna om verkställbarheten av ett verkställbart beslut. Enligt artikel 299 fjärde stycket FEUF kan verkställigheten av ett sådant beslut endast skjutas upp genom ett beslut av Europeiska unionens domstol medan de nationella domstolarna endast är behöriga att pröva om åtgärderna för genomförandet är lagenliga. Dessutom föreskrivs i rättegångsreglerna för tribunalen, liksom även i rättegångsreglerna för domstolen, att ansökningar enligt artikel 299 FEUF om uppskov med verkställighet av akter endast kan tas upp till prövning i samband med en talan vid tribunalen eller domstolen.³⁵ Detta förefaller svårt att förena med en behörighet för de nationella domstolarna i fråga om prövningen av dessa akter i sak.

50. Vidare utgick tribunalen i den överklagade domen³⁶ liksom i sin fasta rättspraxis³⁷ med rätta³⁸ från att det i fråga om ett verkställbart beslut rör sig om en rättsakt som kan angripas av dess mottagare med en ogiltighetstalan i enlighet med artikel 263 fjärde stycket FEUF oavsett om beslutet antagits för att återkräva avtalsenliga eller utomobligatoriska fordringar.

51. Därigenom ger antagandet av ett verkställbart beslut också med automatik behörighet till unionsdomstolarna, när detta beslut om återkrav gäller ett avtalsenligt utestående belopp.

52. I enlighet med artikel 272 jämförd med artikel 274 FEUF är unionsdomstolen dock endast behörig i fråga om talan rörande unionsinstitutionernas avtal om avtalen innehåller en skiljedomsklausul om detta. Som det uttryckligen klargörs i artikel 274 FEUF är nämligen tvister i vilka unionen är part inte undantagna från de nationella domstolarnas behörighet, såvida det inte föreligger en behörighet för unionsdomstolarna grundad på EU-fördragen.

53. Om avtalet inte innehåller en skiljedomsklausul skulle antagandet av ett verkställbart beslut således innebära att den primärrättsligt förankrade behörighetsfördelningen mellan unionsdomstolarna och de nationella domstolarna kringgås och att unionsdomstolarnas behörighet utsträcks utöver deras primärrättsliga gränser genom att denna behörighet för en avtalsrättslig tvist tillförs, trots att de nationella domstolarna enligt parternas vilja, vilken kommer till uttryck genom avsaknad av en skiljedomsklausul, är behöriga i ärendet.³⁹

35 Se artikel 161.1 jämförd med artikel 156.1 och 156.2 i rättegångsreglerna för tribunalen samt artikel 165.1 jämförd med artikel 160.1 och 160.2 i rättegångsreglerna för domstolen.

36 Tribunalen har inte tagit upp huruvida den på artikel 263 FEUF grundade ogiltighetstalan mot det omtvistade beslutet kunde tas upp till prövning i den överklagade domen men har implicit utgått från att denna talan kan tas upp till prövning; se punkterna 61 och 68 i den överklagade domen.

37 Se bland annat tribunalens dom av den 13 juni 2012, *Insula/kommissionen* (T-246/09, ej publicerad, EU:T:2012:287, punkt 93), tribunalens dom av den 27 september 2012, *Applied Microengineering/kommissionen* (T-387/09, EU:T:2012:501, punkt 38), tribunalens dom av den 9 november 2016, *Trivisio Prototyping/kommissionen* (T-184/15, ej publicerad, EU:T:2016:652, punkt 45), tribunalens dom av den 4 juli 2017, *Systema Teknolotzis/kommissionen* (T-234/15, EU:T:2017:461, punkt 90), och tribunalens dom av den 13 juni 2019, *Synergy Hellas/kommissionen* (T-244/18, ej publicerad, EU:T:2019:409, punkt 40).

38 Se avseende denna fråga punkterna 95–105 nedan i förevarande förslag till avgörande.

39 Utan hinder av de ovan i punkt 49 i förevarande förslag till avgörande anförda skälen bör detta gälla även om man i enlighet med tribunalens åsikt i den överklagade domen och i motsats till den i detta förslag till avgörande (se nedan punkterna 113–136) framförda åsikten skulle utgå från att prövningen av lagenligheten av ett för återkrav av en avtalsenlig fordran antaget beslut om fastställande vid en prövning av den formella lagenligheten av detta beslut skulle uppdelas på dels den domstol som behandlar ogiltighetstalan, dels en prövning av den materiella lagenligheten av detta beslut av den domstol som behandlar avtalet. Om det i det sistnämnda fallet i avsaknad av en skiljedomsklausul rör sig om den nationella domstolen skulle nämligen en uppdelning av domstolsbehörigheten mellan den för prövningen av den formella lagenligheten av det angripna beslutet behöriga domstolen och den för prövningen av de avtalsenliga krav som ligger till grund för detta beslut behöriga nationella domstolen inte vara förenlig med kraven i fråga om ett effektivt rättsligt skydd, eftersom det i alltför hög grad skulle försvåra för klaganden att hävda sina rättigheter. Detta har tribunalen – om än implicit – på korrekt sätt fastställt i punkterna 209–214 i den överklagade domen.

54. För en sådan utvidgning av unionsdomstolarnas behörighet tillhandahåller dock artikel 299 FEUF ingen grund. Andemeningen i denna bestämmelse är nämligen, så som redan angetts,⁴⁰ enbart att sörja för att de akter som unionsinstitutionerna antar i enlighet med artikel 288 FEUF, och som medför betalningsskyldighet, omedelbart verkställs. Således gäller artikel 299 FEUF ett rent underlättande av verkställighet, vilket är helt motiverat med hänsyn till kraven på effektivt genomförande av unionsinstitutionernas uppgifter och av skyddet för unionens finansiella intressen. Särskilt mot bakgrund av den i artiklarna 4 och 5 FEU förankrade principen om unionens tilldelade befogenhet erbjuder dock detta underlättande av verkställighet ingen grund för att avvika från den i artiklarna 272 och 274 FEUF fastställda behörighetsfördelningen mellan unionsdomstolarna och de nationella domstolarna.⁴¹

55. Denna tolkning bekräftas av domstolens praxis i fråga om avgränsningen mellan ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF och avtalsrättslig talan i enlighet med artikel 272 FEUF. Enligt denna skulle det inte vara förenligt med artiklarna 272 och 274 FEUF om unionsdomstolarna på grundval av artikel 263 FEUF skulle förklara sig behöriga i fråga om talan om ogiltigförklaring av rättsakter inom en rent avtalsrättslig ram. I annat fall skulle nämligen unionsdomstolarna, för det fall avtalet inte innehåller en skiljedoms klausul, riskera att utvidga sin behörighet utöver de i artikel 274 FEUF angivna gränserna.⁴² Som domstolen har framhållit är det således inte möjligt för en avtalspartner till kommissionen att ensidigt ändra behörighetsfördelningen mellan unionsdomstolarna och de nationella domstolarna genom att föranleda ett avslag från kommissionen på en av denna avtalspartner ställd ansökan, vilket denne sedan kategoriserar som beslut i enlighet med artikel 263 FEUF.⁴³

56. Detta måste omvänt innebära att inte heller kommissionen ensidigt kan ändra behörighetsfördelningen mellan unionsdomstolarna och de nationella domstolarna genom att i syfte att återkräva en avtalsenlig fordran anta ett verkställbart beslut, vilket enligt artikel 263 FEUF är en unionsakt mot vilken ogiltighetstalan kan väckas, trots att det berörda avtalet inte innehåller en skiljedoms klausul som till unionsdomstolarna överför behörigheten för tvister i fråga om parternas avtalsrättsliga skyldigheter.

57. I förevarande mål angav tribunalen i den överklagade domen visserligen inte uttryckligen att ett verkställbart beslut endast kan antas av kommissionen för att återkräva en avtalsenlig fordran om det berörda avtalet innehåller en skiljedoms klausul till förmån för unionsdomstolarna. De berörda bidragsavtalen innehöll emellertid vart och ett en sådan klausul i sina avtalsrättsliga särbestämmelser.⁴⁴

40 Se ovan punkterna 36 och 44 i förevarande förslag till avgörande.

41 Det bör separat klarläggas om unionsinstitutionerna för att återkräva avtalsenliga fordringar får anta *beslut om avräkning*, vilka i enlighet med hittillsvarande praxis sannolikt också ska angräpas med ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF (se dom av den 10 juli 2003, kommissionen/CCRE (C-87/01 P, EU:C:2003:400, punkterna 42 och 45 samt domslutet), samt tribunalens dom av den 8 oktober 2008, Helkon Media/kommissionen [T-122/06, ej publicerad, EU:T:2008:418, punkterna 46–52], tribunalens dom av den 6 oktober 2015, Technion och Technion Research & Development Foundation/kommissionen (T-216/12, EU:T:2015:746, punkt 53), och tribunalens dom av den 14 november 2017, Alfamicro/kommissionen (T-831/14, ej publicerad, EU:T:2017:804, punkterna 191–193)), om det berörda avtalet inte innehåller en skiljedoms klausul till förmån för unionsdomstolarna. Så tycks det å ena sidan med hänsyn till skyddet för unionens finansiella intressen vara svårt att vid avsaknad av en skiljedoms klausul vägra unionsinstitutionerna möjlighet till avräkning och därmed tvinga dem att utbetala ytterligare medel ur unionens budget till försumliga eller insolventa gäldenärer. Å andra sidan förefaller det med hänsyn till behörighetsfördelningen mellan unionsdomstolarna och de nationella domstolarna samt med hänsyn till rätten till ett effektivt rättsmedel diskutabelt att grunda unionsdomstolarnas behörighet på ett beslut om avräkning när en nationell domstol är ansvarig för prövningen i sak av berörd fordran. I alla händelser måste man under sådana omständigheter utgå från att avräkningen endast har en praktisk men ingen rättslig verkan, varvid detta torde innebära att en eventuell rättskraft för beslutet om avräkning inte får vara prejudicerande vad gäller frågan om sakförhållandena eller förekomsten av parternas fordringar vilka ligger till grund för nämnda beslut.

42 Dom av den 11 juli 1985, Maag/kommissionen (43/84, EU:C:1985:328, punkt 26), dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 19), och dom av den 28 februari 2019, Alfamicro/kommissionen (C-14/18 P, EU:C:2019:159, punkt 49).

43 Dom av den 11 juli 1985, Maag/kommissionen (43/84, EU:C:1985:328, punkt 26).

44 Se punkt 11 ovan i förevarande förslag till avgörande. Enligt vad kommissionen i förevarande förfarande anförde vid den muntliga förhandlingen är dess interna praxis att endast anta verkställbara beslut för att återkräva avtalsenliga fordringar i fall där de berörda avtalen innehåller en skiljedoms klausul till förmån för unionsdomstolarna.

58. I enlighet härmed kan tribunalen i föreliggande fall inte anklagas för felaktig rättstillämpning då den fastslog att även beslut som kommissionen antar för att återkräva avtalsenliga fordringar kan vara verkställbara i enlighet med artikel 299 FEUF.

c) Artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012

59. Som tribunalen själv redan har fastställt⁴⁵ utgör artikel 299 FEUF i sig emellertid ingen rättslig grund som ger rätt att anta rättsakter som i enlighet med denna bestämmelse fastställer en verkställbar betalningsskyldighet. En sådan grund bör i stället sökas inom andra primär- eller sekundärrättsliga bestämmelser.

60. I förevarande mål grundar sig det angripna beslutet på den rättsliga grunden i artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012, där det stadgas att institutionerna ”formellt (får) fastställa en fordran ... genom ett beslut som ska räknas som verkställbart i den mening som avses i artikel 299 i EUF-fördraget”.⁴⁶

61. Frågan om denna till sin lydelse allmänt hållna bestämmelse också ger kommissionen rätt att anta beslut om genomdrivande av i första hand *avtalsenliga* fordringar besvarade tribunalen i punkt 195 i den överklagade domen med hänvisning till systematiken i budgetförordning nr 966/2012.

62. Enligt detta svar ingår artikel 79.2 i ett kapitel med rubriken ”Handläggning av inkomster” som följs av ett kapitel med rubriken ”Handläggning av utgifter” i avdelning IV (”Genomförandet av budgeten”), vilken i sin tur ingår i den första delen (”Allmänna bestämmelser”) av budgetförordning nr 966/2012. Tribunalen drog därav slutsatsen att de båda kapitlen om handläggning av inkomster respektive av utgifter inte endast är avsedda att tillämpas på något särskilt område av unionens verksamhet, utan på samtliga insatser som hänför sig till unionens budget.

63. Man kan utifrån vad som här anges inte upptäcka någon felaktig rättstillämpning. Vad som anges ifrågasätts framför allt inte av ADR:s argument att man kan utgå från att artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012 implicit ger kommissionen rätt att anta verkställbara avgöranden i ett avtalsrättsligt sammanhang, trots att det i denna bestämmelse inte uttryckligen fastställs att den även är tillämplig i ett sådant sammanhang. Som tribunalen korrekt konstaterade fastställs det nämligen i artikel 79.2 varken att denna bestämmelse särskilt gäller för utomobligatoriska fordringar eller att den särskilt gäller för avtalsenliga fordringar, vilket just talar för att den är generell tillämplig.

64. Inget annat följer heller av artikel 90 i budgetförordning nr 966/2012, enligt vilken unionens betalningar ”endast (får) ske under förutsättning att det är styrkt att motsvarande verksamhet överensstämmer med bestämmelserna i den grundläggande akten eller kontraktet”. Enligt ADR visar denna bestämmelse att bestämmelser i budgetförordning nr 966/2012 som är tillämpliga på sakförhållanden i detta hänseende nödvändigtvis måste vara explicita.

65. Detta resonemang är ohållbart. I artikel 90 i budgetförordning nr 966/2012 fastställs nämligen endast att en betalning från unionens sida först kan ske när det har styrkts att den åtgärd betalningen gäller är förenlig med den akt där denna åtgärd anges. Härvid måste denna emellertid inte vara en ensidig rättsakt⁴⁷ utan det kan även röra sig om ett avtal.

45 Se tribunalens beslut av den 27 oktober 2014, Diktyo Amyntikon Viomichanion Net/kommissionen (T-703/14 R, ej publicerat, EU:T:2014:914, punkt 19).

46 Se punkt 18 ovan i förevarande förslag till avgörande samt punkterna 41 och 192 i den överklagade domen och de ovan nämnda rättsliga grunderna i det omtvistade beslutet (bilaga 33 till ansökan i första instans).

47 Begreppet grundläggande rättsakt betecknar enligt artikel 2 d i budgetförordning nr 966/2012 en förordning, ett direktiv eller ett beslut i den mening som avses i artikel 288 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), när det gäller genomförandet av EUF-fördraget och fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratomfördraget) och enligt artikel 2 d ii rådets rättsakter när det gäller genomförandet av avdelning V i EU-fördraget (gemensamma bestämmelser om unionens yttre åtgärder och särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken).

66. I artikel 90 anges således bara samtliga slag av rättsakter som denna gäller, och denna artikel är därmed liksom även artikel 79 i budgetförordning nr 966/2012 inte tillämplig särskilt på avtalsenliga eller utomobligatoriska sakförhållanden utan den är en generell bestämmelse. Tribunalen kunde därför i punkt 196 i den överklagade domen utan att begå något rättsligt fel konstatera att artikel 90 stöder tolkningen att bestämmelserna i avdelning IV i budgetförordning nr 966/2012 även är tillämpliga på avtalsärenden.

67. Tolkningen att den i artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012 angivna behörigheten att själv fatta verkställbara beslut även gäller för avtalsenliga fordringar bekräftas dessutom av hur bestämmelsen kom till.⁴⁸

68. Av kommissionens förklaringar till den bestämmelse som i förordning nr 1605/2002 föregick artikel 72.2⁴⁹ framgår nämligen att den behörighet för unionsinstitutionerna att formalisera fordringar genom verkställbara beslut som där fastställdes syftade till att göra det möjligt att göra *samtliga* betalningskrav verkställbara och inte bara de som antagits på grundval av ett redan fattat formellt beslut, som ett bötesföreläggande inom konkurrensrätten. Härigenom skulle nämligen uttryckligen återkrav av egna medel underlättas, i fråga om vilka indrivning via domstol visat sig tidsödande. I enlighet härmed tillkännagav kommissionen i ett meddelande från 2002 att den just i fråga om direkt förvaltning av tillgångar och därmed om (även avtalsenligt) beviljande av stöd företrädesvis ämnade utgå från ett antagande av verkställbara återkrav.⁵⁰

69. Av ovanstående följer att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning då den konstaterade att artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012 ger kommissionen behörighet att anta beslut om återkrav även i fråga om avtalsenliga fordringar, vilka är verkställbara i enlighet med artikel 299 FEUF.

d) Preliminär slutsats

70. I enlighet med ovanstående bör det fastslås att artikel 299 FEUF jämförd med artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012 ger kommissionen behörighet att återkräva avtalsenliga fordringar genom verkställbara beslut, om de berörda avtalen innehåller en skiljedomsklausul i enlighet med artikel 272 FEUF till förmån för unionsdomstolarna. Då de i föreliggande fall berörda bidragsavtalen genomgående innehåller en sådan klausul kunde tribunalen utan att göra sig skyldig till felaktig rättstillämpning konstatera att kommissionen på grundval av dessa bestämmelser hade behörighet att anta det angripna beslutet.

71. Överklagandet kan således inte bifallas vad avser den andra grundens första del.

48 I fråga om hänvisning till en bestämmelses tillblivelse såsom faktor vid tolkningen, se dom av den 22 oktober 2009, Zurita García och Choque Cabrera (C-261/08 och C-348/08, EU:C:2009:648, punkt 57), och dom av den 3 oktober 2013, Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, punkt 27), samt mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Spanien (Avfallsplaner) (C-642/18, EU:C:2019:682, punkt 38 och följande punkter).

49 Fotnot 5 ovan i förevarande förslag till avgörande.

50 Se s. 20 i kommissionens meddelande av den 3 december 2002 *Att förbättra inkasseringen av gemenskapens fordringar i samband med direkt och delad förvaltning av gemenskapens utgifter*, KOM(2002) 671 slutlig, tillgänglig på <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0671:FIN:DE:PDF>; se i detta sammanhang E. Beysen, "Theorie und Praxis der Rückforderung vertraglicher Finanzhilfen durch die Europäische Kommission", *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (EWS)* 4/2008, s. 120 och följande sidor.

2. Huruvida antagandet av verkställbara beslut i fråga om återkrav av avtalsenliga fordringar är förenligt med unionens grundläggande rättigheter

72. ADR gör emellertid gällande att utövandet av behörigheten att anta verkställbara beslut i fråga om återkrav av samtliga fordringar inte är förenligt med kommissionens avtalspartners rätt till skydd av berättigade förväntningar och rätt till ett effektivt rättsmedel när fråga är om avtalsenliga fordringar.

73. I motsats till vad ADR anser följer visserligen inte av domstolens dom i målet BayWa, som detta bolag åberopat, att unionens samtliga budgetbestämmelser ska tolkas restriktivt. Som kommissionen med rätta anfört har nämligen domstolen i denna dom bara konstaterat att de bestämmelser som ger rätt till förmåner finansierade med unionsmedel ska tolkas strikt.⁵¹ Detta överensstämmer med den stora betydelse som skyddet av unionens finansiella intressen har, vilket kommer till uttryck i artikel 325 FEUF, konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen⁵² samt i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen.⁵³

74. Som ADR med rätta gör gällande i sitt svaromål kan detta dock inte medföra att de budgetmässiga befogenheter som bemyndigar kommissionen att intervensera i sina avtalspartners rättigheter ska tolkas och tillämpas utan hänsyn till de nämnda rättigheterna. Skyldigheten att skydda unionens finansiella intressen får nämligen inte stå i strid med unionens grundläggande rättigheter.⁵⁴

75. I överensstämmelse med ovanstående ska det i förevarande mål prövas om antagandet av verkställbara beslut i fråga om återkrav av avtalsenliga fordringar strider mot principen om berättigade förväntningar (a). Dessutom måste det undersökas om antagandet av sådana beslut är förenligt med rätten till ett effektivt rättsmedel (b).

a) Berättigade förväntningar

76. ADR åberopar domstolens domar i målen Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/kommissionen⁵⁵ och kommissionen/AMI Semiconductor Belgium m.fl. samt mitt förslag till avgörande i det sistnämnda målet⁵⁶ i syfte att göra gällande att domstolen bör motsätta sig ensidig myndighetsutövning från kommissionens sida i avtalsrättsliga sammanhang.

77. Så har domstolen särskilt i sin dom i målet Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/kommissionen ifrågasatt kommissionens praxis att ensidigt göra avtalsrättsliga rättigheter gällande. Domstolen har nämligen där framhållit att kommissionen, när den väljer att tilldela finansiellt stöd genom att ingå ett avtal, är skyldig att inte gå utanför avtalsramen.⁵⁷ En avtalspartner kan därför inte förmoda att kommissionen kommer lämna avtalsramen och agerar som myndighet gentemot sin partner.

51 Se dom av den 6 maj 1982, BayWa m.fl. (146/81, 192/81 och 193/81, EU:C:1982:146, punkt 10).

52 Konventionen av den 26 juli 1995, som utarbetats på grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT C 316, 1995, s. 48).

53 EUT L 198, 2017, s. 29.

54 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 mars 2012, Belvedere Costruzioni (C-500/10, EU:C:2012:186, punkt 23), och dom av den 5 december 2017, M.A.S. och M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, ”Taricco II”, punkt 52).

55 Dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 21).

56 Dom av den 17 mars 2005, kommissionen/AMI Semiconductor Belgium m.fl. (C-294/02, EU:C:2005:172, punkt 95), samt mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/AMI Semiconductor Belgium m.fl. (C-294/02, EU:C:2004:549, punkterna 167–171).

57 Dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 21).

78. Tribunalen har i punkterna 199–208 i den överklagade domen ingående beaktat domstolens dom i målet *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/kommissionen* samt en dom från tribunalen, vilken med avseende på den aktuella frågan grundade sig på förslaget till avgörande i målet *kommissionen/AMI Semiconductor Belgium m.fl.*⁵⁸ Tribunalen fann härvid att man av dessa domar inte kan sluta sig till att unionsdomstolen skulle ha förbjudit kommissionen att i ett avtalsrättsligt sammanhang utöva sin behörighet att anta verkställbara beslut.

79. Detta resonemang bygger inte på någon felaktig rättstillämpning. Som tribunalen korrekt konstaterade har nämligen domstolen och tribunalen i de berörda domarna endast behandlat frågor som rör den rättsliga arten av och möjligheten att väcka talan mot i ett avtalsrättsligt sammanhang utskickade debetnotor,⁵⁹ vilka kommissionen i enlighet med artikel 78.2 i budgetförordning nr 966/2012 översänder till en gäldenär för att uppmana denne att betala en fordran, innan kommissionen företar inkassering genom verkställighet eller på grundval av ett av domstol utverkat avgörande.⁶⁰

80. Däremot har unionsdomstolarna i de berörda domarna inte behandlat frågan huruvida kommissionen i ett avtalsrättsligt sammanhang kan stödja sig på sin i artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012 förankrade behörighet att formellt fastställa en fordran genom ett verkställbart beslut. Detta gäller även i fråga om domen i målet *kommissionen/AMI Semiconductor Belgium m.fl.* och i fråga om mitt förslag till avgörande i detta mål, där det gällde huruvida kommissionen har ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller beslut om vilka kostnader hos dess avtalspartner som kan ersättas.⁶¹

81. Trots detta visar de av ADR åberopade domarna att erkännandet av behörighet för myndighetsutövning för kommissionen i dess roll som avtalspartner åtminstone inte är en självklarhet. Unionsdomstolarna förefaller nämligen i dessa domar snarare utgå från att de båda avtalsparterna är jämställda när avtal har ingåtts av en förvaltning och att förvaltningen inte förfogar över ensidiga rättigheter vars utövande inom den avtalsrättsliga ramen skulle uppfattas som främmande.

82. Dessutom förekommer även inom unionens medlemsstater helt skilda uppfattningar i fråga om den avtalsslutande förvaltningens eventuella befogenheter i fråga om myndighetsutövning.⁶² Medan exempelvis tysk lagstiftning strikt avvisar sådana befogenheter är det inom fransk rätt inte endast erkänt att förvaltningen inom ramen för ett förvaltningsrättsligt *contrat administratif* har ensidiga befogenheter i fråga om ändring och uppsägning av avtal, utan också att förvaltningen inom ramen för genomförandet av alla avtal, det vill säga även avtal på privaträttens område, kan hänvisa till sina allmänna suveräna, ekonomiskt motiverade rättigheter, som behörigheten att själv fatta verkställbart beslut av penningfordringar.⁶³

58 Tribunalens dom av den 17 juni 2010, CEVA/kommissionen (T-428/07 och T-455/07, EU:T:2010:240, punkt 68).

59 I den tyska versionen av unionsdomstolarnas domar används alljämt termen *Belastungsanzeige* i enlighet med artikel 71.2 i förordning nr 1605/2002. Från och med budgetförordning nr 966/2012 används däremot i den tyska versionen termen *Zahlungsaufforderung*. I den franska och den engelska versionen av dessa förordningar används begreppen *note de débit* respektive *debit note*.

60 Se dom av den 9 september 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/kommissionen* (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkterna 15, 23 och 24), samt tribunalens dom av den 17 juni 2010, CEVA/kommissionen (T-428/07 och T-455/07, EU:T:2010:240, punkterna 66–69).

61 Se dom av den 17 mars 2005, *kommissionen/AMI Semiconductor Belgium m.fl.* (C-294/02, EU:C:2005:172, punkt. 95), samt mitt förslag till avgörande i målet *kommissionen/AMI Semiconductor Belgium m.fl.* (C-294/02, EU:C:2004:549, punkterna 167–171).

62 Vad gäller de olika förvaltningsmodellerna i unionens medlemsstater, se landrapporterna i R. Noguellou och U. Stelkens, *Droit comparé des contrats publics/Comparative law on public contracts*, Bruylant, Bryssel, 2010.

63 Se artikel L.252 A i Livre des procédures fiscales, artikel 112 och följande artiklar i Dekrets Nr. 2012–1246, av den 7 november 2012, relatif à la gestion budgétaire et comptable publique samt artiklarna R.2342–4, R.3342–8-1 och R.4341–4 i Code général des collectivités territoriales. Se i sammanhanget D. Galati, *Les actes émis par l'administration en vue du recouvrement de ses créances non fiscales et non domaniales – Éléments de contentieux administratif et financier*, Univ.-Diss., Lille universitet 2, 2001, R. Chapus, *Droit administratif général*, Montchrestien, Paris, 15 upplagan 2001, s. 470 och följande sidor, nr 641, samt Y. Gaudemet, "Exécution forcée et puissance publique: les prérogatives de la puissance publique pour requérir l'exécution", *Revue des contrats* 1/2005, s. 133 och följande sidor.

83. Av de skilda uppfattningarna inom medlemsstaterna i fråga om en avtalslutande förvaltnings myndighetsutövning följer dock inte att den rättsliga grunden för kommissionens behörighet att anta verkställbart beslut i artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012 måste tolkas som icke relevant i ett avtalsrättsligt sammanhang. Detta skulle nämligen stå i strid med den ovan⁶⁴ nämnda önskan hos unionslagstiftaren att, i fråga om återkrav av egna medel, utsträcka möjligheten till ensidiga återkrav till alla fordringar och därmed även till kommissionens avtalsenliga fordringar.

84. Dessutom visar just de olika lösningarna i medlemsstaterna att det inte finns någon allmän princip enligt vilken en förvaltning, när denna sluter avtal med enskilda personer, aldrig kan använda offentliga maktbefogenheter eller gentemot sin avtalspartner på annat sätt agera som myndighet. Därför kan kommissionens behörighet i fråga om att anta verkställbart beslut av återkrav av avtalsenliga fordringar heller inte avvisas med hänvisning till generella principer inom avtalsrätten. Sådana principer gäller inte på ett så generellt sätt i fråga om avtal ingångna av förvaltningar. Tvärtom har jurister från olika medlemsstater i detta avseende helt skilda uppfattningar.⁶⁵ Slutligen tyder olika unionsbestämmelser i fråga om ensidiga befogenheter för den avtalslutande unionsförvaltningen på att unionslagstiftaren själv snarare tycks ha utgått från en föreställning om ett av en förvaltning ingånget avtal där förvaltningen har agerat som myndighet.⁶⁶

85. Med beaktande av de mycket olika föreställningarna om avtal som ingåtts av en förvaltning inom medlemsstaternas olika rättstraditioner kan man emellertid fullt ut föreställa sig att stödmottagare som med kommissionen ingår sådana bidragsavtal som de här föreliggande inte utgår från att kommissionen endast kan återkräva de avtalsenligt beviljade medlen genom ett av domstol utverkat avgörande, utan även kan återkräva dessa genom ensidigt antagna och direkt verkställbara myndighetsbeslut. Detta gäller desto mer som kommissionens avtal normalt innehåller en jurisdiktionsklausul som överför behörigheten i fråga om avtalstvister till unionsdomstolen eller en nationell domstol.⁶⁷

86. Under dessa förhållanden utgör det ett åsidosättande av principen om berättigade förväntningar om kommissionen använder sin i artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012 föreskrivna behörighet att anta verkställbart beslut i fråga om återkrav av avtalsenliga fordringar utan att detta föreskrivs i det berörda avtalet eller i de allmänna eller särskilda avtalsvillkoren genom en särskild klausul.⁶⁸ Som redan generaladvokaten Cosmas angav i sitt förslag till avgörande i målet Duff m.fl. förpliktar nämligen denna princip unionsinstitutionerna att utöva sina befogenheter så att situationer och förhållanden som har tillkommit i enlighet med unionsrätten inte påverkas på ett sätt som inte hade kunnat förutses av en förnuftig person.⁶⁹

64 Se ovan punkt 68 i förevarande förslag till avgörande.

65 Se i sammanhanget *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, Book IV – Contracts*, s. 143 och följande sidor, i synnerhet punkterna 2, 3 och 8, tillgänglig på <http://www.reneual.eu/index.php/projects-and-publications/reneual-1-0>.

66 Se i sammanhanget punkt 154 nedan i förevarande förslag till avgörande.

67 Enligt artikel 201.2 j i förordning 2018/1046 (tidigare artikel 138.4 d) och punkt 16.4 d i bilaga I till denna samt artikel 180.1 andra stycket ii i förordning nr 1268/2012) ska bidragsavtalen och utkasten till unionsinstitutionernas offentliga kontrakt innehålla uppgift om vilken domstol som har behörighet att avgöra tvister.

68 Se för denna uppfattning även tribunalens dom av den 9 november 2016, *Trivisio Prototyping/kommissionen* (T-184/15, ej publicerad, EU:T:2016:652, punkterna 57–59). Även i litteraturen framförs på ett övertygande sätt åsikten att det mot bakgrund av de olika traditionerna i medlemsstaterna i fråga om av förvaltningar ingångna avtal samt av unionsdomstolarnas praxis är påkallat att före ingåendet av ett avtal informera avtalspartnern om att kommissionen har möjlighet att anta beslut om fastställande. Se härvid E. Beysen, "Theorie und Praxis der Rückforderung vertraglicher Finanzhilfen durch die Europäische Kommission", *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (EWS)* 4/2008, s. 120 (128 och 129), samt J.-C. Puffer-Mariette och S. Seyr, "Die Verträge der europäischen Verwaltung vor dem Unionsrichter", in Hess, B., Jayme, E. und Mansel, H.-P., *Europa als Rechts- und Lebensraum, Liber amicorum für Christian Kohler*, Gieseking, Bielefeld, 2018, s. 441 (455 och 456).

69 Förslag till avgörande av generaladvokaten Cosmas i målet Duff m.fl. (C-63/93, EU:C:1995:170, punkt 25).

87. En avtalsklausul vilken föreskriver antagande av verkställbart beslut ger emellertid inte, så som tribunalen i punkt 207 i den överklagade domen korrekt har fastställt, kommissionen behörighet att anta sådana beslut. Denna behörighet grundar sig nämligen uteslutande på artikel 299 FEUF jämförd med artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012. Emellertid har en sådan klausul den funktionen att den för kommissionens avtalspartner anger möjligheten av ensidiga återkrav av fordringar, så att de när de ingår avtal har kännedom om det rättsläge som råder.

88. I föreliggande fall innehöll de berörda bidragsavtalen genomgående i sina allmänna avtalsvillkor en klausul i vilken stödmottagarna informerades om att kommissionen formellt kunde fastställa en fordran i ett verkställbart beslut.⁷⁰

89. I enlighet med ovanstående kan tribunalen i förevarande fall inte anses ha åsidosatt principen om berättigade förväntningar då den konstaterade att unionsdomstolarnas hittillsvarande praxis inte hindrade kommissionen från att anta verkställbart beslut i syfte att återkräva avtalsenliga fordringar.

b) Rätten till ett effektivt rättsmedel

90. ADR har därefter gjort gällande att tribunalen begick ett rättsligt fel då den fastslog att antagandet av verkställbara beslut i fråga om avtalsenliga fordringar inte åsidosätter den i artikel 47 i stadgan förankrade rätten till ett effektivt rättsmedel. Sådana beslut gör det nämligen möjligt för kommissionen att upphöja sig till domare i egen sak gentemot sina avtalspartner och därmed helt frånta dem möjligheterna till rättslig prövning vid den domstol som är behörig i fråga om avtal.

91. Detta resonemang väcker frågan om tribunalen med rätta kunde utgå från att antagandet av verkställbara beslut för att återkräva avtalsenliga fordringar inte innebär att rätten till ett effektivt rättsmedel åsidosätts, eftersom de möjligheter till rättslig prövning som står kommissionens avtalspartner till buds mot ett sådant beslut uppfyller kraven i fråga om rätten till ett effektivt rättsmedel.

92. Enligt punkt 190 i den överklagade domen anförde ADR i första instans i huvudsak att verkan av ogiltighetstalan mot verkställbara beslut, vilka antagits för att återkräva avtalsenliga fordringar, påverkas av tribunalens praxis, enligt vilken grunder för talan vilka gäller avtalsbrott och åsidosättande av tillämplig nationell rätt inte kan upptas till prövning inom ramen för sådan talan. Därmed skulle kommissionen kunna driva in fordringar från sina avtalspartner trots att de avtalsrättsliga rättigheter som legat till grund ännu inte har prövats.

93. I punkterna 209–214 i den överklagade domen avvisade tribunalen detta resonemang med motiveringen att den betraktade talan som grundad inte endast på artikel 263 utan även på artikel 272 FEUF. Därmed prövade tribunalen både den formella lagenligheten av det angripna beslutet och de materiella grunderna för kommissionens avtalsenliga fordringar mot ADR, vilka låg till grund för nämnda beslut.

94. Nedan måste det därmed först och främst utredas om tribunalen med rätta bedömde att det i fråga om det angripna beslutet rörde sig om en rättsakt mot vilken ogiltighetstalan kan väckas (1). Därefter bör det undersökas om det utgör ett åsidosättande av rätten till ett effektivt rättsmedel att en ogiltighetstalan mot ett sådant beslut inte automatiskt får suspensiv verkan (2). Slutligen bör det dessutom prövas om tribunalen med rätta utgick från att unionsdomstolen inom ramen för en sådan talan bara ska pröva den formella lagenligheten av det angripna beslutet, medan prövningen av de materiella grunderna för den fordran som ligger till grund endast kan utföras av den domstol som är behörig i fråga om avtal. Detta gör det nödvändigt att analysera tribunalens tolkning av åtskillnaden mellan ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF och avtalsrättslig talan enligt artikel 272 FEUF (3).

⁷⁰ Se ovan punkt 12 i förevarande förslag till avgörande.

1) Kategorisering av verkställbara beslut som antas för att återkräva avtalsenliga fordringar såsom rättsakter mot vilka ogiltighetstalan i enlighet med artikel 263 FEUF kan väckas

95. Som redan angetts⁷¹ är unionsdomstolarna i enlighet med artikel 272 jämförd med artikel 274 FEUF endast behöriga i fråga om talan rörande unionsinstitutionernas avtal om dessa innehåller en skiljedoms klausul som anger detta. Som emellertid också har angetts⁷² visar förevarande fall att unionsdomstolarna även, inom ramen för ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF, kan behöva pröva rättsakter av unionsinstitutionerna vilka har samband med avtal.

96. I artikel 272 FEUF finns det inget som hindrar detta. Varken av lydelsen eller av placeringen eller av andemeningen i dessa bestämmelser kan man nämligen utläsa att unionsdomstolarna endast på denna grund kan vara behöriga att pröva tvister som har samband med avtal vilka har ingåtts av unionsinstitutionerna. Som redan angetts⁷³ kan man av artikel 272 jämförd med artikel 274 FEUF endast utläsa att kommissionen inte genom att anta ett verkställbart beslut ensidigt kan ändra behörighetsfördelningen mellan unionsdomstolarna och de nationella domstolarna, varför sådana beslut endast kan tas upp till prövning om det berörda avtalet innehåller en skiljedoms klausul till förmån för unionsdomstolarna. Förekomsten av en sådan klausul innebär i detta fall dock endast att unionsdomstolarna, och inte de nationella domstolarna, är behöriga att pröva tvister rörande avtalet, men inte att unionsdomstolarna endast kan pröva sådana tvister på grundval av artikel 272 FEUF.

97. Enligt domstolens praxis kan, vid förekomsten av ett avtal mellan klaganden och en av institutionerna, talan emellertid endast väckas vid unionsdomstolarna med stöd av artikel 263 FEUF om den angripna rättsakten syftar till att skapa bindande rättsverkningar som ligger utanför avtalsförhållandet mellan parterna och som innebär utövande av offentliga maktbefogenheter som den avtalslutande institutionen getts i egenskap av administrativ myndighet.⁷⁴

98. Så vitt jag kan se framgår det av unionsdomstolarnas hittillsvarande praxis att som regel endast två kategorier av rättsakter uppfyller dessa kriterier:

- Dels rättsakter som visserligen har samband med ett avtalsförhållande mellan en unionsinstitution och dess avtalspartner, men vars verkan helt och hållet ligger utanför detta avtalsförhållande, såsom till exempel tillfällig avstängning av en avtalspartner som brutit mot ett avtal från ytterligare uppdrag och bidrag från unionens sida eller "svartlistning" av en sådan avtalspartner i en central databas för unionsinstitutionerna.⁷⁵
- Dels beslut om avräkning⁷⁶ och verkställbara beslut,⁷⁷ som antas i syfte att hävda avtalsenliga fordringar.

99. I fråga om de senare hävdar dock ADR att varken kommissionen eller tribunalen i förevarande mål förklarar i vilken mån det angripna beslutet har bindande rättsverkningar vilka ligger utanför avtalsförhållandet mellan parterna. Enligt ADR är det i stället uppenbart att rättsverkningarna av detta beslut är hänförliga till avtalsförhållandet mellan parterna.

71 Se ovan punkt 52 i förevarande förslag till avgörande.

72 Se ovan punkt 50 i förevarande förslag till avgörande.

73 Se ovan punkterna 48–56 i förevarande förslag till avgörande.

74 Dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562, Punkt 20), beslut av den 29 september 2016, Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/kommissionen (C-102/14 P, ej publicerat, EU:C:2016:737, punkt 55), och dom av den 28 februari 2019, Alfamicro/kommissionen (C-14/18 P, EU:C:2019:159, punkt 50).

75 Se exempelvis tribunalens dom av den 10 april 2013, GRP Security/revisionsrätten (T-87/11, ej publicerad, EU:T:2013:161, punkt 18 samt punkt 40 och följande punkter), och tribunalens dom av den 8 mars 2018, Rose Vision/kommissionen (T-45/13 RENV och T-587/15, ej publicerad, EU:T:2018:124, punkt 16 och följande punkter samt punkt 201 och följande punkter (här i samband med artikel 340 andra stycket FEUF)). Se även tribunalens beslut av den 19 september 2018, SC/Eulex Kosovo (T-242/17, EU:T:2018:586, punkt 12 samt punkt 38 och följande punkter, överklagat genom mål C-730/18 P).

76 Se ovan i fotnot 41 i förevarande förslag till avgörande angiven rättspraxis.

77 Se ovan punkt 50 i förevarande förslag till avgörande samt den rättspraxis som där anges i fotnot 37.

100. Det stämmer att rättsverkningarna av ett verkställbart beslut, vilket antas för att återkräva en avtalsenlig fordran, av naturliga skäl ligger inom det berörda avtalsförhållandet. Genom antagandet av ett sådant beslut fastslår kommissionen nämligen för det första det belopp som den anser att dess avtalspartner är skyldig denna på grundval av sina avtalsförpliktelser och förpliktar avtalspartnern att betala detta belopp. För det andra skulle, om det berörda beslutet fick rättskraft i avsaknad av ett (framgångsrikt) överklagande, förekomsten av avtalsförpliktelser ha fastslagits i rättsligt hänseende och varje möjlighet att invända mot nämnda skyldigheter ha omintetgjorts. För det tredje skulle framgångsrik verkställighet av beslutet medföra att de ifrågavarande avtalsförpliktelserna uppfylldes.

101. Utöver dessa avtalsrättsliga rättsverkningar, får ett verkställbart beslut som kommissionen antar med utövandet av sina genom artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012 tilldelade offentliga maktbefogenheter, emellertid även bindande rättsverkningar som går utöver avtalsförhållandet mellan parterna.

102. Som redan anförts⁷⁸ utmärks enligt domstolen en unionsakt vilken, trots att den har ett samband med ett avtal, kan angripas med en ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF, av att den har rättsverkningar vilka ligger utanför avtalsförhållandet mellan parterna och innebär utövande av offentliga maktbefogenheter, vilka den avtalsslutande institutionen inte har tilldelats i egenskap av avtalspartner utan i dess allmänna egenskap av administrativ myndighet.

103. Vid ett verkställbart beslut samverkar de två komponenterna i denna definition såtillvida att den utomobligatoriska karaktären av rättsverkningarna av ett sådant beslut grundar sig på det utomobligatoriska och offentliga ursprunget av dessa rättsverkningar. De utomobligatoriska rättsverkningarna av ett verkställbart beslut består nämligen i att kommissionen fastställer att en avtalsenlig fordran är verkställbar genom ett ensidigt beslut som kommissionen antagit med utövande av offentlig makt. En sådan rättsverkan ligger utanför avtalsförhållandet mellan parterna, eftersom den inte – såsom exempelvis verkställbarhet av en avtalsenlig fordran vilken grundar sig på ett domstolsavgörande – grundar sig på parterna avtalsenliga rättigheter och skyldigheter, utan på kommissionens allmänna, utomobligatoriska offentliga maktbefogenheter.⁷⁹

104. Detta slog tribunalen korrekt fast då den i punkt 207 i den överklagade domen angav att det angripna beslutet är en rättsakt som syftar till att få bindande rättsverkningar som ligger utanför avtalsförhållandet mellan parterna och som innebär utövande av offentliga maktbefogenheter som kommissionen getts i egenskap av administrativ myndighet, eftersom beslutets rättsliga karaktär inte avgörs av de berörda avtalen utan av artikel 299 FEUF och artikel 79.2 i budgetförordning nr 966/2012. Därmed kan tribunalen inte klandras för att inte ha förklarat i vilken mån det angripna beslutet ger bindande rättsverkningar utanför avtalsförhållandet mellan parterna.

105. Av ovanstående följer att tribunalen i den överklagade domen med rätta kategoriserade det angripna beslutet som en unionsakt som ADR måste angripa med en ogiltighetstalan i enlighet med artikel 263 FEUF.

2) Icke suspensiv verkan av ogiltighetstalan mot verkställbara beslut som antagits för att återkräva avtalsenliga fordringar

106. ADR anser dock att det utgör ett åsidosättande av rätten till ett effektivt rättsmedel, att en ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF mot ett verkställbart beslut som antagits för att återkräva en avtalsenlig fordran saknar suspensiv verkan trots att verkställigheten av ett sådant beslut kan driva kommissionens avtalspartner i konkurs.

⁷⁸ Se ovan punkt 97 i förevarande förslag till avgörande.

⁷⁹ Se för denna uppfattning även tribunalens dom av den 4 juli 2017, Systema Teknolotzis/kommissionen (T-234/15, EU:T:2017:461, punkt 91).

107. Enligt artikel 278 FEUF har talan vid unionsdomstolarna ingen suspensiv verkan. Unionsdomstolen får dock om den anser att omständigheterna så kräver förordna om uppskov med verkställigheten av den angripna rättsakten. Likaså kan, som redan angetts,⁸⁰ verkställigheten av en akt som medför betalningsskyldighet och som är verkställbar i enlighet med artikel 299 FEUF i enlighet med artikel 299 fjärde stycket FEUF skjutas upp genom ett beslut av unionsdomstolen. ADR har för övrigt också i föreliggande fall använt sig av möjligheten att begära ett sådant uppskov med verkställigheten. Begäran beviljades emellertid inte.⁸¹

108. Att talan vid unionsdomstolarna inte med automatik får suspensiv verkan utgör enligt domstolen inte något åsidosättande av rätten till ett omfattande och effektivt rättsligt skydd eftersom det är möjligt att erhålla interimistiska åtgärder. Möjligheten att bevilja en interimistisk åtgärd, om så krävs för full verkan av det kommande slutliga beslutet, hindrar nämligen att det uppstår en lucka i det av unionsdomstolarna beviljade rättsliga skyddet.⁸²

109. ADR:s resonemang väcker frågan om det inte trots allt utgör ett åsidosättande av rätten till ett effektivt rättsmedel att en ogiltighetstalan mot ett verkställbart beslut som antagits för att återkräva en *avtalsenlig* fordran saknar suspensiv verkan. Med andra ord: Är det i ett avtalsrättsligt sammanhang oacceptabelt att en fordran verkställs innan den har prövats i fall där interimistiska åtgärder inte beviljas?

110. ADR:s resonemang bygger på att en avtalspartner inom ramen för ett avtal med avseende på ett omtvistat betalningskrav från den andra avtalspartnern normalt med automatik beviljas uppskov med betalningen till dess att domstol har fattat beslut om den berörda fordran. Detta förhållande ändras endast undantagsvis, om motparten utverkar interimistiska åtgärder i syfte att säkra den omtvistade fordran.

111. Således innebär antagandet av ett verkställbart beslut i jämförelse med en talan som väckts av kommissionen i enlighet med artikel 272 FEUF inte endast en omvänd angreppsbörda för avtalspartnern utan minskar dessutom även effekten av dennes rättsliga skydd. Detta ingrepp i det effektiva rättsliga skyddet är dock motiverat eftersom avtalspartnern vid ingåendet av ett avtal har informerats om denna risk men ändå kan ansöka om interimistiska åtgärder, och slutligen föreligger ett berättigat intresse av effektivt skydd för unionens finansiella intressen.

112. ADR:s resonemang i fråga om avsaknaden av automatisk suspensiv verkan av en ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF visar därmed inte att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning i den överklagade domen.

3) Åtskillnaden mellan ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF och avtalsrättslig talan enligt artikel 272 FEUF i tribunalens praxis

113. Enligt ADR innebär erkännandet av behörighet för kommissionen att i syfte att återkräva avtalsenliga fordringar anta verkställbara verkställbart beslut, vilka måste angripas med ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF, att möjligheten att begära rättslig prövning vid den domstol som är behörig i fråga om avtal fräntas all verkan.

80 Se punkt 49 ovan i förevarande förslag till avgörande.

81 Se ovan punkterna 21 och 22 i förevarande förslag till avgörande.

82 Se, för ett liknande resonemang, Beslut av domstolens ordförande av den 3 maj 1996, Tyskland/kommissionen (C-399/95 R, EU:C:1996:193, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

114. Som ovan sammanfattats⁸³ avvisade tribunalen i punkterna 209–214 i den överklagade domen detta resonemang med motiveringen att den ansåg att ADR:s talan inte bara grundade sig på artikel 263 FEUF utan även på artikel 272 FEUF. Därmed ansåg tribunalen att den inte bara prövade den formella lagenligheten av det angripna beslutet utan även de materiella grunderna för kommissionens avtalsenliga fordringar mot ADR, vilka låg till grund för beslutet.

115. Denna separata prövning av ADR:s argument i första instans inom ramen för å ena sidan en ogiltighetstalan och å andra sidan en avtalsrättslig talan grundar sig på antagandet i tribunalens praxis, vilket återges i punkt 70 i den överklagade domen, att ett verkställbart beslut inom ramen för artikel 263 FEUF endast kan bedömas på grundval av unionsrätten. Däremot kan endast avtalsbrott eller åsidosättanden av den på avtalet tillämpliga nationella lagstiftningen göras gällande inom ramen för artikel 272 FEUF.

116. I enlighet med tribunalens linje i rättspraxis, vilken ligger till grund för den överklagade domen, följer av ovanstående att samtliga grunder för talan som bygger på brott mot avtalsbestämmelserna eller den i avtalet som tillämplig angivna nationella lagstiftningen ska förklaras vara omöjliga att uppta till prövning inom ramen för en ogiltighetstalan. Detta innebär, inom ramen för en ogiltighetstalan om ett verkställbart beslut, att de *materiella grunderna* för detta beslut och därmed frågan *huruvida kommissionen enligt lag har rätt till den avtalsenliga fordran som gjorts gällande* inte kan prövas.⁸⁴

117. Om tribunalen ändå önskar utföra en sådan prövning måste den således först pröva om den talan den handlägger kan "omkvalificeras" på så sätt, att den inte endast gäller ogiltigförklaring av det angripna beslutet utan också fastställande av att kommissionen över huvud taget inte har rätt till den omtvistade avtalsenliga fordran. Om så är fallet kan tribunalen, så som i förevarande mål, betrakta talan som grundad inte bara på artikel 263 utan också på artikel 272 FEUF och i tur och ordning pröva de grunder som hänför sig till respektive art av talan. En sådan omkvalificering kan dock endast ske under vissa förutsättningar.⁸⁵

118. Om det inte föreligger någon akt som kan separeras från avtalet, och därmed i enlighet med artikel 263 FEUF separat kan kategoriseras som akt mot vilken talan kan väckas, kan den unionsdomstol som endast på grundval av artikel 272 FEUF behandlar en avtalsrättslig talan i enlighet med tribunalens här aktuella praxis endast pröva invändningar som grundar sig på att man "åsidosatt avtalsvillkoren eller de (nationella) rättsregler som är tillämpliga på avtalet". Däremot ska, inom ramen för en avtalsrättslig talan enligt artikel 272 FEUF, så kallade "grunder för ogiltighetstalan" ("moyens

83 Se ovan punkt 93 i förevarande förslag till avgörande.

84 Detta framgår särskilt av punkterna 70, 71, 77, 78, 80 och 188 i den överklagade domen. Se även tribunalens dom av den 27 september 2012, Applied Microengineering/kommissionen (T-387/09, EU:T:2012:501, punkt 40 och följande punkter), och tribunalens dom av den 16 mars 2016, Hydrex/kommissionen (T-45/15, ej publicerad, EU:T:2016:151, punkterna 24, 25, 49 och 50), samt tribunalens beslut av den 21 april 2016, Inclusion Alliance for Europe/kommissionen (T-539/13, ej publicerat, EU:T:2016:235, punkt 90 och följande punkter, överklagat genom mål C-378/16 P), och tribunalens dom av den 9 november 2016, Trivisio Prototyping/kommissionen (T-184/15, ej publicerad, EU:T:2016:652, punkt 40 och följande punkter).

85 Se punkt 57 och följande punkter i den överklagade domen samt tribunalens dom av den 6 oktober 2015, Technion och Technion Research & Development Foundation/kommissionen (T-216/12, EU:T:2015:746, punkt 52 och följande punkter), och tribunalens dom av den 9 november 2016, Trivisio Prototyping/kommissionen (T-184/15, ej publicerad, EU:T:2016:652, punkt 60 och följande punkter). Se även tribunalens dom av den 19 september 2001, Lecureur/kommissionen (T-26/00, EU:T:2001:222, punkt 37 och följande punkter), tribunalens dom av den 17 juni 2010, CEVA/kommissionen (T-428/07 och T-455/07, EU:T:2010:240, punkt 57 och följande punkter), och tribunalens dom av den 24 oktober 2014, Technische Universität Dresden/kommissionen (T-29/11, EU:T:2014:912, p och där angiven rättspraxis punkt 40 och följande punkter).

d'annulation”), det vill säga grunder för talan som ”avser ett förvaltningsrättsligt förhållande” eller är ”karaktäristiskt för en talan om ogiltigförklaring”, så som till exempel bristfällig motivering, kränkning av sökandens rätt till försvar eller kränkning av dennes rätt till god förvaltning, förklaras inte kunna upptas till prövning.⁸⁶

119. ADR har rätt då bolaget gör gällande att tillämpningen av denna linje i tribunalens rättspraxis leder till ett åsidosättande av rätten till ett effektivt rättsmedel för kommissionens avtalspartner, både inom ramen för ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF (i) och inom ramen för avtalsrättslig talan enligt artikel 272 FEUF (ii).

i) Ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF mot verkställbara beslut, vilka antas för att återkräva avtalsenliga fordringar

120. Tribunalens åsikt att parternas avtalsrättsliga rättigheter inom ramen för en ogiltighetstalan mot ett verkställbart beslut inte kan prövas grundar sig på två allvarliga felaktiga antaganden: dels att det i fråga om de rättsregler som prövas inom ramen för en ogiltighetstalan endast kan röra sig om unionsbestämmelser, dels att det i fråga om den på avtalet tillämpliga lagstiftningen endast kan röra sig om nationell rätt.

– Avtalets och den nationella lagstiftningens relevans inom ramen för en ogiltighetstalan mot ett verkställbart beslut

121. Såvitt jag kan se uttryckte tribunalen första gången åsikten att parternas avtalsrättsliga rättigheter inte kan prövas inom ramen för en ogiltighetstalan mot ett verkställbart beslut i den, i punkt 70 i den överklagade domen, angivna domen av den 27 september 2012 i målet Applied Microengineering/kommissionen.⁸⁷ Tribunalen grundade sig härvid först och främst på vad domstolen hade uttalat i sin dom av den 17 december 1970 i målet Internationale Handelsgesellschaft⁸⁸, enligt vilken giltigheten av unionsinstitutionernas rättsakter endast kan bedömas enligt unionsrätten, eftersom deras enhetliga giltighet skulle äventyras om det i fråga om beslut om giltigheten av sådana rättsakter hänvisades till normer och principer inom nationell rätt.

⁸⁶ Se tribunalens beslut av den 10 april 2008, Imelios/kommissionen (T-97/07, ej publicerat, EU:T:2008:105, punkt 33), tribunalens beslut av den 12 oktober 2011, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/kommissionen (T-353/10, EU:T:2011:589, punkt 36 och följande punkter), och tribunalens beslut av den 13 januari 2014, Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/kommissionen (T-134/12, ej publicerat, EU:T:2014:31, punkt 50), samt tribunalens dom av den 24 oktober 2014, Technische Universität Dresden/kommissionen (T-29/11, EU:T:2014:912, Punkt 47), tribunalens dom av den 9 november 2016, Trivisio Prototyping/kommissionen (T-184/15, ej publicerat, EU:T:2016:652, punkt 119), och tribunalens dom av den 20 maj 2019, Fundación Tecnalia Research & Innovation/REA (T-104/18, ej publicerat, EU:T:2019:345, punkt 46 och följande punkter och punkt 66 och följande punkter). En sådan åtskillnad mellan ”avtalsenliga grunder för talan” och ”grunder för ogiltighetstalan” påminner om den åtskillnad som görs i fransk förvaltningsprocessrättslig lagstiftning mellan ”contentieux subjectif” inom ramen för avtalsrättslig talan och ”contentieux objectif” eller ”contentieux de la légalité” inom ramen för ogiltighetstalan (”recours pour excès de pouvoir”). I fransk förvaltningsprocessrättslig lagstiftning hindrar denna åtskillnad emellertid inte domstolen från att, inom ramen för en avtalsrättslig talan, fullt ut pröva lagenligheten av förvaltningsbeslut, vilka är av avtalsrättslig natur och därmed inte särskilt ska överklagas med ogiltighetstalan, se Chapus, R., Droit du contentieux administratif, Montchrestien, Paris, upplaga 13, 2008, s. 210 och 211, nr. 229, s. 237, nr. 263, s. 732 och 733, nr. 827, och Folliot, L., Pouvoirs des juges administratifs et distinction des contentieux en matière contractuelle, Univ. Diss., Université Paris II, 1994, s. 605 och följande sidor och s. 610. Detta gäller i dag i ännu högre utsträckning eftersom ”contentieux objectif” och ”contentieux subjectif” i fransk förvaltningsprocessrättslig lagstiftning under de senaste åren allt mer har närmats sig varandra, se till exempel Glaser, E., ”Les habits neufs du juge du contrat”, AJDA 6/2011, s. 310 och följande sidor. Tvärtemot kan domstolen i fransk förvaltningsprocessrättslig lagstiftning inom ramen för en talan mot ett verkställbart beslut, vilket förvaltningen har antagit för att drivna in en avtalsenlig fordran (jämför fotnot 63 ovan), pröva såväl det verkställbara beslutets formella riktighet som förekomsten av den omtvistade fordran (se artikel 117 i Dekret nr. 2012–1246 av den 7 november 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique och artikel L.1617 5 1° i Code général des collectivités territoriales. Se även Chapus, R., Droit administratif général, Montchrestien, Paris, upplaga 15, 2001, s. 470 och följande sidor, nr. 641, och Cheynel, B., ”The contestation of the orders to pay issued for the recovery of illegal State aids declared incompatible by the Commission”, Concurrences 4/2018, artikel No 88144, s. 236 och följande sidor).

⁸⁷ T-387/09, EU:T:2012:501, punkterna 40 och 41.

⁸⁸ 11/70, EU:C:1970:114, punkt 3.

122. Detta uttalande från domstolen gällde emellertid frågan huruvida lagenligheten av en gemenskapsförordning kan prövas med utgångspunkt i en medlemsstats lagstiftning.⁸⁹ Att så skulle kunna ske har domstolen med rätta motsagt, eftersom den enhetliga giltigheten av gemenskapsrätten härigenom skulle äventyras. En sådan situation är emellertid inte jämförbar med en situation i vilken ett verkställbart beslut som antagits för att återkräva en avtalsenlig fordran ska prövas med utgångspunkt i en nationell rätt, vilken är tillämplig i enlighet med vad parterna enligt avtal kommit överens om.

123. I motsats till en unionsförordning är nämligen ett sådant beslut *grundat på nämnda rätt*, eftersom den av avtalsparterna valda nationella lagstiftningen är avgörande för förekomsten av den fordran som genom beslutet förklaras vara verkställbar. Detta gäller för övrigt också för klausulerna i respektive berört avtal. Kommissionen har nämligen inte rätt att förklara en avtalsenlig fordran verkställbar, vilken enligt avtalet och den på detta tillämpliga lagstiftningen inte existerar. Därigenom utgör avtalsklausulerna och den nationella rätten i fråga de ”rättsreg[ler] som gäller [fördragens] tillämpning” enligt artikel 263 andra stycket FEUF, på grundval av vilka unionsdomstolen ska pröva lagenligheten av beslutet inom en ogiltighetstalan.

124. En menlig inverkan på den enhetliga giltigheten av unionsrätten till följd av att nationell rätt används i fråga om beslut om giltigheten av en unionsakt, följer i fallet med ett verkställbart beslut genom den i artiklarna 335 och 340 FEUF angivna möjligheten att (även) på ett av unionen ingånget avtal tillämpa nationell, av parterna vald, lagstiftning. Detta utgör ett undantag och beror på ett särfall inom de inbördes kopplingarna mellan unionsrätt och nationell rätt, vilket har sin grund i att det saknas en fullständig avtalsrätt på unionsnivå.

125. Tribunalens formel i punkterna 40 och 41 i dess dom i målet Applied Microengineering/kommissionen, vilken grundar sig på ordalydelsen i artikel 263 andra stycket FEUF och domstolens dom i målet Internationale Handelsgesellschaft, enligt vilken ”(det vid) ... en talan om ogiltigförklaring (som) har väckts ... ankommer ... på unionsdomstolen att pröva den angripna rättsaktens lagenlighet (endast) enligt (EU)-fördraget eller enligt alla andra bestämmelser som avser dess tillämpning *och därmed unionsrätten*”,⁹⁰ fungerar därmed inte med avseende på ett verkställbart beslut som antagits för att återkräva en avtalsenlig fordran.⁹¹

– *På unionens avtal tillämplig unionsrätt*

126. Omvänt bör emellertid också tribunalens antagande i punkterna 40 och 41 i domen i målet Applied Microengineering/kommissionen, enligt vilket det i fråga om ”de rättsregler som är tillämpliga på avtalet” endast kan röra sig om nationell rätt, avvisas. Det är nämligen fel att utgå från att unionsinstitutionernas avtal endast omfattas av avtalsbestämmelserna och den av parterna valda nationella lagstiftningen. I stället är alltid även de allmänna primär- och sekundärrättsliga bestämmelserna samt respektive relevanta särskilda sekundärrättsliga bestämmelser inom unionsrätten tillämpliga på dessa avtal.

89 Se dom av den 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, punkt 1–3).

90 Min kursivering.

91 Ett beslut om fastställande är för övrigt inte det enda exemplet på en unionsakt, vars lagenlighet inom ramen för en ogiltighetstalan ska prövas även utifrån fördragsbestämmelser. I fråga om ett beslut om tillfällig avstängning av en avtalspartner som brutit mot ett avtal från fortsatta uppdrag och bidrag från unionen, se tribunalens dom av den 10 april 2013, GRP Security/revisionsrätten (T-87/11, ej publicerad, EU:T:2013:161, punkt 18 och punkt 55 och följande punkter, i synnerhet punkterna 62–66).

127. Så innehåller framför allt budgetförordning nr 966/2012 samt många sektoriella föreskrifter gällande exempelvis forskningsstöd för närvarande åtskilliga bestämmelser som gäller för unionsinstitutionernas avtal, i synnerhet för bidragsavtal och upphandlingskontrakt.⁹² Därför måste sådana avtal i enlighet med tillämpningsföreskrifterna till budgetförordning nr 966/2012 innehålla uppgiften att det är unionsrätten, eventuellt kompletterad med den i avtalet angivna nationella lagstiftningen, som är tillämplig på avtalet.⁹³

128. Som tribunalen i punkt 85 i den överklagade domen med rätta angav rör det sig därmed i fråga om den nationella rätt som av parterna förklarats vara tillämplig i andra hand endast om de allmänna bestämmelser i den valda nationella avtals- och obligationsrätten med vilka en eventuell avsaknad av sådana bestämmelser på unionsnivå ska kompenseras.

– *Slutsats*

129. Av ovanstående följer att den i punkterna 40 och 41 i tribunalens dom i målet Applied Microengineering/kommissionen angivna uppfattningen, att det i fråga om de rättsregler som prövas inom ramen för en ogiltighetstalan endast kan röra sig om unionsbestämmelser och i fråga om den på avtalet tillämpliga lagstiftningen endast om nationell rätt, är felaktig.

130. Därmed är den grundläggande idén i tribunalens praxis i fråga om åtskillnad mellan ogiltighetstalan och avtalsrättslig talan inte längre berättigad. Enligt denna idé innebär uppgiftsfördelningen mellan den domstol som handlägger en ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF, å ena sidan, och den domstol som handlägger en avtalsrättslig talan enligt artikel 272 FEUF, å andra sidan, att den förra uteslutande är behörig att pröva unionslagstiftning och den senare uteslutande är behörig att pröva avtalet och den på detta tillämpliga nationella lagstiftningen.

131. För övrigt är farhågan att en prövning av avtalsförpliktelse och den nationella lagstiftningen inom ramen för en ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF mot ett verkställbart beslut skulle kunna göra artikel 272 FEUF överflödigt eller medföra ett ingrepp i de nationella domstolarnas behörighet ogrundad.⁹⁴ Ett verkställbart beslut förutsätter nämligen, såsom ovan angetts, att det finns en skiljedoms klausul, genom vilken de nationella domstolarna fräntas behörighet. För detta är emellertid även artikel 272 FEUF absolut nödvändig.⁹⁵

132. Slutligen kan tolkningen av åtskillnaden mellan ogiltighetstalan och avtalsrättslig talan, vilken ligger till grund för den överklagade domen, inte heller motiveras med att tribunalen inom ramen för en ogiltighetstalan inte som inom ramen för en avtalsrättslig talan kan ge kommissionen förelägganden eller sätta sig i dess ställe.⁹⁶ En ogiltigförklaring av ett verkställbart beslut på grundval av att den hävdade avtalsenliga fordran inte existerar har nämligen inom ramen för artikel 263 FEUF samma konsekvenser som fastställandet att kommissionen inte får fatta beslut om fordran inom ramen för artikel 272 FEUF. Om en sökande dessutom begär att ytterligare förelägganden ska ges kommissionen, skulle denne utöver sin ansökan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av det angripna beslutet alltså kunna inge en ansökan enligt artikel 272 FEUF om antagande av sådana förelägganden.

92 För ett tillämpningsfall, se exempelvis tribunalens dom av den 20 maj 2019, Fundación Tecnia Research & Innovation/REA (T-104/18, ej publicerad, EU:T:2019:345, punkt 55).

93 Se artikel 138.4 c samt artikel 180.1 andra stycket i förordning nr 1268/2012 (numera artikel 201.2 i förordning 2018/1046 samt punkt 16.4. c i bilaga I till denna). Undantag gäller endast för bidragsavtal med internationella organisationer samt viss upphandling av fast egendom.

94 Dessa följder befarar domstolen för den händelse att, utöver beslut om fastställande; även andra avtalsrättsliga unionsakter skulle kunna bli föremål för ogiltighetstalan; se här för dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 19).

95 Se ovan punkterna 48–56 samt punkt 96 i förevarande förslag till avgörande.

96 Se punkterna 56 och 62 i den överklagade domen och där angiven rättspraxis samt dom av den 26 februari 2015, Planet/kommissionen (C-564/13 P, EU:C:2015:124, punkt 23), liksom mitt förslag till avgörande i målet Planet/kommissionen (C-564/13 P, EU:C:2014:2352, punkt 19 och följande punkter).

133. Av ovanstående följer att lagenligheten av ett verkställbart beslut som antagits för att återkräva en avtalsenlig fordran ska beaktas inom ramen för en ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF såväl på grundval av unionsrätten i allmänhet som på grundval av avtalsbestämmelserna och samtliga andra på avtalet tillämpliga bestämmelser inom unionsrätten och nationell rätt. Därigenom måste unionsdomstolen inom ramen för en sådan talan pröva både den formella och den materiella lagenligheten av det angripna beslutet. Dess prövning utsträcker sig därmed särskilt också till frågan om den hävdade avtalsenliga fordran är välgrundad. En sådan prövning har tribunalen tidigare till viss del utfört.⁹⁷

134. Det i den överklagade domen tillämpade synsättet att kommissionens avtalspartner måste väcka talan både enligt artikel 263 och enligt artikel 272 FEUF för att få till stånd en fullständig prövning av ett verkställbart beslut av unionsdomstolen utgör däremot ett åsidosättande av rätten till ett effektivt rättsmedel genom att det i onödan komplicerar det rättsliga skyddet.

135. Dels strider det nämligen mot rätten till ett effektivt rättsmedel om unionsdomstolen inom ramen för en talan mot ett verkställbart beslut enligt artikel 263 FEUF inte prövar detta besluts lagenlighet i sak, det vill säga frågan om huruvida den fordran som beslutet förklarar vara verkställbar över huvud taget existerar.

136. Dels utgör det ett åsidosättande av rätten till ett effektivt rättsmedel om det krävs av kommissionens avtalspartner att de mot ett verkställbart beslut väcker talan både enligt artikel 263 och enligt artikel 272 FEUF, trots att det för ett sådant krav, såsom just angetts, inte finns något berättigande. Härigenom försvåras nämligen orättmätigt och i alltför hög grad tillgången till rättslig prövning för kommissionens avtalspartner samt deras möjlighet att göra gällande sina rättigheter.⁹⁸ Så är fallet i än högre grad när sökanden med tanke på komplexiteten i tribunalens praxis på denna punkt gång på gång riskerar att få sin talan avvisad eftersom sökanden inte har använt sig av rätt sorts talan.⁹⁹

ii) Nödvändigheten av att pröva alla relevanta sakfrågor och rättsfrågor inom ramen för en avtalsrättslig talan enligt artikel 272 FEUF

137. Som tribunalen med rätta framhöll i punkt 211 i den överklagade domen framgår det av domstolens praxis att rätten till tillgång till rättslig prövning i enlighet med artikel 47 i stadgan endast tillförsäkras om denna domstol har behörighet att pröva alla sakfrågor och rättsfrågor som är relevanta i det mål som är anhängigt vid den.¹⁰⁰

97 Se tribunalens dom av den 21 september 2011, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung/kommissionen (T-34/08, ej publicerad, EU:T:2011:504), tribunalens dom av den 28 mars 2012, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung/kommissionen (T-296/08, ej publicerad, EU:T:2012:162), tribunalens dom av den 13 september 2013, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung/kommissionen (T-73/08, ej publicerad, EU:T:2013:433), och tribunalens dom av den 12 december 2013, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung/kommissionen (T-171/08, ej publicerad, EU:T:2013:639). De i dessa mål angripna akterna är visserligen inte beslut om fastställande utan kommissionens beslut att inte godta en del av dess avtalspartners kostnader. Detta fall är dock jämförbart med antagandet av ett beslut om fastställande i syfte att hävda avtalsenliga fordringar.

98 Se i fråga om dessa ingående delar i rätten till effektivt rättsmedel i denna bemärkelse dom av den 6 maj 2010, Club Hotel Loutraki m.fl. (C-145/08 och C-149/08, EU:C:2010:247, punkterna 72–74 samt punkt 80).

99 Se med avseende på sådana fall exempelvis tribunalens dom av den 27 september 2012, Applied Microengineering/kommissionen (T-387/09, EU:T:2012:501, punkt 40 och följande punkter.), och tribunalens dom av den 16 mars 2016, Hydrex/kommissionen (T-45/15, ej publicerad, EU:T:2016:151, punkt 24 och följande punkter) samt tribunalens beslut av den 21 april 2016, Inclusion Alliance for Europe/kommissionen (T-539/13, ej publicerat, EU:T:2016:235, punkt 90 och följande punkter, överklagat genom mål C-378/16 P).

100 Dom av den 6 november 2012, Otis m.fl. (C-199/11, EU:C:2012:684, punkt 49).

138. Detta krav uppfyller tribunalen emellertid inte inom ramen för en avtalsrättslig talan enligt artikel 272 FEUF med tillämpning av sin i förevarande mål aktuella rättspraxis i fråga om åtskillnaden mellan ogiltighetstalan och avtalsrättslig talan, vilken anges i punkt 70 i den överklagade domen och som ligger till grund för denna dom. Som det redan fastställts utgår nämligen denna rättspraxis från att unionsdomstolen inte inom ramen för en avtalsrättslig talan kan pröva invändningar som grundar sig på brott mot unionsrätten och framför allt inte invändningar som grundar sig på unionens grundläggande rättigheter.¹⁰¹

139. Som det redan har visats är det emellertid helt felaktigt att anta att unionsinstitutionernas avtal överlag endast omfattas av avtalsbestämmelserna och bestämmelserna i den av parterna som tillämplig angivna nationella lagstiftningen.¹⁰² Likaså saknar tribunalens antagande att unionsinstitutionerna endast är underkastade unionens grundläggande rättigheter och andra suveräna unionsrättsliga skyldigheter vid antagandet av ensidiga akter, men inte inom ramen för avtal,¹⁰³ all grund. Det är nämligen klarlagt att unionsinstitutionerna är bundna av dessa skyldigheter oavsett om de, för att utföra sina uppgifter, använder sig av ensidiga eller avtalsrättsliga instrument. Så gäller framför allt stadgan genom sin artikel 51 rent allmänt för unionsinstitutioner, organ och byråer, utan att någon åtskillnad görs med avseende på den valda formen för agerande. Allt annat skulle innebära att unionsinstitutionerna gavs möjlighet att genom ”flykt in på privaträttens område” undandra sig sina skyldigheter enligt grundläggande rättigheter.¹⁰⁴

140. Detta har domstolen, om än implicit, redan bekräftat genom att inom ramen för avtalsrättslig talan pröva argument om åsidosättande av rätten till god förvaltning.¹⁰⁵

141. Tribunalen har däremot försökt ta upp sådana argument inom ramen för den allmänna avtalsrättsliga principen att avtal ska uppfyllas i god tro och har därmed betraktat unionsinstitutionernas skyldigheter på detta område såsom grundade genom avtalet eller den på detta tillämpliga nationella lagstiftningen.¹⁰⁶ Detta visar visserligen att tribunalen har medgett hur problematiskt det är att förneka att de avtalsslutande unionsinstitutionerna är bundna av sådana skyldigheter. Att endast hänföra dessa skyldigheter till en avtalsrättslig princip som god tro är emellertid endast en nödlösning. Härigenom upprätthålls i grunden nämligen det oberättigade antagandet att unionsinstitutionerna vid avtalsrättsligt agerande är jämförbara med privata avtalsparter och därmed endast är skyldiga att iaktta allmänna avtalsrättsliga principer, men däremot inte sina skyldigheter som offentliga myndigheter enligt unionsrätten.

101 Se ovan punkt 118 i förevarande förslag till avgörande.

102 Se ovan punkterna 126–128 i förevarande förslag till avgörande.

103 Se tribunalens dom av den 3 juni 2009, kommissionen/Burie Onderzoek en Advies (T-179/06, ej publicerad, EU:T:2009:171, punkt 118), tribunalens beslut av den 8 februari 2010, Alisei/kommissionen (T-481/08, EU:T:2010:32, punkt 95), samt tribunalens dom av den 11 december 2013, EMA/kommissionen (T-116/11, EU:T:2013:634, punkt 245), tribunalens dom av den 24 oktober 2014, Technische Universität Dresden/kommissionen (T-29/11, EU:T:2014:912, punkt 120), tribunalens dom av den 22 januari 2019, EKETA/kommissionen (T-166/17, ej publicerad, EU:T:2019:26, punkt 51, överklagad genom mål C-273/19 P), och tribunalens dom av den 20 maj 2019, Fundación Tecnalia Research & Innovation/REA (T-104/18, ej publicerad, EU:T:2019:345, punkterna 66–74).

104 Se i detta sammanhang mitt förslag till avgörande i målet Commune de Millau och SEMEA/kommissionen (C-531/12 P, EU:C:2014:1946, punkt 88).

105 Se dom av den 19 juni 2014, Commune de Millau och SEMEA/kommissionen (C-531/12 P, EU:C:2014:2008, punkterna 95–109). Även om detta klagomål formellt gällde utomobligatoriskt ansvar handlade det här i själva verket om avtalsrättsliga rättigheter; se punkterna 85 och 86 i mitt förslag till avgörande i målet Commune de Millau och SEMEA/kommissionen, C-531/12 P, EU:C:2014:1946) samt dom av den 11 juni 2015, EMA/kommissionen (C-100/14 P, ej publicerad, EU:C:2015:382, punkt 123), genom vilket punkt 45 i tribunalens dom av den 11 december 2013, EMA/kommissionen (T-116/11, EU:T:2013:634), vederlades.

106 Se punkterna 170–178 i den överklagade domen samt tribunalens dom av den 18 november 2015, Synergy Hellas/kommissionen (T-106/13, EU:T:2015:860, punkterna 65–72), tribunalens dom av den 5 oktober 2016, European Children's Fashion Association och Instituto de Economía Pública/EACEA (T-724/14, ej publicerad, EU:T:2016:600, punkterna 84–85), tribunalens dom av den 4 maj 2017, Meta Group/kommissionen (T-744/14, ej publicerad, EU:T:2017:304, punkt 187–193 samt punkterna 205–210), tribunalens dom av den 14 november 2017, Alfamicro/kommissionen (T-831/14, ej publicerad, EU:T:2017:804, punkterna 166–168 samt 175–179), tribunalens dom av den 22 januari 2019, EKETA/kommissionen (T-166/17, ej publicerad, EU:T:2019:26, punkt 51, överklagad genom mål C-273/19 P), och tribunalens dom av den 28 februari 2019, Ateknea Solutions Catalonia/kommissionen (T-69/16, ej publicerad, EU:T:2019:121, punkterna 98, 125 och 126).

142. Enligt tribunalens i förevarande mål berörda praxis är unionsinstitutionerna nämligen bundna av de grundläggande rättigheterna och andra offentligrättsliga skyldigheter enligt unionsrätten ”endast ... inom ramen för utövandet av ... [sina] administrativa uppgifter”.¹⁰⁷ Det är emellertid inte klart av vilket skäl som ingående av avtal inte skulle ligga inom dessa institutioners utövande av administrativa uppgifter. I motsats till privata avtalspartner agerar nämligen unionsinstitutionerna alltid inom ramen för sin administrativa behörighet.

143. Kommissionen har själv för övrigt inom förevarande överklagande med eftertryck försvarat ståndpunkten att den inte kan fräntas behörighet att även i ett avtalsrättsligt sammanhang i fråga om återkrav av penningfordringar använda sig av det allmänna bemyndigandet i unionsrätten att agera som en offentlig myndighet, eftersom detta omvänt skulle innebära att den i ett avtalsrättsligt sammanhang inte heller är bunden av sina skyldigheter såsom offentlig myndighet, såsom exempelvis rätten att ta del av handlingar samt, på ett generellt plan, de grundläggande rättigheterna. Förnekandet av kommissionens administrativa natur och dess egenskap av myndighet när den agerar avtalsrättsligt saknar helt grund.

144. Tillämpningen av tribunalens berörda linje i rättspraxis leder dessutom till resultat som är helt oacceptabla: Till exempel skulle unionsinstitutionernas motiveringsskyldighet vid återkrav av ett bidrag endast gälla om det berörda bidraget hade utbetalats genom ett ensidigt beslut men inte genom ett avtal.¹⁰⁸ Likaså skulle en avtalspartner endast kunna klandra en unionsinstitution för till exempel åsidosättande av motiveringsskyldigheten eller kränkning av rätten till försvar om sådana skyldigheter och rättigheter föreskrivs i avtalsklausulerna,¹⁰⁹ men annars inte.¹¹⁰ Detta skulle innebära att unionsinstitutionerna därigenom skulle kunna undandra sig sina skyldigheter enligt primärrätten genom att ge bidrag via avtal i stället för genom ensidiga beslut och i dessa avtal inte ange någon motiveringsskyldighet för sig själva eller någon rätt till försvar för sina avtalsparter.

145. Tribunalen grundade sin uppfattning att en sökande inom ramen för ett avtalsrättsligt mål inte kan åberopa unionsinstitutionernas skyldigheter enligt unionsrätten bland annat på domstolens praxis i fråga om särskiljande mellan utomobligatoriskt och avtalsrättsligt ansvar.¹¹¹ Enligt denna kan en hänvisning till rättsregler som inte följer av avtalet inte i sig påverka ansvarets art och därmed behörigheten för en rättstvist angående detta. Av denna rättspraxis följer dock inte att unionsinstitutionerna inom ramen för avtal inte måste iakttä sina skyldigheter enligt unionsrätten och att deras avtalspartner inte kan åberopa dessa.

¹⁰⁷ Se ovan i fotnot 103 i förevarande förslag till avgörande angiven rättspraxis.

¹⁰⁸ Så anges uttryckligen i tribunalens dom av den 24 oktober 2014, Technische Universität Dresden/kommissionen (T-29/11, EU:T:2014:912, punkt 122), och på liknande sätt i tribunalens beslut av den 10 maj 2004, Musée Grévin/kommissionen (T-314/03 und T-378/03, EU:T:2004:139, punkt 83).

¹⁰⁹ Se tribunalens dom av den 17 juni 2010, CEVA/kommissionen (T-428/07 och T-455/07, EU:T:2010:240, punkt 73 och punkt 79 och följande punkter).

¹¹⁰ Se tribunalens dom av den 25 maj 2004, Distilleria Palma/kommissionen (T-154/01, EU:T:2004:154, punkt 46), tribunalens dom av den 11 december 2013, EMA/kommissionen (T-116/11, EU:T:2013:634, punkt 275), och tribunalens dom av den 24 oktober 2014, Technische Universität Dresden/kommissionen (T-29/11, EU:T:2014:912, punkt 120), samt tribunalens beslut av den 15 februari 2016, InAccess Networks Integrated Systems/kommissionen (T-82/15, ej publicerat, EU:T:2016:90, punkt 60), och tribunalens dom av den 5 oktober 2016, European Children's Fashion Association och Instituto de Economía Pública/EACEA (T-724/14, ej publicerad, EU:T:2016:600, punkt 89).

¹¹¹ Se hänvisningen till domstolens dom av den 20 maj 2009, Guigard/kommissionen (C-214/08 P, ej publicerad, EU:C:2009:330, punkt 43) i tribunalens beslut av den 8 februari 2010, Alisei/kommissionen (T-481/08, EU:T:2010:32, punkt 94), vilket i sin tur åberopas i tribunalens för hela den i förevarande mål berörda linje i fråga om rättspraxis grundläggande dom av den 27 september 2012, Applied Microengineering/kommissionen (T-387/09, EU:T:2012:501, punkt 40).

146. Tribunalens rättspraxis, enligt vilken unionsinstitutionerna är bundna av de grundläggande rättigheterna och andra skyldigheter enligt unionsrätten endast inom ramen för ensidiga rättsakter men inte inom ramen för avtal har därtill förmodligen ursprungligen utvecklats ur övervägandet att en invändning i fråga om ett åsidosättande av sådana skyldigheter inom ramen för en avtalsrättslig talan är ”inopérant”, det vill säga den leder ingenstans, eftersom ett sådant åsidosättande ändå inte kan påverka parternas avtalsrättsliga rättigheter.¹¹²

147. Detta är emellertid felaktigt eftersom åsidosättanden av grundläggande rättigheter eller av andra förpliktelser av offentlighetsrättslig natur för den avtalslutande förvaltningen inom ramen för en avtalsrättslig talan på intet sätt, till följd av sin natur, inte leder någonstans. Tvärtom kan sådana åsidosättanden, vilket domstolen själv redan har fastslagit, förvisso få nedslag inom parternas avtalsrättsliga rättigheter.¹¹³ Dessutom visar rättspraxis i fråga om åsidosättanden av rätten till försvar, att en invändning gällande en lagöverträdelse i allmänhet inte anses kunna upptas till sakprövning av den anledningen att denna lagöverträdelse inte nödvändigtvis påverkar domslutet.¹¹⁴ Slutligen har fastställandet av en lagöverträdelse i sig en gottgörelseeffekt för sökanden och en disciplinerings-effekt för administrationen.¹¹⁵

148. Sist men inte minst är tribunalens åsikt att den domstol som inom ramen för artikel 272 FEUF är behörig i fråga om avtal inte kan pröva några invändningar som grundar sig på åsidosättanden av unionens grundläggande rättigheter och unionsinstitutionernas övriga skyldigheter enligt unionsrätten inte förenlig med uppdelningen av behörigheten enligt artiklarna 263, 272 och 274 FEUF.

149. Enligt domstolen kan således unionens rättsakter när det föreligger ett avtal mellan sökanden och en unionsinstitution endast i undantagsfall kategoriseras som rättsakter mot vilken ogiltighetstalan kan väckas enligt artikel 263 FEUF, eftersom unionsdomstolarna annars skulle riskera att göra artikel 272 FEUF överflödig och, för det fall avtalet inte innehåller en skiljedomsklausul, utvidga sin behörighet utöver de gränser som anges i artikel 274 FEUF.¹¹⁶ Därför kategoriseras, som ovan angetts, endast avräkningsbeslut, verkställbara beslut och rättsakter som helt och hållet har sin verkan utanför avtalsförhållandet som rättsakter mot vilka ogiltighetstalan kan väckas enligt artikel 263 FEUF.¹¹⁷

150. Såsom generaladvokat Cruz Villalón fastställt i sitt förslag till avgörande i målet *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheiourgiko Kentro/kommissionen* är definitionen av de akter mot vilken talan kan väckas i enlighet med artikel 263 FEUF sålunda snävare i ett avtalsrättsligt sammanhang än annars. I detta sammanhang räcker det nämligen inte för att talan ska kunna väckas mot en rättsakt

112 Se till grund härför tribunalens dom av den 3 juni 2009, kommissionen/Burie Onderzoek en Advies (T-179/06, ej publicerad, EU:T:2009:171, punkterna 116–118), samt tribunalens därpå grundande beslut av den 8 februari 2010, Alisei/kommissionen (T-481/08, EU:T:2010:32, punkt 95), och tribunalens dom av den 17 juni 2010, CEVA/kommissionen (T-428/07 och T-455/07, EU:T:2010:240, punkt 90), tribunalens dom av den 13 juni 2012, Insula/kommissionen (T-246/09, ej publicerad, EU:T:2012:287, punkt 274), tribunalens dom av den 11 december 2013, EMA/kommissionen (T-116/11, EU:T:2013:634, punkterna 245, 252 och 253), tribunalens dom av den 12 juli 2016, kommissionen/Thales développement et coopération (T-326/13, ej publicerad, EU:T:2016:403, punkterna 73 och 74), tribunalens dom av den 22 januari 2019, EKETA/kommissionen (T-166/17, ej publicerad, EU:T:2019:26, punkt 51, överklagad genom mål C-273/19 P), samt tribunalens dom av den 20 maj 2019, Fundación Tecnalia Research & Innovation/REA (T-104/18, ej publicerad, EU:T:2019:345, punkterna 66–74). Att domstolen själv enligt vad man kan se i två fall också använt en liknande argumentering (dom av den 9 september 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheiourgiko Kentro/kommissionen* [C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 104] och dom av den 28 februari 2019, *Alfamicro/kommissionen* [C-14/18 P, EU:C:2019:159, punkt 76]) bör inte avhålla denna från att nu ta avstånd härifrån.

113 Se dom av den 19 juni 2014, *Commune de Millau och SEMEA/kommissionen* (C-531/12 P, EU:C:2014:2008, punkterna 95–109), samt mitt förslag till avgörande i målet *Commune de Millau och SEMEA/kommissionen* (C-531/12 P, EU:C:2014:1946, punkterna 84–91) (även om detta formellt prövades inom en talan linje i fråga om rättspraxis avseende utomobligatoriskt ansvar gällde det här dock ytterst avtalsrättsliga anspråk); ett liknande förhållande föreligger även i tribunalens dom av den 17 juni 2010, CEVA/kommissionen (T-428/07 och T-455/07, EU:T:2010:240, punkt 91).

114 Se dom av den 14 juni 2018, *Makhlouf/rådet* (C-458/17 P, ej publicerad, EU:C:2018:441, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

115 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 maj 2013, *Abdulrahim/rådet och kommissionen* (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punkterna 67–73), dom av den 6 mars 1979, *Simmenthal/kommissionen* (92/78, EU:C:1979:53, punkt 32), samt tribunalens dom av den 23 maj 2014, *European Dynamics Luxembourg/ECB* (T-553/11, ej publicerad, EU:T:2014:275, punkt 95).

116 Se dom av den 9 september 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheiourgiko Kentro/kommissionen* (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 19).

117 Se punkterna 97 och 98 ovan i förevarande förslag till avgörande.

att den har bindande rättsverkningar för den som den riktar sig till.¹¹⁸ Således utgör exempelvis debetnotor, med vilka en avtalspartner uppmanas att före en viss förfallodag betala en fordran,¹¹⁹ revisionsrapporter, i vilka oegentligheter vid användningen av stödmedel och därav följande fordringar fastställs,¹²⁰ och ensidiga uppsägningsbeslut¹²¹ inom den avtalsrättsliga ramen inte rättsakter mot vilka ogiltighetstalan enligt artikel 263 FEUF kan väckas.¹²²

151. Detta framstår visserligen som berättigat i den mån som avtalsparten har tillgång till ett rättsmedel vid den domstol som är behörig i fråga om avtal mot rättsakter som har samband med avtal som inte enligt artikel 263 FEUF är akter mot vilken talan kan väckas. Emellertid fungerar denna invändning om parallell talan¹²³ endast om detta rättsmedel också är effektivt. Detta innebär att den domstol som är behörig i fråga om avtal måste ha behörighet att pröva alla relevanta sakfrågor och rättsfrågor för den vid denna anhängiggjorda tvisten.¹²⁴

152. Denna åsikt bekräftades implicit även av kommissionens svar på en fråga från domstolen vid den muntliga förhandlingen inom förevarande överklagande. På frågan hur beaktandet av de grundläggande rättigheterna inom ramen för en avtalsrättslig talan kan kontrolleras om härpå grundade invändningar enligt tribunalen inte kan tas upp till prövning svarade kommissionen nämligen att sådana invändningar ju då kan bedömas inom ramen för en ogiltighetstalan. Detta skulle dock innebära att inte endast kommissionens verkställbara beslut utan även unionsinstitutionernas samtliga rättsakter med avseende på deras avtalsparter måste kategoriseras som rättsakter mot vilka talan kan väckas enligt artikel 263 FEUF för att man ska kunna förse avtalsparterna med ett effektivt rättsmedel. En sådan slutsats skulle emellertid vara helt oförenlig med domstolens praxis att unionsinstitutionernas rättsakter som antagits i ett avtalsrättsligt sammanhang, med undantag för verkställbara beslut, inte enligt artikel 263 FEUF kan kategoriseras som akter mot vilka talan kan väckas.¹²⁵

153. Därmed måste den domstol som är behörig i fråga om avtal utöver avtalet och de särskilt på avtal tillämpliga bestämmelserna inom unionsrätten och den i andra hand gällande nationella rätten även kunna pröva alla invändningar som grundar sig på att unionsinstitutionerna ska ha åsidosatt grundläggande rättigheter eller andra offentlighetsrättsliga skyldigheter enligt unionsrätten.¹²⁶

118 Se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i målet Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheiourgiko Kentro/kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:110, punkterna 46–60) jämfört med dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheiourgiko Kentro/kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 20).

119 Se dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheiourgiko Kentro/kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkterna 23–25), beslut av den 29 september 2016, Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/kommissionen (C-102/14 P, ej publicerat, EU:C:2016:737, punkterna 56–61) och dom av den 28 februari 2019, Alfamicro/kommissionen (C-14/18 P, EU:C:2019:159, punkterna 50–52 samt punkt 58).

120 Se tribunalens beslut av den 8 februari 2010, Alisei/kommissionen (T-481/08, EU:T:2010:32, punkterna 51–55), tribunalens beslut av den 14 juni 2012, Technion och Technion Research & Development Foundation/kommissionen (T-546/11, ej publicerat, EU:T:2012:303, punkterna 49 och 50), och tribunalens beslut av den 15 februari 2016, InAccess Networks Integrated Systems/kommissionen (T-82/15, ej publicerat, EU:T:2016:90, punkterna 41–46).

121 Se tribunalens dom av den 10 april 2013, GRP Security/revisionsrätten (T-87/11, ej publicerat, EU:T:2013:161, punkt 30).

122 I ett utomobligatoriskt sammanhang klassificeras däremot exempelvis debetnotor utan vidare som möjliga att angripa i enlighet med artikel 263 FEUF. Se den rättspraxis som det hänvisas till i fotnot 26 i förevarande förslag till avgörande samt tribunalens dom av den 18 oktober 2018, Terna/kommissionen (T-387/16, EU:T:2018:699, punkterna 28–36, överklagad genom C-812/18 P); se för ett liknande fall i fråga om en faktura tribunalens beslut av den 8 mars 2012, Octapharma Pharmazeutika/EMA (T-573/10, ej publicerat, EU:T:2012:114, punkterna 36 och 37).

123 Se i fråga om begreppet invändning om rättegångshinder till följd av att ett annat mål redan är anhängigt förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i målet Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheiourgiko Kentro/kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:110, punkt 4 samt fotnoterna 4 och 48).

124 Se i fråga om detta krav punkt 137 ovan i förevarande förslag till avgörande.

125 Se punkt 149 ovan i förevarande förslag till avgörande.

126 Att den domstol som är behörig i fråga om avtal kan vara en nationell domstol hindrar inte att de nationella domstolarna självfallet beslutar om tolkningen av unionsrätten och i enlighet med artikel 267 FEUF kan ställa frågor angående denna till unionsdomstolarna.

154. Så är i än högre grad fallet när de ageranden som avses, såsom till exempel revision av avtalsparter, ensidigt inställande av betalningar, ensidig uppsägning av ett avtal eller ensidigt fastställande av belopp som ska återbetalas genom debetnotor med utsatt förfallodatum, trots att dessa med avseende på möjligheterna till rättslig prövning kategoriseras som avtalsrättsliga, ofta utgör ett utövande av unionsinstitutionernas ensidiga behörighet, vilken föreskrivs i rättsregler eller, i enskilda fall, i icke förhandlingsbara avtalsrättsliga standardklausuler.¹²⁷

155. För övrigt förklarar detta varför unionsinstitutionernas avtalsparter ofta intuitivt betecknar talan som de väckt mot sådana rättsakter såsom ogiltighetstalan. I enlighet med den här förordade lösningen får en sådan talan inte under några omständigheter förklaras icke möjlig att uppta till sakprövning, eftersom sökanden anklagar ifrågavarande institution för åsidosättande av grundläggande rättigheter eller andra offentligrättsliga skyldigheter enligt unionsrätten eller framför andra invändningar, vilka enligt tribunalens hittillsvarande rättspraxis betecknas som ”karaktäristiska för en talan om ogiltigförklaring”.^{128 129}

c) Preliminär slutsats

156. Av ovanstående följer att utövandet av kommissionens behörighet att anta verkställbara beslut för att återkräva avtalsenliga fordringar inte åsidosätter principen om berättigade förväntningar om avtalspartnern, så som i förevarande mål, i avtalet informerades om denna möjlighet.

157. Däremot strider detta mot rätten till ett effektivt rättsmedel för kommissionens avtalsparter, om dessa måste väcka både en ogiltighetstalan enligt artikel 263 och en avtalsrättslig talan enligt artikel 272 FEUF mot ett verkställbart beslut i syfte att få till stånd en fullständig prövning av lagenligheten av detta beslut.

158. Likaså åsidosätter det rätten till ett effektivt rättsmedel om avtalsparten inom ramen för en avtalsrättslig talan enligt artikel 272 FEUF inte kan anklaga den avtalsslutande unionsinstitutionen för åsidosättande av unionens grundläggande rättigheter och övriga offentligrättsliga skyldigheter enligt unionsrätten.

3. Slutsats med avseende på den andra grunden

159. Av ovanstående följer att den andra grunden delvis är motiverad: Tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att i punkterna 70 och 71 i den överklagade domen fastslå att inom ramen för en talan enligt artikel 263 FEUF mot ett verkställbart beslut kan endast de grunder och argument prövas med vilka lagenligheten av det angripna beslutet ifrågasätts på grundval av EU-fördraget och alla vid dess genomförande tillämpliga rättsregler, det vill säga unionsrätten, medan inom ramen för en talan enligt artikel 272 FEUF endast de grunder och argument kan prövas som avser brott mot bidragsavtalen eller mot den nationella rätt som är tillämplig på dessa.

127 Se i detta sammanhang vad som åberopats av sökandena i tribunalens dom av den 11 december 2013, EMA/kommissionen (T-116/11, EU:T:2013:634, punkterna 246–249), och tribunalens dom av den 28 februari 2019, Ateknea Solutions Catalonia/kommissionen (T-69/16, ej publicerad, EU:T:2019:121, punkt 124), samt de ovan i punkt 13 i förevarande förslag till avgörande återgivna bestämmelserna i de här berörda bidragsavtalen.

128 Se ovan punkt 118 i förevarande förslag till avgörande.

129 Exempelvis i tribunalens beslut av den 31 augusti 2011, IEM/kommissionen (T-435/10, ej publicerat, EU:T:2011:410, punkterna 37–46), och tribunalens beslut av den 15 februari 2016, InAccess Networks Integrated Systems/kommissionen (T-82/15, ej publicerat, EU:T:2016:90, punkterna 51–63).

B. Den första grunden

160. Inom ramen för sin första grund har ADR anfört att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att till grund för sin dom lägga en alltför strikt och som resultat härav orimlig tolkning av den princip enligt vilken unionen endast kan ge stöd för faktiska kostnader.¹³⁰

161. Enligt ADR beaktade tribunalen inte i tillräcklig grad att ADR hade genomfört de understödda projekten med gott resultat. Detta motsäger enligt ADR den av kommissionen och Europaparlamentet själva deklarerade avsikten att i framtiden vilja underlätta livet för stödmottagare genom att ägna mer uppmärksamhet åt de resultat som uppnås än åt redovisningen av uppkomna kostnader.

162. Jag kan inte godta detta argument.

163. Det bör först och främst påpekas att ADR inom ramen för sitt överklagande inte har ifrågasatt de fastställda faktiska omständigheterna, på grundval av vilket tribunalen underkände dess argument angående bristande stödberättigande för vissa utgifter. Denna bedömning av de faktiska omständigheterna kan för övrigt i alla händelser inte prövas i domstol i högre instans, såvida inte det bevismaterial som framlagts för tribunalen har förfalskats eller felaktigheter i tribunalens fastställande av de faktiska omständigheterna framgår av handlingarna,¹³¹ vilket i förevarande mål inte är fallet.

164. Här gäller det således endast frågan huruvida tribunalen trots de omständigheter på grundval av vilka den konstaterat bristande stödberättigande för de omtvistade utgifterna borde ha beslutat om stödberättigande för dessa utgifter, eftersom det obestriddligen är så att ADR har genomfört den understödda åtgärden med goda resultat.

165. Denna fråga ska besvaras nekande. Som EU-domstolen har angett innebär nämligen den princip enligt vilken unionen inom ramen för bidrag endast kan ge stöd för sådana utgifter som faktiskt uppkommit, att det redan framgångsrika slutförandet av den understödda åtgärden saknar inverkan på skyldigheten för stödmottagaren att styrka användningen av de bidrag som beviljats denne.¹³² Därför har kommissionen, då de av stödmottagaren angivna kostnaderna inte kan kontrolleras, inget annat val än att återkräva bidraget till den nivå som de icke styrkta beloppen har. Kommissionen kan därmed inte heller avstå från sådant återkrav på grund av proportionalitetsprincipen.¹³³

166. I föreliggande fall fastslog tribunalen att kostnaderna för två experter med rätta hade förklarats vara icke stödberättigande eftersom en av dessa hade fakturerat ADR för kostnader för ett av de i förevarande mål berörda projekten men bevisligen hade arbetat med ett annat projekt. Med beaktande av denna konkreta indikation på att de angivna kostnaderna inte motsvarade verkligheten, inkom ADR inte med de begärda bevisen för att det här rörde sig om ett enstaka fel. Tvärtom bekräftades revisorernas förbehåll av andra förhållanden som uppskjutna betalningar och avsaknad av bevis.¹³⁴ Slutligen ledde inte de andra argument som ADR framförde mot revisionsrapporterna till något annat resultat av dessa.¹³⁵

130 Se i fråga om denna princip dom av den 19 januari 2006, *Comunità montana della Valnerina/kommissionen* (C-240/03 P, EU:C:2006:44, punkterna 69, 76, 78, 86 och 97), dom av den 28 februari 2013, *Portugal/kommissionen* (C-246/11 P, ej publicerad, EU:C:2013:118, punkt 102), och dom av den 28 februari 2019, *Alfamicro/kommissionen* (C-14/18 P, EU:C:2019:159, punkterna 65–68). Se utöver punkt 93 i den överklagade domen även tribunalens dom av den 22 maj 2007, *kommissionen/IIC* (T-500/04, EU:T:2007:146, punkt 94), och tribunalens dom av den 24 oktober 2014, *Technische Universität Dresden/kommissionen* (T-29/11, EU:T:2014:912, punkt 71).

131 Se beslut av den 30 januari 2019, *Verein Deutsche Sprache/kommissionen* (C-440/18 P, ej publicerat, EU:C:2019:77, punkt 9 och där angiven rättspraxis).

132 Dom av den 19 januari 2006, *Comunità montana della Valnerina/kommissionen* (C-240/03 P, EU:C:2006:44, punkt 78), och dom av den 28 februari 2019, *Alfamicro/kommissionen* (C-14/18 P, EU:C:2019:159, punkt 68).

133 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 februari 2019, *Alfamicro/kommissionen* (C-14/18 P, EU:C:2019:159, punkterna 65–70).

134 Se punkterna 97–115 i den överklagade domen i fråga om den tredje grunden i målet i första instans.

135 Se punkterna 117–155 i den överklagade domen i fråga om den fjärde grunden i målet i första instans.

167. På grund av detta drog tribunalen slutsatsen att det av ADR åberopade framgångsrika genomförandet av den berörda åtgärden med goda resultat inte räckte för att godta de ifrågasatta kostnaderna såsom stödberättigande, eftersom inte heller de övriga villkoren för stödberättigande var uppfyllda.¹³⁶

168. Av detta kan ingen felaktig rättstillämpning utläsas. Framför allt kan inte tribunalen anklagas för en alltför strikt tolkning av den princip enligt vilken unionen endast kan understödja faktiskt uppkomna kostnader. I stället har tribunalen på korrekt sätt tillämpat domstolens praxis, enligt vilken det, i avsaknad av belägg för utgifter inte räcker att visa att ett projekt har genomförts för att berättiga ett beviljande av specifikt stöd.

169. Under dessa omständigheter är det inte nödvändigt att gå in på den av kommissionen framhållna åtskillnaden mellan subventioner, som ska möjliggöra för stödmottagare att utföra en för unionen strategiskt viktig verksamhet, och upphandlingskontrakt, varvid en tjänst utförs mot vederlag, vars relevans i föreliggande fall har ifrågasatts av ADR. Man behöver heller inte ta upp den mellan parterna omstridda frågan, i vilken mån resultaten av det genomförda projektet ytterst används och utnyttjas av kommissionen eller av ADR själv.

170. Slutligen påverkas inte heller ovannämnda resultat av att kommissionen och parlamentet, enligt vad ADR anfört, i arbetet med att förbereda den nya budgetförordningen 2018/1046¹³⁷ har uttalat avsikten att eftersträva en starkare resultatriktning av betalningarna i fråga om bidrag¹³⁸ och att denna ambition redan faktiskt avspeglas i bestämmelserna i förordning 2018/1046.¹³⁹ Det förhåller sig nämligen obestriddligen så att dessa bestämmelser i föreliggande fall ännu inte är tillämpliga.

171. Av vad som anförs följer att överklagandet inte kan bifallas på den första grunden.

C. Inverkan av att den andra grunden är välgrundad på den fortsatta giltigheten av den överklagade domen

172. Enligt domstolens praxis medför felaktig rättstillämpning från tribunalens sida inte att den överklagade domen upphävs om domslutet framstår som riktigt enligt andra rättsliga grunder.¹⁴⁰

173. Så är fallet i förevarande mål. I den överklagade domen redovisade tribunalen nämligen skäl vilka, trots den ovan¹⁴¹ konstaterade felaktiga rättstillämpningen, ger stöd för domslutet.

174. Sålunda delade tribunalen visserligen på ett rättsligt felaktigt sätt upp ADR:s grunder och argument i punkterna 71–80 i den överklagade domen i "avtalsrättsliga invändningar", vilka skulle hänföras till talan enligt artikel 272 FEUF, och i "grunder för ogiltigförklaring", vilka skulle hänföras till talan enligt artikel 263 FEUF. Likaså delade tribunalen upp sin därpå följande prövning av dessa grunder och argument i en prövning enligt artikel 272 FEUF, inom ramen för vilka den endast undersökte "avtalsrättsliga invändningar" (punkterna 81–188 i den överklagade domen), och i en prövning enligt artikel 263 FEUF, inom ramen för vilken den endast bedömde "grunderna för ogiltigförklaring" (punkterna 189–218 i den överklagade domen).

¹³⁶ Punkterna 107, 108 och 111 samt punkterna 156–157 i den överklagade domen.

¹³⁷ Fotnot 5 ovan i förevarande förslag till avgörande.

¹³⁸ Se kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om finansiella regler för unionens allmänna budget av den 14 september 2016, COM(2016) 605 final, förfarande 2016/0282 (COD), särskilt s. 3, 4 och 31 (här skäl 57), samt betänkandet från parlamentets budgetutskott och budgetkontrollutskott av den 8 juni 2017, förfarande 2016/0282A (COD), tillgänglig på <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1492977&l=fr&t=E>.

¹³⁹ Se i synnerhet skäl 56 samt artiklarna 33, 125 och 181 i förordning 2018/1046.

¹⁴⁰ Se dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkterna 47–49), dom av den 29 mars 2011, ThyssenKrupp Nirosta/kommissionen (C-352/09 P, EU:C:2011:191, punkt 136), och dom av den 7 juni 2018, Ori Martin/Europeiska unionens domstol (C-463/17 P, EU:C:2018:411, punkt 24).

¹⁴¹ Se ovan punkt 159 i förevarande förslag till avgörande.

175. Tribunalen beaktade emellertid inom ramen för denna formellt uppdelade prövning ändå samtliga grunder och argument som ADR hade anfört och prövade dessa i sak. Framför allt slog tribunalen i punkt 75 i den överklagade domen fast att ADR:s första invändning inom ramen för dess andra grund, enligt vilken kommissionen till ADR hade översänt de slutliga revisionsrapporterna med oskälig fördröjning och därmed hade kränkt principen om god förvaltning samt ADR:s rätt till försvar,¹⁴² syftade till att stödja bolagets yrkanden inom ramen för såväl artikel 272 som artikel 263 FEUF.

176. I anslutning till detta prövade tribunalen först och främst den ifrågavarande invändningen i punkterna 172–184 i den överklagade domen inom ramen för sin bedömning av talan enligt artikel 272 FEUF. Därefter undersökte tribunalen i punkterna 215–218 i den överklagade domen än en gång ADR:s resonemang inom ramen för sin bedömning av talan enligt artikel 263 FEUF.

177. I fråga om prövningens struktur konstaterar jag att denna visserligen utfördes utifrån en strikt åtskillnad mellan grunder för ogiltigförklaring och avtalsrättsliga invändningar, varmed tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning. Denna åtskillnad invercade i förevarande fall emellertid inte på möjligheten att uppta ADR:s invändningar till sakprövning eller på prövningen av dem i sak.

178. ADR har för övrigt varken visat eller över huvud taget gjort gällande att den separata prövningen av dess argument inom ramen för en talan enligt artikel 272 FEUF och en talan enligt artikel 263 FEUF i förevarande fall faktiskt medförde en ofullständig prövning av tribunalen av bolagets yrkanden i första instans.

179. Dessutom har ADR antingen inte alls eller i vart fall inte med framgång angripit tribunalens konstateranden vad avser frågan om bolaget hade fog för sina grunder för talan och invändningar i sak, med undantag för de konstateranden som var föremål för den andra grunden. Detta framgår av resultatet av prövningen av den första grunden.¹⁴³

180. Därmed påverkade den ovan¹⁴⁴ konstaterade felaktiga rättstillämpningen inte domslutet i den överklagade domen. Således kan den andra grunden, trots att den är välgrundad, inte medföra att denna dom upphävs.

VI. Rättegångskostnader

181. Enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när den ogillar överklagandet.

182. I artikel 138.3 i rättegångsreglerna, vilken enligt artikel 184.1 är tillämplig i mål om överklagande, föreskrivs att om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, ska vardera parten bära sina rättegångskostnader. Domstolen får emellertid besluta att en part ska ersätta en del av den andra partens rättegångskostnader, om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i målet.

183. I förevarande fall är visserligen kommissionen vinnande part såtillvida att överklagandet ogillats eftersom domslutet i den överklagade domen, så som just fastställts, trots den konstaterade felaktiga rättstillämpningen visat sig vara korrekt på andra rättsliga grunder.

184. Den andra grunden, som är den viktigaste delen inom överklagandet, har emellertid på grund av just denna felaktiga rättstillämpning visat sig vara välgrundad.

¹⁴² Se i fråga om tidsschemat punkt 16 ovan i förevarande förslag till avgörande.

¹⁴³ Se ovan punkt 171 i förevarande förslag till avgörande.

¹⁴⁴ Se ovan punkt 159 i förevarande förslag till avgörande.

185. Med beaktande av omständigheterna framstår det som berättigat att besluta att ADR ska bära två tredjedelar av sina rättegångskostnader och ersätta två tredjedelar av kommissionens rättegångskostnader och att kommissionen ska bära en tredjedel av sina rättegångskostnader och ersätta en tredjedel av ADR:s rättegångskostnader.

VII. Slutsats

186. Av dessa skäl föreslår jag att domstolen ska besluta följande:

1. Överklagandet ogillas.
2. ADR Center SpA ska bära två tredjedelar av sina rättegångskostnader och ersätta två tredjedelar av kommissionens rättegångskostnader.
3. Europeiska kommissionen ska bära en tredjedel av sina rättegångskostnader och ersätta en tredjedel av ADR Center SpA:s rättegångskostnader.