

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (första avdelningen)
den 17 januari 2007*

I mål T-231/04,

Republiken Grekland, företrädd av P. Mylonopoulos och V. Kyriazopoulos, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av D. Triantafyllou och F. Dintilhac, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 10 mars 2004 att genom avräkning driva in en skuld som Republiken Grekland hade till följd av att denna stat deltagit i olika fastighetsprojekt som berör kommissionens och vissa medlemsstaters beskickningar i Abuja (Nigeria),

* Rättegångsspråk: grekiska.

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden R. García-Valdecasas samt domarna J.D. Cooke och I. Labucka,

justitiesekreterare: handläggaren K. Pocheć,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 maj 2006,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

- ¹ I artikel 71.1 och 71.2 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, s. 1) (nedan kallad budgetförordningen) föreskrivs följande:

”1. Fastställandet av en fordran är den handling genom vilken den delegerade eller vidaredelegerade utanordnaren skall

- a) kontrollera att gäldenärens skulder existerar,

- b) bestämma eller kontrollera att skuldbeloppet är riktigt, och dess storlek,
- c) kontrollera fordringens förfallovillkor.

2. Egna medel som ställs till kommissionens förfogande och varje fordran som är säker, likvid och förfallen till betalning skall fastställas genom ett betalningskrav som lämnas över till räkenskapsföraren, åtföljd av en debetnota ställd till gäldenären, och båda dokumenten skall upprättas av den behörige utanordnaren.”

- 2 Artikel 72.1 i budgetförordningen har följande lydelse:

”Ett godkännande av en inkassering är den handling genom vilken den delegerade eller vidaredelegerade behöriga utanordnaren ger räkenskapsföraren instruktion att inkassera den fordran som han/hon har fastställt genom att utfärda ett betalningskrav.”

- 3 Enligt artikel 73.1 i budgetförordningen gäller följande:

”Räkenskapsföraren skall ansvara för betalningskraven för fordringar som den behörige utanordnaren fastställt på vederbörligt sätt. Han/hon skall säkerställa att gemenskapernas fordringar betalas samt att gemenskapernas rättigheter tillvaratas.

Räkenskapsföraren skall kräva in medel genom avräkning i de fall samma gäldenär har en fordran på gemenskapen, förutsatt att denna fordran är säker, obestridd och förfallen till betalning.”

- 4 Artikel 78 i kommissionens förordning (EG, Euratom) nr 2342/2002 av den 23 december 2002 om genomförandebestämmelser för budgetförordningen (EGT L 357, s. 1) har följande lydelse:

”1. Utanordnarens fastställande av en fordran bekräftar gemenskapernas rättigheter gentemot en gäldenär och fastställandet av rätten att kräva att denne betalar sin skuld.

2. Den behörige utanordnaren skall genom ett betalningskrav instruera räkenskapsföraren att kräva in en fastställd fordran.

...”

- 5 I artikel 79 i förordning nr 2342/2002 föreskrivs följande:

”Vid fastställandet av fordringar skall den behörige utanordnaren försäkra sig om följande:

a) Att fordran är säker och inte är underställd några villkor.

- b) Att fordran är likvid och fastställd exakt i form av ett belopp.
- c) Att fordran har förfallit och inte omfattas av någon ytterligare betalningsfrist.
- d) Gäldenärens identitet.
- e) Att de belopp som skall inkasseras tillförs rätt budgetrubrik.
- f) Att de styrkande handlingarna är korrekta.
- g) Att principen om en sund ekonomisk förvaltning följs ...”

6 Artikel 83 i förordning nr 2342/2002 har följande lydelse:

”Om det konstateras att gäldenären har en fordran på gemenskapen som är säker, likvid och förfallen till betalning skall räkenskapsföraren — oavsett tidpunkt i förfarandet, men efter att ha underrättat den behörige utanordnaren och gäldenären — kräva in medel genom avräkning av den genom en betalningsorder fastställda fordran.”

Bakgrund

- 7 Efter det att Nigeria hade bytt huvudstad från Lagos till Abuja, hyrde kommissionen sedan år 1993 en byggnad i Abuja för sin delegation och, provisoriskt, vissa medlemsstaters beskickningar, däribland Republiken Greklands. Kommissionen hyrde, inom ramen för ett arrangemang med dessa medlemsstater (nedan kallat Abuja I-projektet), i sin tur ut vissa kontorsrum och tillhandahöll vissa tjänster för beskickningarna i fråga. Medlemsstaterna godkände ett system för fördelning av kostnaderna för deras beskickningar. Republiken Greklands andel uppgick till 5,5 procent av totalkostnaderna. Kommissionen ansåg att Republiken Grekland inte hade betalat sina skulder härför och drev därför år 2004 in denna skuld genom avräkning av motsvarande belopp (se punkt 44 nedan).
- 8 Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Irland, Republiken Italien, Konungariket Nederländerna, Republiken Portugal och kommissionen (nedan kallade avtalsparterna) ingick den 18 april 1994 ett samförståndsavtal (nedan kallat det första avtalet) med stöd av artikel J.6 i fördraget om Europeiska unionen (nu artikel 20 EU i ändrad lydelse) om att låta bygga ett gemensamt fastighetskomplex för sina diplomatiska beskickningar i Abuja, där de använder gemensamma kringtjänster (nedan kallad Abuja II-projektet). Det första avtalet kompletterades med ett tilläggsprotokoll sedan Republiken Österrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige hade anslutit sig till gemenskapen.
- 9 I artikel 1 i det första avtalet föreskrivs att medlemsstaternas ambassader och kommissionens delegation är skilda beskickningar som omfattas av Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser av den 18 april 1961 (SÖ 1967:1), och, i medlemsstaternas fall, även Wienkonventionen om konsulära förbindelser av den 24 april 1963 (SÖ 1974:10).

10 I artikel 10 i det första avtalet angavs att kommissionen "företrädde" övriga avtalsparter i egenskap av samordnare för Abuja II-projektet.

11 Enligt artikel 11 i det första avtalet är kommissionen ansvarig för att låta utföra arkitektplaner vad gäller frågan huruvida Abuja II-projektet kan genomföras, kostnadernas storlek och byggplaner. Enligt denna artikel skall ett kompletterande samförståndsavtal ingås avseende "byggnadens närmare utformning, kostnadernas fördelning och vilka lokaler de olika avtalsparterna kommer att få förfoganderätt till inom ramen för [Abuja II-projektet]" (nedan kallat det kompletterande avtalet). Enligt artikel 11 skall det slutligen upprättas en ständig styrkommitté, i vilken samtliga avtalsparter är företrädde och kommissionen utser ordföranden, för att samordna och kontrollera Abuja II-projektet. Den ständiga styrkommittén skall avge återkommande rapporter till arbetsgruppen för förvaltningsärenden vid rådet inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) (nedan kallad arbetsgruppen för förvaltningsärenden inom GUSP).

12 Artikel 12 i det första avtalet har följande lydelse:

"[Abuja II-projektet] kommer, efter det att [det kompletterande avtalet] som avses i artikel 11 har godkänts, att finansieras direkt genom bidrag från avtalsparterna som motsvarar varje avtalsparts andel i projektet. Kommissionens bidrag kommer att räknas av från den avsedda budgetrubriken.

Kostnaderna för förberedande arbeten (fas 1) räknas av från driftsanslagen i kommissionens budget. Dessa kostnader beräknas uppgå till 140 000 ecu. Om [Abuja II-projektet] genomförs, kommer denna kostnad att ersättas genom bidrag från samtliga avtalsparter i enlighet med deras andel i projektet."

13 I artikel 13 i det första avtalet föreskrivs följande:

”Samtliga avtalsparter garanterar, efter det att [det kompletterande avtalet] har godkänts, att ersätta samtliga kostnader som åligger dem. Det belopp som varje avtalspart skall erlagga inbegriper

- a) totalkostnaden för dennes egen kontorsyta, och
- b) dennes andel av kostnaderna för gemensamma utrymmen och utrymmen tillgängliga för allmänheten, beräknat utifrån ... hur stor dennes egen kontorsyta är i förhållande till de utrymmen som ingår i det gemensamma ansvaret.”

14 I artikel 14 i det första avtalet föreskrivs att kommissionen skall ersätta de belopp som skall betalas till tredje man (entreprenörer) efter diskussion och godkännande från de deltagande medlemsstaterna.

15 Artikel 15.1 i det första avtalet har följande lydelse:

”Om någon av avtalsparterna beslutar sig [för] att dra sig ur [Abuja II-projektet] genom att inte underteckna [det kompletterande avtal] som avses i artikel 11, kommer bestämmelserna i förevarande samförståndsavtal, inbegripet de finansiella skyldigheter som avses i artiklarna 12 och 13, inte längre vara tillämpliga för den avtalspart som drar sig ur.”

- 16 Gemenskapen, företrädd av kommissionen, ingick den 29 mars 1995 ett första avtal med ett konsortium bestående av dels Dissing & Weitling arkitektfirma A/S, som vunnit kommissionens arkitekttävling för Abuja II-projektet, dels COWIconsult Consulting Engineers and Planners A/S (nedan kallade konsulterna). Enligt artikel 1 i detta avtal bekräftar kommissionen avtalsparternas avsikt att ingå ett ”slutligt avtal” med konsulterna. Enligt artikel 2 förbinder sig konsulterna att förbereda projektet i fråga. Kostnaderna för dessa förberedande arbeten uppgick till 212 547,59 euro.
- 17 Vid möten mellan de berörda medlemsstaternas utrikesministeriers behöriga avdelningar och arkitekter vid Dissing & Weitling arkitektfirma utreddes vilka behov var och en av medlemsstaterna har för sin respektive beskickning och hur stor andel av kostnaderna var och en skall stå för.
- 18 Den 26 oktober 1995 sammanträdde en mindre arbetsgrupp för fastighetsfrågor, vilken hade bildats inom ramen för GUSP. Det framgår av protokollet från detta sammanträde att denna arbetsgrupp anmodar kommissionen att genomföra följande:
- ” ...
- Avsluta [den grundläggande konceptionsfasen].
- Träffa arkitektbyrån för att diskutera fram och besluta [planer för nästkommande mellanliggande konceptionsfas] inom den tidsfrist som bestämts av [den ständiga styrkommittén].

- Ingå avtal [om markundersökningar och undersökning av byggplatsen]. Detta [avtal] är nödvändigt för att utforma det kompletterande avtalet.

 - Betala ut förskott för kostnaderna för dessa etapper.”
- 19 Arbetsgruppen bekräftade att de belopp som kommissionen betalar ut kommer att anses som självständiga *ad hoc*-förskott, enligt den formel som beslutats för finansieringen av [Abuja II-projektet]” och att ”i fall projektet inte genomförs, kommer de andra avtalsparterna ersätta kommissionen på samma sätt som beslutats för de tidigare faserna”.
- 20 Den ständiga styrkommittén (se punkt 11 ovan) sammanträdde den 24 november 1995. I protokollet från detta sammanträde talas det om att ett avtal avseende ”tekniskt bistånd” för 2 676 369 euro (nedan kallat huvudavtalet), som skulle ingås med konsulterna, hade lämnats till kommissionens rådgivande kommitté för avtal och upphandling (CCAM) för godkännande. Det sägs också att ”om projektet inte genomförs, kommer övriga avtalsparter att ersätta kommissionen”.
- 21 Den 27 december 1995 ingick kommissionen huvudavtalet. Detta rörde den grundläggande konceptionsfasen och nästa mellanliggande fas i Abuja II-projektet (artiklarna 4.4 och 4.5) samt eventuella detaljplaner (artikel 4.6).
- 22 Den 19 september 1996 godkände arbetsgruppen för förvaltningsärenden inom GUSP den mellanliggande konceptionsfasen.

- 23 Den 21 november 1996 anmodade arbetsgruppen för förvaltningsärenden inom GUSP kommissionen att vidta *ad hoc*-åtgärder, så att arkitekterna kunde börja utarbeta detaljplaner. Arbetsgruppen angav att det formella avtalet för denna fas skulle ingås när det kompletterande avtalet hade avslutats. Vid detta sammanträde meddelade kommissionen nämnda grupp hur stora belopp denna betalat ut i förskott fram till den 15 november 1996 för förberedande arbeten avseende Abuja II-projektet, närmare bestämt ungefär 2 800 000 euro.
- 24 Den 24 februari 1997 sammanträdde samma grupp och beslutade att inte vänta till dess att det kompletterande avtalet var färdigt innan man utarbetade detaljplaner och kontraktshandlingar. I protokollet från detta sammanträde anges följande:

”Kommissionen anmodas att ta kontakt med arkitekterna i syfte att utarbeta kontraktshandlingarna och betala ut förskott för kostnaderna för dessa arbeten på det sätt som har beslutats för projektet. I likhet med föregående fall kommer övriga avtalsparter att i efterskott ersätta kommissionen för dessa förskott på det sätt som beslutats i [det första avtalet].”

- 25 Följande månader drog sig flera medlemsstater ur Abuja II-projektet. Den 28 april 1997 uppdrog arbetsgruppen för förvaltningsärenden inom GUSP åt kommissionen att ingå ”en bilateral överenskommelse med Konungariket Danmark om det belopp som denna medlemsstat [skulle] betala för de kostnader för projektet som kommissionen hade dragit på sig för avtalsparternas räkning”. Ett liknande beslut fattades sedan Irland hade dragit sig ur i september 1997, och samma sak skedde vad avser Republiken Portugal, Republiken Finland och Konungariket Sverige.

- 26 Den 12 november 1997 ingick kommissionen ett avtal med arkitekterna, som kompletterade huvudavtalet avseende detaljplaner och resekostnader, till ett belopp om 1 895 696 euro.
- 27 Den 18 juni 1998 nämnde arbetsgruppen för förvaltningsärenden inom GUSP att Konungariket Belgien också eventuellt skulle dra sig ur Abuja II-projektet. Det framgår av protokollet från detta sammanträde att den ständiga styrkommittén anmärkte att Konungariket Belgien i så fall skulle betala sin andel av kostnaderna enligt den formel som hade beslutats sedan den mellankommande konceptionsfasen hade godkänts.
- 28 Den 10 juni 1998 riktade kommissionen en betalningsorder på 153 367,70 euro, vilket motsvarar Republiken Greklands andel för projektets inledningsfas, det vill säga 5,06 procent av totalkostnaderna, till Republiken Grekland. Betalningsfristen angavs vara den 31 december 1998.
- 29 Den 9 december 1998 undertecknade Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och kommissionen det kompletterande avtalet. I artikel 11 i det kompletterande avtalet föreskrivs att en fond skall skapas för projektets finansiering.
- 30 I enlighet med artikel 14 i det kompletterande avtalet är avtalet provisoriskt tillämpligt med början en månad efter dess undertecknande och träder i kraft två månader efter det att medlemsstaterna och kommissionen förklarat att de har ratificerat avtalet.

- 31 Den 28 april 1999 inledde kommissionen ett upphandlingsförfarande för bygget av de berörda medlemsstaternas ambassader och gemenskapens delegation (EGT S 82, 1999). Där angavs att Republiken Greklands ambassad skulle ha en kontorsyta på 677 m².
- 32 Den 3 september 1999 "återkallade" kommissionen sin anmodan från år 1998 vid arbetsgruppen för förvaltningsärenden inom GUSP, för att medlemsstaterna skulle ersätta kommissionen för de belopp som denna har betalat konsulterna för den mellanliggande konceptionsfasen. Kommissionen angav att vissa medlemsstater redan hade betalat förfallna belopp, men att andra, däribland Republiken Grekland, inte hade betalat detta belopp vid betalningsfristens utgång den 31 december 1998. Kommissionen tillade att en ny betalningsorder skulle tillställas avtalsparterna avseende dels kostnaderna för detaljplaner, dels kostnaderna för revidering på grund av att Konungariket Belgien, Konungariket Spanien och Republiken Portugal hade dragit sig ur projektet.
- 33 Den 20 september 1999 möttes den ständiga styrkommittén för att göra ett första urval av byggföretag. Republiken Greklands representant undertecknade protokollet från det sammanträdet. En anbudsinfordran för bygget publicerades i EGT S 54, den 17 mars 2000.
- 34 I betalningsorder av den 17 februari 2000 anmodade kommissionen Republiken Grekland att betala 168 716,94 euro för upprättandet av anbudsinfordran rörande detaljplanerna.
- 35 Den 22 juni 2000 beslutade den ständiga styrkommittén att ändra projektets (nedan kallat det inskränkta Abuja II-projektet) inriktning, på grund av att Republiken Frankrike hade dragit sig ur projektet. I det inskränkta Abuja II-projektet togs vissa byggnader och gemensamma kringtjänster bort och kontorsytan minskades.

Republiken Greklands representant vid detta sammanträde godtog projektet, men meddelade att han behövde sina överordnades samtycke. Den 29 juni sände kommissionen protokollet från sammanträdet den 22 juni 2000 till Republiken Grekland och uppmanade den att ge ett formellt svar vad gäller det inskränkta Abuja II-projektet.

36 Den 5 september 2000 upprepade kommissionen sin begäran till Republiken Greklands företrädare. Efter en ny påminnelse den 14 september 2000 sände kommissionen, den 25 september 2000, en skrivelse via telefax till Republiken Grekland med svarsfristen den 30 september 2000 och angav att frånvaro av svar skulle tolkas som att denna stat drog sig ur projektet. Den 2 oktober 2000 meddelade Grekland kommissionen att man inte kunde besvara frågan rörande det inskränkta Abuja II-projektet. Kommissionen svarade därför samma dag att den hade uppdragit åt arkitekterna att ändra det inskränkta Abuja II-projektet genom att inte ta med Republiken Grekland i det.

37 Kommissionen sände den 28 januari 2002 en debetnota på 1 276 484,50 euro till Republiken Grekland avseende byggkostnader rörande Abuja II-projektet. Kommissionen annullerade senare denna debetnota.

38 Republiken Grekland lät bygga en egen ambassad och lämnade därefter, den 13 juli 2002, de provisoriska lokaler som denna förfogat över inom ramen för Abuja I-projektet.

39 Kommissionen delgav formellt Republiken Grekland en skrivelse av den 11 oktober 2002 med obetalda debetnotor avseende projekten Abuja I och Abuja II och anmodade Grekland att betala sammanlagt 861 813,87 euro samt 11 000 USD.

- 40 Efter förhandlingar mellan parterna påminde kommissionen, i skrivelse av den 31 januari 2003, Republiken Grekland om att denna inte hade betalat sina skulder avseende projekten Abuja I och Abuja II och anmodade Grekland att betala sammanlagt 516 374,96 euro samt 12 684,89 USD före utgången av februari månad år 2003. Kommissionen tillade att om Grekland inte betalade i rätt tid, skulle den komma att driva in beloppen i fråga genom de rättsliga medel som står till buds.
- 41 Under följande månader diskuterade Republiken Grekland och kommissionen hur stora de förfallna beloppen var.
- 42 Den 29 december 2003 sände Republiken Grekland följande skrivelse till sin ständige representant vid Europeiska unionen:

”Eftersom kommissionen vidhåller sin ståndpunkt angående vårt lands skuld avseende Abuja II-projektet och har meddelat sin avsikt att tillämpa avräkningsförfarandet, ber vi dig att följa detta förfarande och underrätta oss om på vilket sätt detta har genomförts, så att Republiken Grekland kan ta ställning till i vilka avseenden den har anledning att väcka talan mot kommissionen.

Vad gäller Abuja I-projektet erinrar vi om att vi har medgett en skuld som avser kostnader som har uppkommit fram till maj 2002, medan kommissionens fordran även avser perioden fram till juli 2002 och senare. Eftersom vi har för avsikt att betala nämnda skuld, ber vi dig att ta kontakt med kommissionens finansavdelning, för att kontrollera hur stor vår exakta skuld var, uttryckt i euro, för projektet fram till maj 2002.”

- 43 Den 16 februari 2004 sände kommissionen Republiken Grekland en skrivelse där den angav vilka förfallna skulder denna hade vad avser projekten Abuja I och Abuja II. I en tabell som ingår som bilaga till denna skrivelse nämns bland annat elva förfallna debetnotor avseende projekten Abuja I och Abuja II för vilka kommissionen begärde att Republiken Grekland skulle betala 565 656,80 euro. I denna skrivelse preciserade kommissionen följande:

”[Republiken Grekland] betalar kommissionen följande fordran: ...

2000GR161PO005OBJ 1 GREKISKA FASTLANDET — Mellanbetalning —
4 774 562,67 euro.

Med tillämpning av villkoren i [artikel 73.1 andra stycket i budgetförordningen] kommer kommissionen att avräkna skulder och fordringar, i förekommande fall med beaktande av dröjsmålsränta.

I de fall som de fordringar som ni har meddelat övergår ersatta belopp, kommer överskjutande belopp att snarast betalas till er ...”

- 44 Den 10 mars 2004 betalade kommissionen ut medel till Republiken Grekland inom ramen för det regionala operativa programmet för grekiska fastlandet. Kommissionen betalade bara ut 3 121 243,03 euro i stället för 4 774 562,67 euro (se punkt 43 ovan). Kommissionen drev alltså genom avräkning in Republiken Greklands förfallna skuld, varav 565 656,80 euro rörde projekten Abuja I och Abuja II (nedan kallat den angripna rättsakten).

Förfarandet och parternas yrkanden

- ⁴⁵ Republiken Grekland väckte talan i förevarande mål genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 22 april 2004. Målet gavs målnumret C-189/04.
- ⁴⁶ Domstolen hänsköt genom beslut av den 8 juni 2004 med tillämpning av artikel 2 i rådets beslut 2004/407/EG, Euratom av den 26 april 2004 om ändring av artiklarna 51 och 54 i domstolens stadga (EGT L 132, s. 5) målet till förstainstansrätten.
- ⁴⁷ På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten att inleda det muntliga förfarandet och anmodade, som en åtgärd för processledning, parterna att skriftligen besvara ett antal frågor. Denna begäran efterkoms.
- ⁴⁸ Kommissionen gjorde i sina svar på förstainstansrättens frågor gällande att yttrandet från rådets rättstjänst av den 26 juni 1998, som Republiken Grekland bifogat som bilaga 12 till ansökan inte fick beaktas.
- ⁴⁹ Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 10 maj 2006.

50 Republiken Grekland har yrkat att förstainstansrätten skall

— giltigförklara kommissionens beslut om avräkning avseende 565 656,80 euro, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

51 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan som uppenbart ogrundad, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning i sak

52 Republiken Grekland har åberopat en enda grund som avser att det första och det kompletterande avtalet samt bestämmelserna i budgetförordningen och förordning nr 2342/2002 har åsidosatts.

- 53 Denna grund består av två delgrunder. Republiken Grekland hävdar för det första att kommissionen har gjort fel i sina beslut om Greklands finansiella skyldigheter vad avser projekten Abuja I och Abuja II och hävdar särskilt att Grekland inte har några finansiella skyldigheter vad avser Abuja II-projektet. Grekland har för det andra och i vilket fall som helst hävdat att kommissionen inte hade rätt att driva in beloppen, eftersom fordringarna inte var säkra och likvida, i den mening som avses i budgetförordningen och förordning nr 2342/2002.

Första delgrunden: Åsidosättande av det första och det kompletterande avtalet

Parternas argument

- 54 Republiken Grekland har inledningsvis vad gäller Abuja I-projektet medgett att denna stat är skyldig att betala förfallna belopp avseende hyror och driftskostnader för sammanlagt (exklusive ränta) 50 312,67 euro och 11 000 USD. Grekland betalade emellertid inte dessa belopp på en gång på grund av att det i vissa debetnotor inte med tillräcklig precision hade angetts vilken period de avsåg. Republiken Grekland har härvid, för det första, hänvisat till en debetnota från den 9 mars 2000 och angett att den i sin skrivelse av den 29 december 2003 hade begärt preciseringar vad gäller denna debetnota. För det andra var parterna oense om vilken dag som hyrorna skulle betalas. För det tredje har kommissionen ensidigt beslutat att göra den omstridda avräkningen.
- 55 Vad gäller Abuja II-projektet har Republiken Grekland gjort gällande att den inte har några finansiella skyldigheter vad gäller detta projekt. Grekland har nämligen inte ratificerat det kompletterande avtalet, vilket är en avgörande omständighet.

- 56 Det framgår nämligen av det första avtalet att en deltagande avtalspart kunde dra sig ur projektet antingen genom att inte underteckna det kompletterande avtalet (artikel 15.1) eller senare, när det kompletterande avtalet hade trätt i kraft (artikel 15.2). Republiken Grekland har gjort gällande att den har dragit sig ur Abuja II-projektet genom att utnyttja den förstnämnda möjligheten. Grekland har nämligen undertecknat det kompletterande avtalet men aldrig ratificerat det. Detta skall jämföras med att Grekland har dragit sig ur Abuja II-projektet.
- 57 Enligt artikel 14 i det kompletterande avtalet (se punkt 14 ovan) måste avtalet ratificeras innan det kan träda i kraft, och detta skedde först sedan Republiken Grekland hade dragit sig ur.
- 58 Enligt artikel 15.1 i det första avtalet (se punkt 15 ovan) innebär det sistnämnda att Republiken Grekland inte har några finansiella skyldigheter.
- 59 Republiken Grekland hävdar att det framgår av artikel 12 i det första avtalet, särskilt av andra stycket, att kommissionen skulle stå för kostnader för de förberedande arbetena avseende Abuja II-projektet. Grekland har tillagt att om projektet genomfördes, skulle denna kostnad ersättas genom bidrag från samtliga avtalsparter beroende på deras andel i projektet (se punkt 12 ovan). Denna kostnad skulle inte bäras av dem som hade dragit sig ur utan att ratificera det kompletterande avtalet, åtminstone inte om de dragit sig ur innan detta trädde i kraft.
- 60 Enligt Republiken Grekland stöder härvid rådets rättstjänsts yttrande av den 26 juni 1998 Greklands tolkning.

- 61 En annan tolkning skulle förvanska "projektets syfte". Även om medlemsstaterna har överlämnat viss behörighet till kommissionen inom ramen för Abuja II-projektet, har de bevarat en viss autonomi, varför deras handlingar inte får "hindras eller begränsas av strikta, absoluta och stelbenta regler". En medlemsstat kunde därför dra sig ur projektet om den ansåg att finansieringen var ofördelaktig eller av annat giltigt skäl.
- 62 Enligt Republiken Grekland betyder detta att kommissionen har åsidosatt det första avtalet, särskilt artikel 15 i detsamma, och det kompletterande avtalet.
- 63 Republiken Grekland har i sin replik anmärkt att flera medlemsstater har dragit sig ur Abuja II-projektet på grund av att kostnaderna för detta projekt ökade väsentligt jämfört med vad som angavs i den ursprungliga budgeten.
- 64 Grekland har även gjort gällande att kommissionens juridiska argumentation i förevarande mål är förvånande. Kommissionen medger å ena sidan att det kompletterande avtalet inte är tillämpligt och åberopar således att Republiken Grekland har skyldigheter enligt ett föravtal. Kommissionen menar å andra sidan, i andra hand, att det kompletterande avtalet är rättsligt bindande i sin helhet. Enligt Republiken Grekland kan ett internationellt avtal antingen ha trätt i kraft i sin helhet eller inte alls trätt i kraft, på grund av att det inte har ratificerats. Dessa bestämmelser kan alltså inte anses icke tillämpliga i första hand och tillämpliga i andra hand. Den grundläggande och avgörande frågan är härvid huruvida det kompletterande avtalet har trätt i kraft eller inte.
- 65 Vad gäller kommissionens argument att Republiken Grekland har skyldigheter enligt ett föravtal på grund av att Grekland har skapat berättigade förväntningar hos de övriga avtalsparterna om att Grekland kommer att uppfylla de slutgiltiga avtalsenliga

skyldigheterna, hävdar denna stat att sådana förväntningar hade kunnat vara motiverade om förutsättningarna inte hade förändrats i grunden. Kostnaderna för projektet ökade emellertid på grund av att flera medlemsstater drog sig ur det. Dessa ökade kostnader jämte en radikal förändring av villkoren för Abuja II-projektet gjorde att Grekland definitivt och lagenligt kunde dra sig ur projektet.

- 66 Enligt Republiken Grekland regleras avtalsparternas rättigheter och skyldigheter, inbegripet deras finansiella skyldigheter, endast i det första och det kompletterande avtalet. De beslut som eventuellt har fattats inom ramen för den ständiga styrkommitténs arbete och som strider mot dessa bestämmelser kan aldrig ha företräde framför dessa.
- 67 Republiken Grekland hävdar slutligen inte att kommissionen skall ta på sig de kostnader som har uppstått i Abuja II-projektet. En korrekt tolkning av bestämmelserna i det första avtalet (artiklarna 12 och 13) och det kompletterande avtalet (artikel 14) visar att dessa kostnader bara skall bäras av de slutliga avtalsparterna, vilka är de enda som kommer att äga och dra nytta av fastighetskomplexet. Kommissionen kan som projektsamordnare för hela projektet begära att de slutliga avtalsparterna bär dessa kostnader.
- 68 Kommissionen har ifrågasatt Republiken Greklands argument rörande Abuja I-projektet. Den har anmärkt att kostnaderna för detta projekt har räknats fram för tiden fram till den 13 juli 2002, vilket var den dag som medlemsstaterna lämnade de tillfälliga lokalerna.
- 69 Vad avser Abuja II-projektet har kommissionen åberopat tre argument för att visa på Republiken Greklands skyldigheter.

- 70 För det första har Republiken Grekland avtalsenliga skyldigheter vad avser utgifter som täcks av det första avtalet för projektets inledande fas, enligt den procentsats som där anges (se artikel 12 andra stycket i det första avtalet), eftersom Grekland har undertecknat och ratificerat detta avtal.
- 71 Kommissionen har för det andra gjort gällande att Republiken Grekland har skyldigheter enligt ett föravtal, som följer av det kompletterande avtalet, för kostnader som avser senare faser; det vill säga den största delen av det tvistiga beloppet. Kommissionen har bland annat åberopat Republiken Greklands beteende och den folkrättsliga principen om tro och heder.
- 72 Kommissionen har för det tredje i andra hand gjort gällande att Republiken Grekland har avtalsenliga skyldigheter på grund av att denna har gett fullmakt till att det kompletterande avtalet tillämpas provisoriskt. Kommissionen har härvid, för det första, hävdatt att det i artikel 14 i det kompletterande avtalet föreskrivs att avtalet är provisoriskt tillämpligt, vilket gör att Grekland har avtalsenliga skyldigheter som gäller fram till dess att det står klart huruvida avtalet kommer att ratificeras. Republiken Grekland har således de facto uppenbart deltagit i avtalets provisoriska tillämpning. Kommissionen har, för det andra, särskilt gjort gällande att relationerna mellan de deltagande staterna och kommissionen, som är projektsamordnare, kan betecknas som relationer mellan uppdragsgivare och uppdragstagare. Medlemsstaterna skall som uppdragsgivare ersätta kommissionen för de kostnader som denna har stått för som uppdragstagare.

Förstainstansrättens bedömning

- 73 Förstainstansrätten erinrar inledningsvis om att domstolens behörighet inom ramen för EU-fördraget, i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget, anges fullständigt i artikel 46 EU. Domstolen har enligt denna bestämmelse ingen behörighet på de

områden som anges i bestämmelserna i Avsnitt V i EU-fördraget (förstainstansrättens beslut av den 18 november 2005 i mål T-299/04, Selmani mot rådet och kommissionen, ej publicerat i rättsfallssamlingen, REG 2005, s. II-20*, punkterna 54 och 55).

- 74 Det framgår av handlingarna i förevarande mål att relationerna mellan kommissionen och medlemsstaterna vad avser deras samarbete rörande utformning, planarbeten och genomförande av projekten Abuja I och Abuja II omfattas av Avsnitt V i EU-fördraget (se särskilt punkt 8 ovan). Det är emellertid utrett att kommissionen har drivit in de omtvistade beloppen genom ett beslut som fattats med stöd av budgetförordningen och förordning nr 2342/2002, varför beslutet om avräkning omfattas av gemenskapsrätten. Ett sådant beslut kan bli till föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 230 EG, varför förstainstansrätten är behörig att avgöra förevarande mål.
- 75 Förstainstansrätten kommer därefter att utreda frågan om Republiken Greklands finansiella skyldigheter vad avser projekten Abuja I och Abuja II.
- 76 Vad avser Abuja I-projektet har Republiken Grekland medgett att den i princip är betalningsskyldig för de utgifter som är i fråga och har närmare bestämt medgett ansvar för en skuld på 50 312,67 euro och 11 000 USD, exklusive ränta. Grekland hävdar däremot att den inte är betalningsskyldig för de 72 714,47 euro som kommissionen anser utgör Greklands andel i Abuja I-projektet.
- 77 Förstainstansrätten erinrar härvid om att enligt artikel 21 första stycket i domstolens stadga, vilken är tillämplig för förfarandet vid förstainstansrätten i enlighet med artikel 53 första stycket i samma stadga och artikel 44.1 c i förstainstansrättens rättegångsregler, skall ansökan som avses i artikel 21 i domstolens stadga bland annat innehålla uppgifter om föremålet för talan och en kortfattad framställning av grunderna för denna. Enligt fast rättspraxis skall dessa uppgifter vara tillräckligt klara och precisa för att svaranden skall kunna förbereda sitt försvar och

förstainstansrätten skall kunna pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter. För att garantera rättssäkerheten och en god rättskipning krävs, för att en talan skall kunna tas upp till sakprövning, att de väsentligaste faktiska och rättsliga förhållanden som talan grundar sig på åtminstone kortfattat men på ett konsekvent och begripligt sätt framgår av innehållet i själva ansökan (förstainstansrättens beslut av den 28 april 1993 i mål T-85/92, De Hoe mot kommissionen, REG 1993, s. II-523, punkt 20, och förstainstansrättens dom av den 3 februari 2005 i mål T-19/01, Chiquita Brands m.fl. mot kommissionen, REG 2005, s. II-315, punkt 64).

78 Republiken Grekland har visserligen medgett att den i princip är betalningsansvarig för Abuja I-projektet, men hävdar att den underlät att betala skulderna i fråga på grund av att den är oense med kommissionen om fram till vilket datum den är betalningsansvarig för hyrorna (se punkt 54 ovan). Republiken Grekland har dock inte framfört detta argument någonstans i sin ansökan, i den mening som avses i den rättspraxis som omnämns i punkt 77 ovan.

79 Förstainstansrätten anmärker att kommissionen har krävt Republiken Grekland på 72 714,47 euro avseende Abuja I-projektet, vilket motsvarar hyran för de provisoriska lokaler som denna hyrde fram till den 13 juli 2002. Kommissionen har angett dessa kostnader i en detaljerad redovisning och utställt debetnotor för dem. Av detta följer att Republiken Grekland har bevisbördan för att detta krav är ogrundat eller har beräknats felaktigt. Grekland har emellertid varken förklarat sin ståndpunkt vad avser förfallodagen för de berörda hyrorna eller på vilka områden den och kommissionen har olika ståndpunkter. Republiken Grekland har inte heller preciserat hur den har kommit fram till beloppet 50 312,67 euro och 11 000 USD eller varför den inte anser sig vara betalningsansvarig för kommissionens sammanlagda krav på 72 714,47 euro för Abuja I-projektet.

80 Republiken Grekland har inte bevisat att kommissionen har gjort ett fel vad avser förfallna belopp. Förstainstansrätten kan därför inte bedöma huruvida kommissionen har gjort en felaktig beräkning av förfallna belopp och kan inte heller fastställa det belopp som Republiken Grekland har medgett och låta det ersätta det belopp som kommissionen har drivit in.

- 81 Republiken Grekland har även gjort gällande att det i olika debetnotor inte med precision anges vilka perioder dessa avser (se punkt 54 ovan). Förstainstansrätten understryker härvid att Republiken Grekland dels i princip har medgett sitt betalningsansvar för skulden i fråga, dels inte har framställt några invändningar när denna stat mottog olika debetnotor mellan den 30 november 1997 och den 31 januari 2001. Av detta följer att Republiken Grekland är skyldig att bevisa att den inte var betalningsansvarig för skulderna i fråga. Det är uppenbart att Grekland inte har gjort det. Republiken Grekland har inte heller, såsom anges i punkt 78 ovan, förklarat varför den ansåg att den inte är betalningsskyldig för skillnaden mellan det medgivna beloppet och kommissionens krav. Grekland har inte heller preciserat vad den menar med att debetnotorna skulle vara opreciserade på denna punkt.
- 82 Av detta följer att Republiken Greklands argument om sitt ansvar för skulderna avseende Abuja I-projektet inte kan godtas.
- 83 Förstainstansrätten kommer för det andra att pröva Republiken Greklands argument att den inte har några finansiella skyldigheter vad avser Abuja II-projektet. Republiken Grekland har understrukt att avtalsparternas rättigheter och skyldigheter endast regleras i det första och det kompletterande avtalet och hävdar att den har dragit sig ur projektet, eftersom den aldrig ratificerade det kompletterande avtalet. Grekland har därför enligt artikel 15.1 i det första avtalet inga finansiella skyldigheter avseende Abuja II-projektet (se punkterna 55–62 ovan).
- 84 Förstainstansrätten har härvid inledningsvis anmärkt att Republiken Grekland inte har ifrågasatt att man har deltagit som fullvärdig part i Abuja II-projektet under mer än sex år, det vill säga från den 18 april 1994 till den 30 september 2000. Republiken Grekland, som hävdar att den har dragit sig ur Abuja II-projektet, eftersom den aldrig ratificerade det kompletterande avtalet, har nämligen deltagit i detta projekt i nästan två år efter det att nämnda avtal undertecknades i december 1998 (se punkt 29 ovan). Inte heller när kommissionen sände Republiken Grekland skrivelser om det inskränkta Abuja II-projektet (se punkterna 35 och 36 ovan) valde Grekland

att formellt dra sig ur projektet, utan nöjde sig med att i sin skrivelse av den 2 oktober 2000 ange att denna stat inte kunde ge ett definitivt svar i fråga om dess deltagande i Abuja II-projektet (se punkt 36 ovan). Republiken Grekland har utan avbrott från april 1994 till september 2000 genom sitt beteende gett övriga avtalsparter intryck av att den ville stanna kvar i Abuja II-projektet. Den har på detta sätt skapat förväntningar hos de övriga avtalsparterna om att den kommer att fortsätta att stå för sina finansiella skyldigheter avseende Abuja II-projektet. Republiken Greklands skyldigheter kan därför inte förstås endast enligt det första och det kompletterande avtalet, utan man måste även beakta de förväntningar som denna medlemsstat genom sitt beteende har skapat hos de övriga avtalsparterna.

85 Förstainstansrätten erinrar härvid om principen om tro och heder, vilken ingår i folkrättslig sedvanerätt och har fastställts av Fasta mellanfolkliga domstolen som instiftades av Nationernas förbund (se dom av den 25 maj 1926, *Intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*, CPJI, serie A, nr 7, s. 30 och s. 39) och senare av Internationella domstolen, och denna princip gäller således för såväl gemenskapen som de övriga avtalsparterna.

86 Denna princip har kodifierats genom artikel 18 i Wienkonventionen om traktaträtt (SÖ 1975:1), som ingicks den 23 maj 1969, där följande anges:

”En stat är förpliktad att avhålla sig från handlingar som skulle omintetgöra en traktats ändamål och syfte, när

- a) den har undertecknat traktaten eller utväxlat de instrument som utgör traktaten med förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande, så länge den icke har uttryckt sin avsikt att ej bli part i traktaten, eller

- b) den har uttryckt sitt samtycke till att vara bunden av traktaten, så länge traktaten ej har trätt i kraft, förutsatt att ikraftträdandet icke otillbörligt fördröjs.”

⁸⁷ Det skall även anmärkas att principen om god vilja inom folkrätten följer av principen om skydd för berättigade förväntningar, vilken enligt fast rättspraxis utgör en del av gemenskapens rättsordning (förstainstansrättens dom av den 22 januari 1997 i mål T-115/94, Opel Austria mot rådet, REG 1997, s. II-39, punkt 93).

⁸⁸ Det är utrett att Republiken Grekland undertecknade det första avtalet den 18 april 1994 och att den även har ratificerat det. Enligt inledningen till detta avtal var alltså Grekland en av avtalsparterna i Abuja II-projektet som beslutat att bygga ett gemensamt komplex med ambassadbyggnader ”i en anda av gemensamt intresse”. Att vara avtalspart medför ökade skyldigheter vad avser samarbete och solidaritet mellan deltagarna.

⁸⁹ Det första avtalet avser de inledande faserna av Abuja II-projektet. Även om detta avtal, och särskilt artiklarna 11–15, kan kritiseras för bristande klarhet, är det utrett att avtalet innebär att kommissionen tog på sig kostnaderna för de förberedande arbetena på 140 000 euro och att denna kostnad skulle ersättas av samtliga avtalsparter i enlighet med deras andel i projektet, om projektet skulle komma att genomföras (se bland annat artikel 12 i det första avtalet som omnämns i punkt 12 ovan). Parterna har också vid förhandlingen bekräftat att det framgår av artiklarna 11–15 i det första avtalet att efter den första fasen där projektet ges en inledande utformning, skulle de avtalsparter som var intresserade av att gå vidare med projektet underteckna ett kompletterande avtal avseende byggnaders utformning i detalj och hur projektet skulle finansieras i närmare detalj.

- 90 Sedan det första avtalet hade undertecknats, undertecknade kommissionen i sin tur, med avtalsparternas godkännande, avtal med konsulterna (se punkt 16 ovan). Även om det framgår av handlingarna i målet att kostnaderna ökade jämfört med vad som inledningsvis antagits, har de deltagande avtalsparterna, däribland Republiken Grekland, inte ifrågasatt utgifterna vid sammanträden i de olika kommittéer som var ansvariga för projektet (se punkterna 18–23 ovan).
- 91 Förstainstansrätten anmärker att det framgår av det första avtalet, som undertecknats och ratificerats av Republiken Grekland, att medlemsstaternas andel i projektet har bestämts med utgångspunkt från hur stor kontorsyta de har begärt för sin beskickning samt en andel av kostnaderna för gemensamma utrymmen och utrymmen tillgängliga för allmänheten (se punkt 13 ovan). Republiken Grekland har inte ifrågasatt att den begärde en kontorsyta på 591 m² för sin ambassad, varför dess andel i projektet, i förhållande till de övriga fjorton avtalsparterna, inledningsvis bestämdes till 5,06 procent.
- 92 Avtalsparterna beslutade, efter den första utformningsfasen för projektet och tvärtemot vad som hade bestämts i det första avtalet (se punkt 11 ovan), att fortsätta med projektet och ta på sig kostnaderna för detaljutformningen av byggnaden, innan det kompletterande avtalet hade upprättats. Arbetsgruppen för förvaltningsärenden inom GUSP beslutade vid sitt sammanträde den 24 februari 1997, i vilket två representanter för Republiken Grekland deltog, att bemyndiga kommissionen att ta kontakt med arkitekterna, så att arkitekterna skulle kunna utarbeta detaljplaner, utan att invänta det kompletterande avtalet (se punkt 24 ovan). I protokollet angavs att "[i] likhet med föregående fall kommer övriga avtalsparter att i efterskott ersätta kommissionen för dessa förskott på det sätt som beslutats i det första avtalet".
- 93 Detta är en viktig omständighet. Avtalsparterna har, genom att besluta att utarbeta detaljplaner utan att invänta att det kompletterande avtalet upprättas, lämnat de förberedande faserna och på detta sätt ingått ett tyst avtal om att genomföra projektet. I detta läge kunde avtalsparterna, vad avser de kostnader som följer av

detta beslut, inte tillämpa de förfaranden som föreskrivs i det kompletterande avtalet, som ännu inte hade godkänts (se punkt 13 ovan). När avtalsparterna hänvisade till ersättning i efterskott för förskotten enligt det första avtalet, hänvisade de i själva verket till artikel 12 i detsamma, enligt vilken avtalsparterna skulle ersätta kommissionen för dess förskott för förberedande arbeten, om projektet genomfördes (se punkt 12 ovan). Eftersom avtalsparterna vid sammanträdet den 24 februari 1997 beslutade att genomföra projektet, hade de inte längre frihet att dra sig ur projektet utan att ersätta sin andel av kostnaderna för förberedande arbeten och senare kostnader.

- 94 Vissa medlemsstater drog sig senare ur projektet (se punkterna 25 och 27 ovan) men Republiken Grekland gav inga tecken på att denna stat inte ville delta. Grekland har inte heller anfört någon invändning mot utgifterna på 1 895 696 euro avseende huvudavtalet, vilket ingicks med konsulterna den 12 november 1997 (se punkt 26 ovan).
- 95 Den 9 december 1998 undertecknade Republiken Grekland, och övriga avtalsparter som inte dragit sig ur projektet, det kompletterande avtalet (se punkt 29 ovan). Republiken Grekland betedde sig dessutom följande månader som en fullvärdig avtalspart i projektet. Det var först under sommaren år 2000 som Grekland för första gången visade betänksamhet vad gäller sitt fortsatta deltagande, vilket ledde till att kommissionen drog slutsatsen att Grekland ville dra sig ur projektet (se punkt 36 ovan).
- 96 Det är ostridigt att Republiken Grekland hade rätt att dra sig ur projektet. Med hänsyn till hur dess engagemang fortskred sedan den inledande fasen anser förstainstansrätten emellertid att Grekland, trots att denna stat inte ratificerat det kompletterande avtalet, inte kunde dra sig ur utan att hållas som betalningsansvarig för de utgifter som avser dess deltagande i Abuja II-projektet.

- 97 Republiken Grekland var som undertecknare av det kompletterande avtalet skyldig att iaktta tro och heder gentemot de övriga avtalsparterna. Denna skyldighet förstärktes genom att Republiken Grekland signerade och ratificerade det första avtalet och genom att Grekland från den 18 april 1994 till den 30 september 2000 var "deltagande avtalspart" i projektet. Det skall i detta hänseende understrykas att Republiken Grekland deltog i sammanträden som hölls av de kommittéer som var ansvariga för projektet och godkände kommissionens utgifter. Republiken Grekland hade begärt en kontorsyta i komplexet på 591 m² för sin ambassad och gick, sedan vissa medlemsstater dragit sig ur projektet, med på att öka sin kontorsyta till 677 m² (se anbudsinfordran av den 28 april 1999). Grekland deltog i själva verket fullt ut i anbudsförandet för projektet år 1999 och år 2000, och dess representant deltog i utvärderingen av byggföretagen (se punkterna 31 och 33 ovan).
- 98 Republiken Grekland har inte heller uttryckt några invändningar vad avser att den har deltagit i projektet mellan den 18 april 1994 och den 30 september 2000. Om Grekland ansåg att man inte hade några finansiella skyldigheter innan det kompletterande avtalet ratificerades, borde man ha motsatt sig betalorderna av den 10 juni 1998 och av den 17 februari 2000, som kommissionen sände Grekland avseende Abuja II-projektet (se punkterna 28, 32 och 34 ovan). Grekland har dessutom aldrig uttryckt sin avsikt att dra sig ur projektet eller att inte ratificera det kompletterande avtalet, trots att flera medlemsstater drog sig ur projektet och Greklands andel i projektet således förändrades. Det skall härvid erinras om att enligt Wienkonventionen om traktaträtten (se punkt 86 ovan) är en part som vill dra sig ur ett internationellt avtal skyldig att underrätta övriga parter därom (artiklarna 65 och 67).
- 99 Förstainstansrätten anser att det följer av det ovanstående att Republiken Grekland har deltagit fullt ut i projektet. Grekland har genom sitt beteende gett de övriga avtalsparterna intrycket att Grekland har godtagit och godkänt kommissionens åtaganden i avtalsparternas namn. Grekland har på detta sätt väckt berättigade förväntningar hos övriga avtalsparter om att Grekland skulle komma att uppfylla sina finansiella skyldigheter i projektet. Förstainstansrätten konstaterar dessutom att Greklands deltagande i projektet, och särskilt genom sin ambassad på 677 m², har haft en direkt inverkan på projektets totala kostnader. I enlighet med principen om tro och heder kan därför Republiken Grekland inte undgå sina finansiella

skyldigheter med hänvisning till att Grekland aldrig ratificerade det kompletterande avtalet.

- 100 Republiken Greklands skyldigheter framgår också av det första avtalets ordalydelse. Republiken Grekland har medgett (se punkt 56 ovan) att det framgår uttryckligt av artikel 15.1 i det första avtalet att en deltagande avtalspart som inte undertecknar det kompletterande avtalet kan undgå sina finansiella skyldigheter i projektet (se punkt 15 ovan). Det är emellertid utrett att Republiken Grekland har undertecknat det kompletterande avtalet. Artikel 15.1 i det första avtalet måste mot denna bakgrund tolkas strikt och inte enligt Republiken Greklands tolkning.
- 101 Republiken Grekland har hävdatt att det kompletterande avtalet med nödvändighet träder i kraft först när det har ratificerats (se punkt 57 ovan). Förstainstansrätten har härvid anmärkt att enligt artikel 14 i det kompletterande avtalet är detta avtal provisoriskt tillämpligt från och med första dagen i andra månaden efter dess undertecknande. Detta avtal undertecknades av avtalsparterna den 9 december 1998, varför det var provisoriskt tillämpligt från och med den 1 februari 1999. Det kompletterande avtalet var således provisoriskt tillämpligt för Republiken Grekland fram till oktober 2000. Grekland kan inte undvika provisorisk tillämpning genom att åberopa omständigheten att Grekland inte har ratificerat avtalet.
- 102 Förstainstansrätten noterar vidare att de åtta andra medlemsstater som dragit sig ur projektet har betalat sin andel av utgifterna, trots att ingen av dem har ratificerat det kompletterande avtalet.
- 103 Av det ovanstående följer att Republiken Grekland skall hållas ansvarig för hela sin andel av kostnaderna i Abuja II-projektet.

104 Republiken Grekland har medgett att övriga avtalsparter hade berättigade förväntningar på att Grekland definitivt skulle stå för sina avtalsenliga skyldigheter men menar att förutsättningarna "förändrats i grunden" (se punkt 65 ovan). Förstainstansrätten anser i motsats till Republiken Grekland att vad avser ett byggprojekt kan ökade byggkostnader inte anses som en "radikal förändring av förutsättningarna". Republiken Grekland har dessutom godtagit de ökade kostnaderna för projektet, vilka var kända sedan Abuja II-projektets början (se punkt 90 ovan), och inte invänt mot att dess andel i projektet ökat till följd av att flera medlemsstater drog sig ur projektet mellan år 1997 och år 1999.

105 Av det ovanstående följer att talan inte kan bifallas med stöd av den första delgrunden.

Andra delgrunden: Åsidosättande av budgetförordningen och förordning nr 2342/2002

Parternas argument

106 Republiken Grekland har gjort gällande att kommissionen har åsidosatt budgetförordningen och förordning nr 2342/2002 genom att driva in beloppen i fråga genom avräkning.

107 Republiken Grekland har hävdatt att tvärtemot vad kommissionen har hävdatt är det uppenbart att beloppen och grunden för desamma är osäkra, både vad avser Abuja I-projektet och Abuja II-projektet. Kommissionen anmodade i tre skrivelser av den 29 maj och den 11 oktober 2002 samt den 31 januari 2003 Grekland att betala tre vitt spridda belopp för projekten i fråga (1 276 484,50 euro, 861 813,87 euro och

516 374,96 euro). Betalningsdröjsmålet förklaras således av bristen på klarhet vad gäller vissa uppgifter i debetnotorna samt den stora skillnaden mellan de olika beloppen (se punkt 54 ovan). Republiken Grekland erinrar härvid om att en fordran på 1 276 484,50 euro strukits för att den inte var berättigad.

- 108 Republiken Grekland har tillagt att kommissionen har åsidosatt de principer som gäller vid indrivning genom avräkning enligt artiklarna 77–89 i förordning nr 2342/2002. Grekland hävdar särskilt att villkoren för att tillämpa artikel 83 i förordning nr 2342/2002 inte är uppfyllda, nämligen att fordran måste vara säker och likvid för att avräkning skall kunna ske.
- 109 Budgetförordningen och förordning nr 2342/2002 innehåller dessutom bestämmelser med syfte att skydda gemenskapernas ekonomiska intressen (artiklarna 78.1 och 80.1 i förordning nr 2342/2002). I förevarande fall rörde avräkningen, särskilt vad avser Abuja II-projektet, inte gemenskapernas fordringar gentemot Republiken Grekland, utan avtalsparternas i Abuja II-projektet fordringar, enligt bestämmelserna i det första avtalet. Republiken Grekland har härav dragit slutsatsen att kommissionen inte med rätta kan använda sig av förfaranden enligt budgetförordningen.
- 110 Kommissionen har anfört att sökanden saknar grund för att ifrågasätta dessa fordringar, eftersom de är säkra, kontrollerade och förfallna till betalning.

Förstainstansrättens bedömning

- 111 Förstainstansrätten erinrar inledningsvis om att det framgår av tillämpningsområdet för budgetförordningen, och särskilt artikel 1 i densamma, att avräkningsförfarandet

enligt artikel 73.1 (se punkt 3 ovan) endast är tillämpligt på belopp som omfattas av gemenskapens budget. Det är dock ostridigt att kommissionen med tillämpning av artikel 268 EG, enligt vilken såväl gemenskapens utgifter som vissa utgifter som institutionerna har till följd av bestämmelserna i Fördraget om Europeiska unionen om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, var behörig att låta vissa utgifter i projekten Abuja I och Abuja II belasta gemenskapens budget.

- 112 Enligt Republiken Grekland har kommissionen åsidosatt budgetförordningen och förordning nr 2342/2002, eftersom fordringarna i fråga inte var "säk[ra] och likvid [a]", i den mening som avses i nämnda förordningar. Republiken Grekland har bland annat anfört att det råder osäkerhet kring beloppets storlek och underlaget för de begärda beloppen (se punkterna 106–108 ovan).
- 113 Förstainstansrätten anmärker härvid att budgetförordningen och förordning nr 2342/2002 innehåller detaljerade regler om kommissionens rätt att driva in fordringar genom avräkning.
- 114 I artikel 73.1 i budgetförordningen föreskrivs att räkenskapsföraren skall kräva in medel genom avräkning för fordringar som den behörige utanordnaren har fastställt på vederbörligt sätt i de fall som samma gäldenär har en fordran på gemenskapen, förutsatt att denna fordran är säker, obestridd och förfallen till betalning (se punkt 3 ovan).
- 115 Enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 71 i budgetförordningen skall den behörige utanordnaren först fastställa fordran, det vill säga kontrollera att gäldenärens skulder existerar, bestämma eller kontrollera att skuldbeloppet är riktigt och dess storlek, samt kontrollera fordringens förfallovillkor (se punkt 1 ovan). Enligt artikel 79 i förordning nr 2342/2002 skall utanordnaren bland annat

försäkra sig om att fordran är "säker" och att den inte är underställd några villkor. Utanordnaren måste också försäkra sig om att fordran är "likvid" och fastställd exakt i form av ett belopp samt att fordran "har förfallit", det vill säga att den inte omfattas av någon ytterligare betalningsfrist (se punkt 5 ovan). I artikel 80 i förordning nr 2342/2002 föreskrivs också att fastställandet av en fordran skall grundas sig på bevishandlingar som stöder gemenskapens krav.

- 116 Varje fordran som fastställs vara "säker, likvid och förfallen till betalning" skall fastställas genom ett betalningskrav som lämnas över till räkenskapsföraren, och som skall upprättas av den behörige utanordnaren (artikel 71.2 i budgetförordningen). Betalningskravet är den handling genom vilken utanordnaren ger räkenskapsföraren instruktion om att inkassera den fastställda fordran (artikel 78.2 i förordning nr 2342/2002).
- 117 I förevarande fall har Republiken Grekland inte styrkt att utanordnaren gjorde fel när denne fastställde att fordran i fråga var "säker, likvid och förfallen till betalning".
- 118 Förstainstansrätten vill härvid understryka att det enligt artikel 73.1 i budgetförordningen inte är uteslutet att göra en avräkning om en av skulderna är tvistig eller kommissionen och gäldenären förhandlar om nämnda skulder. Om så inte var fallet, skulle gäldenären kunna uppskjuta skuldindrivningen hur länge som helst.
- 119 Republiken Grekland har i sin skrivelse av den 29 december 2003 anmodat sin ständige EU-representant att övervaka kommissionens avräkning, åtminstone vad avser Abuja II-projektet (se punkt 42 ovan).

- 120 Republiken Grekland har trots sin skrivelse av den 29 december 2003 gjort gällande att i förevarande fall var fordringarna inte säkra och likvida, eftersom kommissionen hade anmodat Republiken Grekland att betala tre vitt skilda belopp för projekten i fråga (se punkt 107 ovan). Även om det eventuellt förelåg osäkerhet om fordringarnas storlek år 2002, anser förstainstansrätten, till följd av parternas skriftväxling och en ny genomgång av handlingarna i ärendet, att kommissionen hade kommit till en säker slutsats vad gäller förfallna belopp år 2004 när kommissionen drev in beloppen.
- 121 Förstainstansrätten preciserar att Republiken Grekland har medgett att kommissionen har ogiltigförklarat en debetnota på 1 276 484,50 euro mer än ett år före indrivningen genom avräkning i mars 2004 (se punkt 107 ovan). Denna debetnota rörde byggkostnader för Abuja II-projektet, och det är utrett att kommissionen inte har försökt driva in detta belopp genom den angripna rättsakten. Debetnotan i fråga saknar således relevans för förevarande fall.
- 122 Vad avser skrivelsen av den 11 oktober 2002, genom vilken kommissionen begärde betalning av 861 813,87 euro och 11 000 USD för projekten Abuja I och Abuja II, hade kommissionen satt ner detta belopp i god tid före indrivningsbeslutet. Kommissionen begärde nämligen i sin skrivelse av den 31 januari 2003 betalning av 516 374,96 euro och 12 684,89 USD.
- 123 Med beaktande av den sista debetnotan av den 28 mars 2003 och dröjsmålsränta fastställde kommissionen, i sin skrivelse av den 16 februari 2004, det förfallna beloppet till 565 656,80 euro (se punkt 43 ovan). Kommissionen bilade elva debetnotor för perioden den 20 augusti 1997–28 mars 2003 och angav att den hade för avsikt att driva in beloppet genom avräkning.

- 124 Dessutom framgår det av handlingarna i ärendet att kommissionen när den antog den angripna rättsakten grundade sig på handlingar som styrker gemenskapernas rätt i enlighet med artikel 71 i budgetförordningen och artikel 80 i förordning nr 2342/2002. Bland dessa styrkande handlingar märks det första avtalet, vilket har undertecknats och ratificerats av Republiken Grekland, det kompletterande avtalet, som undertecknats av Republiken Grekland, protokoll från sammanträden där kommissionen av avtalsparterna, däribland Republiken Grekland, getts tillstånd att gå vidare med Abuja II-projektet utan att vänta på att det kompletterande avtalet skulle bli färdigutformat, handlingar som rör Republiken Greklands deltagande i anbudsförfarandet för projektet år 1999 och år 2000 samt flera handlingar som rör utgifter som rör Abuja I-projektet och som Republiken Grekland medverkade i fram till den 13 juli 2002.
- 125 I var och en av de 11 debetnotorna som kommissionen sände till Republiken Grekland och som finns bilagda skrivelsen av den 16 februari 2004 hade dessutom en förfallodag angivits, såsom föreskrivs i artikel 78 i förordning nr 2342/2002, och det är utrett att Republiken Grekland inte har betalt sina skulder inom föreskriven tidsfrist.
- 126 Republiken Grekland har inte anfört något stöd för sitt påstående att kommissionen inte har följt det förfarande som föreskrivs i förordningarna i fråga och därför inte hade rätt att fastställa att fordran var "säker, likvid och förfallen till betalning". Republiken Grekland har särskilt inte visat att skulderna var villkorade eller att det förfallna beloppets storlek inte hade fastställts med säkerhet (se punkt 115 ovan).
- 127 Vad gäller Abuja II-projektet har Republiken Grekland nämligen inte gjort gällande att skulden inte var säker och likvid. Grekland har bara hävdat att man inte hade någon finansiell skyldighet med avseende på detta projekt. Förstainstansrätten har redan avfärdat detta argument i sin prövning av den första delgrunden.

- 128 Vad gäller Abuja I-projektet hävdar Republiken Grekland att kommissionen inte borde ha drivit in beloppet när förhandlingar pågick. Såsom förstainstansrätten har anmärkt i punkt 118 ovan utgör dock inte förhandlingar hinder för att kommissionen driver in ett belopp. Det framgår bland annat av en skrivelse från kommissionen av den 12 juni 2003 att denna var medveten om Republiken Greklands invändning rörande Abuja I-projektet sedan denna dag. Förstainstansrätten anser att kommissionen hade rätt att avfärda invändningen i fråga och, i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i budgetförordningen och förordning nr 2342/2002, i mars 2004 driva in beloppet genom avräkning.
- 129 Enligt Republiken Grekland var kommissionen inte behörig att driva in beloppet genom avräkning, eftersom ovannämnda förordningar syftar till att skydda gemenskapens finansiella intressen. Grekland hävdar att skulderna är till avtalsparterna och inte till gemenskapen (se punkt 109 ovan).
- 130 Förstainstansrätten anser att gemenskapen råder över fordringarna i fråga. Vad gäller Abuja I-projektet är det ostridigt att kommissionen, med medlemsstaternas godkännande, hyrde byggnaden i fråga och hyrde ut kontor till dessa medlemsstater. Kommissionen tillhandahöll också medlemsstaterna vissa tjänster. Medlemsstaterna, inbegripet Republiken Grekland, har använt lokalerna i fullt medvetande om att kommissionen hade ingått avtal med byggnadens ägare i samtliga kontorshyresgästers namn. Kommissionen var nämligen deras uppdragstagare i detta avseende.
- 131 Vad gäller Abuja II-projektet var kommissionen också uppdragstagare för deltagarna (se, exempelvis artiklarna 11 och 12 i det första avtalet, punkterna 11 och 12 ovan). Det framgår av handlingarna i ärendet att kommissionen förskotterade de omtvistade beloppen för medlemsstaternas räkning och som förskott för sin egen andel i projektets totalkostnad. Beloppen i fråga skulle därför betalas till gemenskapen och inte till avtalsparterna.

132 Av detta följer, i motsats till vad Republiken Grekland hävdar, att villkoren för indrivning genom avräkning var uppfyllda när den angripna rättsakten antogs.

133 Talan kan därför inte bifallas med stöd av den andra delgrunden.

Kommissionens yrkande att rådets rättstjänsts yttrande av den 26 juni 1998 skall avföras från handlingarna i målet

134 Förstainstansrätten erinrar, vad avser kommissionens invändning rörande rådets rättstjänsts yttrande av den 26 juni 1998 (se punkt 48 ovan), om att det skulle strida mot det allmänintresse som syftar till att institutionerna skall få tillgång till yttranden från sina rättstjänster, vilka upprättas helt självständigt, om det godtogs att sådana interna handlingar kunde inges inom ramen för ett mål i förstainstansrätten utan att den berörda institutionen hade godkänt det eller att den berörda domstolen hade förordnat om detta (domstolens beslut av den 23 oktober 2002 i mål C-445/00, Österrike mot rådet, REG 2002, s. I-9151, punkt 12, och förstainstansrättens beslut av den 10 januari 2005 i mål T-357/03, Gollnisch m.fl. mot parlamentet, REG 2005, s. II-1, punkt 34).

135 Republiken Grekland har i förevarande fall inte gjort gällande att rådet hade godkänt att yttrandet i fråga fick inges. Förstainstansrätten bifaller därför kommissionens yrkande att avföra detta yttrande från handlingarna i målet.

136 Talan skall mot denna bakgrund ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- ¹³⁷ Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Republiken Grekland har tappat målet och skall därför förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i enlighet med kommissionens yrkande.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

följande:

- 1) Rådets rättstjänsts yttrande av den 26 juni 1998, som Republiken Grekland ingett som bilaga 12 till sin ansökan, avförs från handlingarna i målet.
- 2) Talan ogillas.
- 3) Republiken Grekland förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

García-Valdecasas

Cooke

Labucka

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 januari 2007.

E. Coulon

J. D. Cooke

Justitiesekreterare

Ordförande