

TRIBUNALENS BESLUT (fjärde avdelningen)

den 12 oktober 2011

I mål T-353/10,

**Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro AE**, Aten (Grekland),  
företrädd av advokaten E. Tzannini,

sökande,

mot

**Europeiska kommissionen**, företrädd av D. Triantafyllou och A. Sauka, båda i  
egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring av en debetnota som kommissionen utfärdade den 22 juli 2010 för att återkräva ett belopp på 109 415,20 euro som utbetalats till sökanden inom ramen för ett finansiellt stöd till ett projekt avseende medicinsk forskning,

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen),

sammansatt av ordföranden I. Pelikánová (referent) samt domarna K. Jürimäe och M. van der Woude,

justitiesekreterare: E. Coulon,

följande

## **Beslut**

### **Bakgrund till tvisten**

- <sup>1</sup> Sökanden, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro AE, är en barnbördsklinik som är specialiserad inom obstetrik, gynekologi och kirurgi. Sökanden är medlem i ett konsortium som i december 2003 ingick ett avtal med Europeiska gemenskapernas kommission om ett projekt avseende medicinsk forskning, som kallas Dicoems. Enligt avtalet åtog sig kommissionen att bidra finansiellt genom överföringar i olika omgångar (nedan kallat avtalet). Projektet i fråga påbörjades den 1 januari 2004 och avslutades den 30 juni 2006, men nämnda avtal gäller fortfarande, då kommissionen ännu inte har gjort den tredje och sista överföringen.

- 2 Enligt artikel 12 i avtalet är belgisk rätt tillämplig på avtalet. Dessutom är, enligt artikel 13 i avtalet, tribunalen eller, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, domstolen ensam behörig att pröva samtliga tvister mellan Europeiska unionen och medlemmarna i konsortiet som rör giltigheten, tillämpningen och all tolkning av avtalet.
  
- 3 I skrivelse av den 29 april 2009 informerade kommissionen sökanden om att sökanden var föremål för en kontroll i form av en finansiell revision, med anledning av dess deltagande i projektet Dicoems. Det framgår av denna skrivelse att sökanden vid kontrollen skulle vara tvungen att uppvisa närvarolistor för den personal som arbetat med projektet. Vid revisionen, som genomfördes den 3–6 augusti 2009, konstaterades att sökanden inte hade överlämnat närvarolistor som utvisade de arbetstimmar för personalen som sökanden hade begärt ersättning för.
  
- 4 I oktober 2009 översände kommissionen till sökanden ett utkast till revisionsrapport, i vilken det framhölls att det saknades närvarolistor samt gav sökanden möjlighet att lämna synpunkter. De synpunkter som sökanden översände i skrivelse av den 5 november 2009 övertygade inte kommissionen, som därför, i skrivelse av den 23 december 2009, vidhöll sina slutsatser såsom de formulerats i revisionsrapporten.
  
- 5 Den 27 april 2010 översände kommissionen en informationsskrivelse till sökanden som förberedelse för ett indrivningsförfarande, i vilken sökanden ombads att till kommissionen återbetala beloppet 109 415,20 euro. Den 26 maj 2010 bad sökanden kommissionen att återigen utvärdera och godta de synpunkter som sökanden tidigare hade översänt.
  
- 6 Kommissionen ansåg emellertid att sökandens svar inte tillförde någon ny omständighet och översände den 22 juli 2010 en debetnota till den sistnämnde, i vilken denne ombads att betala beloppet 109 415,20 euro senast den 6 september 2010 (nedan kallad debetnotan).

- 7 Dessutom innehöll debetnotan, under rubriken ”Betaltvillkor” följande upplysningar:

- ”1. Ni ska stå för samtliga bankavgifter.
  
2. Kommissionen förbehåller sig rätten att, efter föregående meddelande, i förekommande fall kvitta ömsesidiga, säkra fordringar, som är på fasta belopp och förfallna till betalning.
  
3. Om betalningen inte finns på kommissionens konto på sista betalningsdagen, utgår ränta på den fordran som konstaterats av gemenskaperna enligt den räntesats som Europeiska centralbanken tillämpar på sina huvudsakliga återfinansieringstransaktioner, såsom den publiceras i [*Europeiska unionens*] *officiella tidning*, serie C, den 1 september 2010, med tillägg av 3,5 procentenheter.
  
4. Om betalningen inte finns på kommissionens konto på sista betalningsdagen, förbehåller sig kommissionen rätten att
  - ta i anspråk alla finansiella garantier som tidigare lämnats,
  
  - vidta åtgärder för verkställighet i enlighet med artikel 299 FEUF, och
  
  - ange den bristande betalningen i en databas som är tillgänglig för unionens budgets utanordnare till dess att betalningen mottagits i sin helhet.”

## Förfarandet och parternas yrkanden

- 8 Sökanden väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 31 augusti 2010.
- 9 Kommissionen framställde den 8 oktober 2010 genom särskild handling en invändning om rättegångshinder.
- 10 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska
  - avvisa talan, och
  - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 11 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
  - ogilla kommissionens invändning om rättegångshinder,
  - ogiltigförklara debetnotan i den mån som kommissionen begär att sökanden ska betala ett belopp som överstiger det belopp som sökanden själv, enligt skrivelse av den 5 november 2009, anser sig vara skyldig kommissionen, samt i den mån som kommissionen nekar att till sökanden utbetala det belopp som kommissionen är skyldig sökanden i form av den tredje delen av avtalet, eller att kvitta de båda nämnda beloppen, och
  - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

## Rättslig bedömning

- 12 Enligt artikel 114.1 i tribunalens rättegångsregler kan tribunalen, om en part begär det, meddela beslut i fråga om rättegångshinder utan att pröva själva sakfrågan. Det föreskrivs i artikel 114.3 att återstoden av förfarandet avseende begäran ska vara muntlig, om inte tribunalen bestämmer annat. I förevarande fall finner tribunalen att handlingarna i målet innehåller tillräckliga upplysningar för att kommissionens invändning om rättegångshinder ska kunna prövas utan att det muntliga förfarandet inleds.
- 13 Kommissionen har åberopat en avvísingsgrund som avser dels att tvisten med sökanden är av avtalsrättslig karaktär, vilket innebär att tribunalen inte kan pröva den inom ramen för en talan om ogiltigförklaring, enligt artikel 263 FEUF, dels att den debetnota som översänts till sökanden var av rent informativ karaktär och inte en rättsakt som kan angripas, i den mening som avses i artikel 263 FEUF.

### *Parternas argument*

- 14 Kommissionen har för det första gjort gällande att debetnotan utfärdades inom ramen för ett avtal, på grund av bristande underlag avseende utgifter för vilka åtaganden ingåtts av sökanden vid utförandet av de avtalsmässiga skyldigheterna. Ett felaktigt utförande av ett avtal är en fråga om avtalsrättsligt ansvar, och tillhörande skriftväxling, förelägganden och överföringar kan inte bli föremål för granskning av lagenligheten enligt artikel 263 FEUF. Om så hade varit fallet, skulle tribunalen utsträcka sin behörighet utöver de gränser som angetts i EUF-fördraget, vilket endast ger tribunalen behörighet att pröva avtalsrättsliga tvister med stöd av särskilda skiljedoms klausuler enligt artikel 272 FEUF, vilket emellertid skulle utesluta andra rättsmedel.

- 15 Kommissionen har för det andra gjort gällande att debetnotan endast är en förberedande handling av informativ karaktär som inte ändrar sökandens rättsliga ställning. Kommissionen har i detta avseende hänvisat till bestämmelserna i budgetförordningen och genomförandebestämmelserna för budgetförordningen samt förstainstansrättsens dom av den 17 april 2008 i mål T-260/04, Cestas mot kommissionen (REG 2008, s. II-701, punkt 76). Enligt kommissionen kan sökandens rättsliga ställning endast ändras genom ett domstolsbeslut som ålägger sökanden att betala det belopp som denne är skyldig eller, i andra hand, genom ett beslut om att verkställighet ska ske, som fattas av kommissionen enligt artikel 299 FEUF.
- 16 Sökanden har för det första gjort gällande att det faktum att en tvist underställs tribunalen på grund av en skiljedomsklausul inte utesluter att tribunalen är behörig enligt artikel 263 FEUF. Det följer inte heller av skiljedomsklausulen att ett av rättsmedlen skulle vara ett komplement till ett annat. Vidare avser inte denna tvist tolkningen eller verkställandet av avtalsvillkoren, utan endast den totala avsaknaden av motivering i debetnotan. Dessutom anser sökanden att det faktum att rättsakten antagits inom ramen för ett avtalsrättsligt förfarande inte är tillräckligt för att en talan om ogiltigförklaring mot en rättsakt som kommissionen antagit vid utövandet av sina befogenheter, som väckts av en enskild person som omfattas av denna rättsakt och till vilken rättsakten formellt riktar sig, ska avvisas.
- 17 Sökanden har för det andra gjort gällande att kommissionen åsidosatte sin skyldighet att klart göra åtskillnad mellan en akt som är verkställbar och ett enkelt informationsdokument. Följaktligen är det med beaktande av innehållet som debetnotan ska bedömas. Enligt sökanden utgör debetnotan, med tillämpning av detta bedömningskriterium, en slutlig rättsakt som är verkställbar i enlighet med artikel 299 FEUF. Detta framgår av debetnotans ordalydelse, som innehåller ett hot om verkställighet för det fall betalning uteblir samt alla uppgifter som krävs för verkställighet, såsom exakt belopp, förfallodag, dag när ränta börjar löpa och hot om sanktioner. Dessutom anser sökanden att, inom ramen för det interna administrativa och bokföringsmässiga granskningsförfarandet, är akter genom vilka kommissionens ställningstagande

slutgiltigt slås fast sådana rättsakter mot vilka talan kan väckas. Genom antagandet av debetnotan avslutas detta förfarande och det återstår ingen rättslig åtgärd att vidta efter avsändandet av debetnotan.

### *Tribunalens bedömning*

Karaktären av förevarande talan, såsom den avfattats av sökanden

- 18 Det ska inledningsvis erinras om att det är sökanden som ska välja den rättsliga grunden för sin talan och att det inte är unionsdomstolens uppgift att själv välja den rättsliga grund som är lämpligast (domstolens dom av den 15 mars 2005 i mål C-160/03, Spanien mot Eurojust, REG 2005, s. I-2077, punkt 35, samt förstainstansrättens beslut av den 26 februari 2007 i mål T-205/05, *Evropaiki Dynamiki* mot kommissionen, ej publicerat i rättsfallssamlingen, punkt 38, och av den 10 april 2008 i mål T-97/07, *Imelios* mot kommissionen, ej publicerat i rättsfallssamlingen, punkt 19).
  
- 19 Trots att förevarande talan inte uttryckligen grundar sig på bestämmelserna om ogiltighetstalan framgår det av sökandens skrivelser till tribunalen att talan, som syftar till ogiltigförklaring av debetnotan, grundar sig på artikel 263 FEUF.



- 20 På första sidan i ansökan har sökanden angett att talan ”syftar till ogiltigförklaring av debetnotan”. Bland yrkandena på sidan 22 i ansökan har sökanden bland annat yrkat att tribunalen ska ”ogiltigförklara den angripna debetnotan” och ”ogiltigförklara det angripna beslutet också i den del det innebar att den tredje del[betalningen från kommissionen] inte utfördes”. I punkt 18 i sitt yttrande över kommissionens invändning om rättegångshinder har sökanden dessutom, efter att ha erinrat om att ”inom ramen för en talan om ogiltigförklaring prövar rätten giltigheten av akter ... som har bindande rättsverkningar i förhållande till tredje man genom att klart förändra deras rättsliga ställning”, påpekat att ”debetnotan måste anses vara en sådan akt”. I samma punkt har sökanden också påpekat att ”i vilket fall som helst avser inte [förevarande] tvist tolkningen eller verkställandet av avtalsvillkoren, utan endast den totala avsaknaden av motivering i debetnotan”.
- 21 Följaktligen ska förevarande talan prövas som en talan om ogiltigförklaring.

Upptagande till sakprövning av förevarande talan som en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF

- 22 Enligt artikel 263 FEUF ska unionsdomstolarna granska lagenligheten av de rättsakter som antas av institutionerna och som har bindande rättsverkningar i förhållande till tredje man genom att klart förändra deras rättsliga ställning (domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981 s. 2639, point 9, svensk specialutgåva, volym 6, s. 225, och förstainstansrättens dom av den 15 januari 2003 i de förenade målen T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 och T-272/01, Philip Morris International m.fl. mot kommissionen, REG 2003, s. II-1, punkt 81).

- 23 Enligt fast rättspraxis avser denna behörighet endast de rättsakter som avses i artikel 288 FEUF, vilka institutionerna har antagit enligt de villkor som uppställs i fördraget, när de utövar sina offentliga maktbefogenheter (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens beslut av den 10 maj 2004 i mål T-314/03, Musée Grévin mot kommissionen, REG 2004, s. II-1421, punkterna 62, 63 och 81, och i det ovan i punkt 18 nämnda målet *Evropaïki Dynamiki* mot kommissionen, punkt 39).
- 24 Däremot ingår inte de rättsakter som institutionerna antar och som ingår i ett rent avtalsrättsligt sammanhang som de – till följd av sin karaktär – inte kan skiljas från bland de rättsakter som avses i artikel 288 FEUF, mot vilka en talan om ogiltigförklaring kan väckas med stöd av artikel 263 FEUF (förstainstansrättens beslut i det ovan i punkt 23 nämnda målet *Musée Grévin* mot kommissionen, punkt 64, i det ovan i punkt 18 nämnda målet *Evropaïki Dynamiki* mot kommissionen, punkt 40, i det ovan i punkt 18 nämnda målet *Imelios* mot kommissionen, punkt 22, och av den 6 oktober 2008 i mål T-235/06, *Austrian Relief Program* mot kommissionen, ej publicerat i rättsfallssamlingen, punkt 35, samt förstainstansrättens dom av den 17 juni 2010 i de förenade målen T-428/07 och T-455/07, *CEVA* mot kommissionen, REU 2010, s. II-2431, punkt 52).
- 25 Tribunalen kan således endast pröva förevarande talan enligt artikel 263 FEUF om debetnotan har bindande rättsverknningar som går utöver dem som följer av avtalet och som innebär ett utövande av de offentliga maktbefogenheter som kommissionen tilldelats i egenskap av administrativ myndighet.
- 26 I detta avseende framgår det av handlingarna i målet att debetnotan uppkommit i ett avtalsförhållande mellan kommissionen och sökanden, på så sätt att den syftade till indrivning av en fordran som grundade sig på bestämmelser i avtalet.
- 27 För det första betalade kommissionen ett belopp på 117 306,85 euro till sökanden i enlighet med avtalet. För det andra hade kommissionen, enligt artikel II.31.1 i de allmänna villkor som återfinns i bilaga II till avtalet, rätt att begära återbetalning från

en medlem i konsortiet av samtliga belopp som mottagits felaktigt eller som det är motiverat att återkräva med tillämpning av avtalet, vilket kommissionen gjorde i skrivelse av den 27 april 2010 när den begärde att sökanden skulle återbetala beloppet 109 415,20 euro (punkt 5 ovan). För det tredje krävde kommissionen, enligt lydelsen i debetnotan som även hänvisar till kommissionens skrivelser av den 27 april och den 13 juli 2010, att sökanden skulle ”återbetala beloppet 109 415,20 euro som avser [sökandens] deltagande i projektet 507760 [Dicoems] och genomförandet av resultatet av revisionen [som utförts hos sökanden]”.

- 28 Trots att det rättsliga förhållande som tvisten avser ingår i ett avtalsrättsligt sammanhang anser sökanden att den angripna debetnotan är av administrativ karaktär. Sökanden har i detta avseende med rätta påpekat att en akt som antagits av en institution i ett avtalsrättsligt sammanhang ska anses vara fristående från detta sammanhang när den antagits av denna institution vid dess utövande av sina offentliga maktbefogenheter (se, för ett liknande resonemang, beslut i det ovan i punkt 18 nämnda målet *Imelios mot kommissionen*, punkt 28).
- 29 I förevarande fall finns det emellertid ingen omständighet som leder till slutsatsen att kommissionen agerat med utövande av sina offentliga maktbefogenheter. Såsom framgår av punkterna 26 och 27 ovan har debetnotan till syfte att göra gällande de rättigheter som kommissionen har enligt bestämmelserna i avtalet med sökanden. Däremot har den inte till syfte att ge upphov till några rättsverkningar för sökanden, vilka skulle ha tillkommit genom kommissionens utövande av offentliga maktbefogenheter som den tilldelats enligt unionsrätten. Följaktligen ska debetnotan i förevarande fall anses vara oskiljaktig från de avtalsförhållanden som föreligger mellan kommissionen och sökanden.
- 30 Såsom angetts i punkt 7 ovan innehåller debetnotan förvisso, under rubriken ”betalningsvillkor”, uppgifter om de räntor som kommer att belöpa på den konstaterade fordran för det fall betalning inte sker före sista betalningsdag, om eventuell kvittning

eller ianspråktagande av säkerheter som tidigare lämnats samt om eventuella åtgärder för verkställighet och inskrivning i en databas som är tillgänglig för unionens budgets utanordnare. Även om dessa uppgifter är formulerade på ett sätt som kan ge intryck av att det är fråga om en slutlig rättsakt från kommissionen, kan de, i vilket fall som helst och till följd av den karaktär de har, emellertid endast vara förberedande för en akt från kommissionen som gäller verkställighet av den konstaterade fordran, eftersom kommissionen i debetnotan inte tar ställning till vilken metod den avser att använda för att driva in den ifrågavarande fordran, jämte dröjsmålsränta från den förfallodag som fastställts i debetnotan (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 15 nämnda målet *Cestas* mot kommissionen, punkterna 71–74).

31 Av vad som anförts ovan följer att debetnotan i fråga, i enlighet med övervägandena i punkt 25 ovan, till följd av den karaktär den har inte ingår bland de rättsakter mot vilka en talan om ogiltigförklaring kan väckas vid unionsdomstolarna med stöd av artikel 263 FEUF.

32 Av detta följer att förevarande talan under alla omständigheter ska avvisas.

Möjligheten att omkvalificera förevarande talan till en talan med stöd av en skiljedomsklausul enligt artikel 272 FEUF

33 Med hänsyn till skiljedomsklausulen i artikel 13 i avtalet, som föreskriver att unionsdomstolarna ska vara behöriga att pröva samtliga tvister som rör giltigheten, tillämpningen och all tolkning av avtalet, ska det prövas huruvida förevarande talan kan omkvalificeras till en talan enligt artikel 272 FEUF.

- 34 Av fast rättspraxis följer att tribunalen, i de fall den tvist som föranlett en anhängiggjord talan om ogiltigförklaring eller skadestånd egentligen är av avtalsrättslig natur, ska ge talan en annan rättslig beteckning om villkoren för en sådan åtgärd är uppfyllda (förstainstansrättens dom av den 19 september 2001 i mål T-26/00, Lecureur mot kommissionen, REG 2001, s. II-2623, punkt 38, samt förstainstansrättens beslut i de ovan i punkt 23 nämnda förenade målen Musée Grévin mot kommissionen, punkt 88, och av den 9 juni 2005 i mål T-265/03, Helm Düngemittel mot kommissionen, REG 2005, s. II-2009, punkt 54, samt tribunalens dom i det ovan i punkt 24 nämnda målet CEVA mot kommissionen, punkt 57).
- 35 En genomgång av rättspraxis visar att tribunalen, när en avtalsrättslig tvist har anhängiggjorts, finner sig vara förhindrad att ge en talan om ogiltigförklaring en annan rättslig beteckning dels då en sådan omkvalificering skulle strida mot sökandens uttryckliga vilja att inte väcka talan enligt artikel 272 FEUF (se, för ett liknande resonemang, beslutet i de ovan i punkt 23 nämnda förenade målen Musée Grévin mot kommissionen, punkt 88, och beslut av den 2 april 2008 i mål T-100/03, Maison de l'Europe Avignon Méditerranée mot kommissionen, ej publicerat i rättsfallssamlingen, punkt 54, samt domen i det ovan i punkt 24 nämnda målet CEVA mot kommissionen, punkt 59), dels då det till stöd för talan inte åberopas någon grund som avser ett åsidosättande av bestämmelser som gäller för avtalsförhållandet i fråga, oavsett om det handlar om avtalsbestämmelser eller bestämmelser i den nationella lagstiftning som anges i avtalet (se, för ett liknande resonemang, besluten i de ovan i punkt 18 nämnda målen Evropaïki Dynamiki mot kommissionen, punkt 57, och Imelios mot kommissionen, punkt 33, samt domen i det ovan i punkt 24 nämnda målet CEVA mot kommissionen, punkt 59).
- 36 I förevarande fall kan det konstateras att sökanden, till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av debetnotan, har åberopat fyra grunder, nämligen att det saknas motivering i debetnotan, att kommissionen inte beaktat de närvarolistor som i efterhand upprättats av sökanden, att kommissionen inte har beaktat sökandens argument rörande de faktiska omständigheterna och att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts.
- 37 Dessa fyra grunder, som endast avser ett förvaltningsrättsligt förhållande, är emellertid karaktäristiska för en talan om ogiltigförklaring. Dessutom har sökanden, i sitt yttrande över invändningen om rättegångshinder, inte, vare sig uttryckligen eller

underförstått, begärt att talan ska omkvalificeras. Slutligen har sökanden, i motsats till vad som föreskrivs i artikel 44.1 c i rättegångsreglerna, inte ens i en kortfattad framställning angett några grunder, argument eller anmärkningar rörande ett åsidosättande av bestämmelser i avtalet eller bestämmelser i belgisk rätt, vilken är tillämplig på avtalet enligt artikel 12 i detsamma.

- 38 Följaktligen kan förevarande talan, i enlighet med den rättspraxis som angetts i punkt 35 ovan, inte omkvalificeras till en talan enligt artikel 272 FEUF.
- 39 Av vad som anförts följer att kommissionens invändning om rättegångshinder ska godtas och att talan följaktligen ska avvisas.

### **Rättegångskostnader**

- 40 Enligt artikel 87.3 i rättegångsreglerna kan tribunalen besluta att kostnaderna ska delas eller att vardera parten ska bära sina kostnader om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, eller om särskilda omständigheter motiverar det.
- 41 Även om sökanden i förevarande mål är tappande part anser tribunalen att kommissionen inte har formulerat debetnotan på ett klart och tydligt sätt. Vissa delar av debetnotan, bland annat hänvisningen till det eventuella antagandet av ett beslut som är verkställbart enligt artikel 299 FEUF, kunde nämligen ge sökanden intrycket

att det rörde sig om en slutlig rättsakt som kommissionen antagit genom utövande av sina befogenheter. Mot bakgrund härav anser tribunalen att det med hänsyn till omständigheterna i förevarande fall är skäligt att besluta att kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta sökandens rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

följande:

- 1) **Talan avvisas.**
  
- 2) **Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro AE:s rättegångskostnader.**

Luxemburg den 12 oktober 2011

E. Coulon  
Justitiesekreterare

I. Pelikánová  
Ordförande