

RETTENS DOM (Første Afdeling)

17. januar 2007*

I sag T-231/04,

Den Hellenke Republik ved P. Mylonopoulos og V. Kyriazopoulos, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Triantafyllou og F. Dintilhac, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af den handling af 10. marts 2004, hvorved Kommissionen foretog inddrivelse ved modregning af skyldige beløb hos Den Hellenke Republik efter dennes deltagelse i ejendomsprojekter vedrørende Kommissionens og visse af Den Europæiske Unions medlemsstaters diplomatiske repræsentation i Abuja (Nigeria),

* Processprog: græsk.

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. García-Valdecasas, og dommerne J.D. Cooke og I. Labucka,
justitssekretær: fuldmægtig K. Pocheć,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. maj 2006,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

- ¹ Artikel 71, stk. 1 og 2, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 248, s. 1, herefter »finansforordningen«), bestemmer:

»1. Fastlæggelse af en fordring er den handling, hvorved den ved delegation eller subdelegation bemyndigede anvisningsberettigede

- a) kontrollerer eksistensen af debtors gæld

b) fastslår eller kontrollerer gældens tilstedeværelse og størrelse

c) kontrollerer, at gælden er forfalden.

2. Egne indtægter, der overdrages til Kommissionen, og enhver fordring, der er sikker, opgjort og forfalden til betaling, skal fastlægges ved en indtægtsordre, der sendes til regnskabsføreren, efterfulgt af en debetnota, der stiles til debitor, begge udarbejdet af den kompetente anvisningsberettigede.«

2 Finansforordningens artikel 72, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Anvisning af indtægter er den handling, hvorved den ved delegation eller subdelegation bemyndigede kompetente anvisningsberettigede ved udstedelse af en indtægtsordre giver regnskabsføreren instruks om at inddrive en fordring, som han har fastlagt.«

3 Finansforordningens artikel 73, stk. 1, bestemmer:

»Regnskabsføreren tager sig af de indtægtsordrer, der er behørigt udstedt af den kompetente anvisningsberettigede med henblik på inddrivelse af fordringer. Han skal sikre, at Fællesskabernes indtægter bliver indbetalt, og sørge for, at deres krav bevares.

Regnskabsføreren inddriver Fællesskabernes fordringer ved modregning i alle tilfælde, hvor debitor selv i forhold til Fællesskaberne har en fordring, der er sikker, opgjort og forfalden til betaling.«

- 4 Artikel 78 i Kommissionens forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002 af 23. december 2002 om gennemførelsesbestemmelser til finansforordningen (EFT L 357, s. 1) fastslår:

»1. Fastlæggelsen af en fordring udgør den anvisningsberettigedes anerkendelse af Fællesskabernes rettigheder over for en debitor samt af grundlaget for at kræve, at den pågældende debitor betaler sin gæld.

2. Indtægtsordren er den transaktion, hvorved den kompetente anvisningsberettigede giver regnskabsføreren instruks om at inddrive den fastlagte fordring.

[...]«

- 5 Artikel 79 i forordning nr. 2342/2002 bestemmer:

»Ved fastlæggelsen af en fordring sikrer den anvisningsberettigede sig

a) at fordringen er sikker og ikke undergivet nogen betingelse

- b) at fordringen er opgjort og beløbet nøjagtigt fastsat

- c) at fordringen er forfalden og ikke undergivet nogen frist

- d) at debitor er korrekt udpeget

- e) at konteringen af de beløb, der skal inddrives, er korrekt

- f) at bilagene er korrekte, og

- g) at der er overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning [...]«

6 Artikel 83 i forordning nr. 2342/2002 har følgende ordlyd:

»På et hvilket som helst tidspunkt under proceduren foretager regnskabsføreren — efter at have underrettet den kompetente anvisningsberettigede og debitoren herom — inddrivelsen ved modregning af den fastlagte fordring i tilfælde af, at debitor samtidig har en fordring på Fællesskaberne, der er sikker, opgjort og forfalden til betaling, og som genstand har et beløb, der er fastlagt ved en betalingsordre.«

Sagens faktiske omstændigheder

- 7 Kommissionen lejede fra 1993, efter at Abuja blev gjort til Nigerias hovedstad i stedet for Lagos, en bygning i Abuja til at huse sin delegation samt midlertidigt huse visse medlemsstaters repræsentationer, herunder Den Helleniske Republiks. Inden for rammerne af en ordning med disse medlemsstater (herefter »Abuja I-projektet«) fremlejede Kommissionen visse kontorer og præsterede visse tjenesteydelser til de pågældende repræsentationer. Medlemsstaterne var blevet enige om at dele de udgifter, der var forbundet med deres repræsentationer. Den Helleniske Republiks bidrag beløb sig til 5,5% af de samlede omkostninger. Da Kommissionen i 2004 ikke mente, at Den Helleniske Republik havde betalt sin gæld i denne henseende, foretog den ved modregning inddrivelse af et tilsvarende beløb (jf. præmis 44 nedenfor).

- 8 Den 18. april 1994 indgik Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Irland, Den Italienske Republik, Kongeriget Nederlandene, Den Portugisiske Republik og Kommissionen (herefter »de deltagende parter«) på grundlag af artikel J.6 i traktaten om Den Europæiske Union (efter ændring nu artikel 20 EU) et aftalememorandum (herefter »det oprindelige aftalememorandum«) vedrørende opførelsen af et fælles ambassadekompleks, der anvender fælles accessoriske tjenesteydelser, til deres diplomatiske repræsentationer i Abuja (herefter »Abuja II-projektet«). Efter Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse er det oprindelige aftalememorandum blevet suppleret med en tiltrædelsesprotokol.

- 9 I det oprindelige aftalememorandums artikel 1 fastslås, at medlemsstaternes ambassader og Kommissionens delegation er særskilte diplomatiske repræsentationer, som er underlagt Wienerkonventionen af 18. april 1961 om diplomatiske forbindelser og for så vidt angår medlemsstaterne Wienerkonventionen af 24. april 1963 om konsulære forbindelser.

- 10 Det oprindelige aftalememorandums artikel 10 anførte, at Kommissionen som koordinator for Abuja II-projektet handlede »på vegne af« de øvrige deltagende parter.
- 11 I henhold til det oprindelige aftalememorandums artikel 11 er Kommissionen ansvarlig for at foretage arkitektoniske feasibility-undersøgelser for Abuja II-projektet, den første beregning af anlægsomkostninger og projekteringsfaserne. Denne artikel foreskriver også indgåelsen af et supplerende aftalememorandum vedrørende »detaljerede oplysninger om udformningen af bygningskomplekset, fordelingen af omkostningerne og de enkelte deltagende parters rettigheder i bygningskomplekset ved [Abuja II-]projektets afslutning« (herefter »det supplerende aftalememorandum«). Endelig indfører artikel 11 et stående styringsudvalg, som under Kommissionens ledelse består af repræsentanter for alle deltagende parter, til at koordinere og kontrollere Abuja II-projektet. Det stående styringsudvalg forelægger med regelmæssige mellemrum rapporter til arbejdsgruppen vedrørende »administrative anliggender«, som er nedsat af Rådet inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) (herefter »arbejdsgruppen vedrørende administrative anliggender FUSP«).
- 12 Det oprindelige aftalememorandums artikel 12 har følgende ordlyd:

»Når det i artikel 11 omhandlede supplerende aftalememorandum er godkendt, finansieres [Abuja II-]projektet direkte ved bidrag fra de deltagende parter i forhold til den enkelte parts andel i projektet. Kommissionens bidrag betales over den relevante budgetpost.

Omkostningerne i forbindelse med forberedelsen af projektet (fase 1) betales af Kommissionen over dennes administrative bevillinger. Disse omkostninger anslås til 140 000 ECU. Hvis [Abuja II-]projektet gennemføres, refunderes disse omkostninger ved bidrag fra alle de deltagende parter i forhold til deres respektive andel i projektet.«

13 Det oprindelige aftalememorandums artikel 13 fastslår:

»De deltagende parter garanterer efter godkendelse af [det supplerende aftalememorandum], at deres samlede omkostninger vil blive betalt. De samlede omkostninger for den enkelte part består af

- a) de samlede omkostninger ved den enkelte parts individuelle andel i projektet og
- b) den enkelte parts andel i omkostningerne ved de fælles og offentlige områder, beregnet i samme forhold som dens andel i summen af de samlede individuelle områder.«

14 Det oprindelige aftalememorandums artikel 14 fastslår, at Kommissionen med de deltagende staters tilsagn og deltagelse foretager alle betalinger til tredjemænd (kontrahenterne).

15 Det oprindelige aftalememorandums artikel 15, stk. 1, fastslår:

»Hvis en part beslutter at trække sig ud af [Abuja II-]projektet ved ikke at undertegne det i artikel 11 nævnte supplerende aftalememorandum, gælder bestemmelserne i dette aftalememorandum, herunder de i artikel 12 og 13 nævnte finansielle forpligtelser, ikke længere for den part, der trækker sig ud.«

- 16 Den 29. marts 1995 indgik Fællesskaberne, repræsenteret ved Kommissionen, den første kontrakt med et joint venture-foretagende mellem Dissing & Weitling arkitektfirma A/S, som havde vundet en af Kommissionen udskrevet arkitektkonkurrence for Abuja II-projektet, på den ene side og COWIconsult Consulting Engineers and Planners A/S (herefter »konsulenterne«) på den anden side. Ifølge denne kontrakts artikel 1 bekræfter Kommissionen de deltagende parter hensigt om at indgå en »endelig kontrakt« med konsulenterne. Ifølge artikel 2 påtager konsulenterne sig at forberede det pågældende projekt. Omkostningerne til denne forberedelse beløb sig til 212 547,59 EUR.
- 17 Under møder mellem repræsentanter for vedkommende tjenestegrene fra de pågældende medlemsstaters udenrigsministerier og arkitekterne fra Dissing & Weitling arkitektfirma A/S blev de reelle behov for hver medlemsstats repræsentation og den del af udgifterne, som påhviler hver medlemsstat, fastsat.
- 18 Den 26. oktober 1995 mødtes underudvalget »ejendomsanliggender«, som er nedsat inden for rammerne af FUSP. Det fremgår af mødereferatet, at underudvalget opfordrede Kommissionen til

»[...]

— at afslutte [projekterings]fasen

— at træffe de fornødne foranstaltninger med arkitektfirmaet for at udarbejde [planer for overgangsprojekteringsfasen] inden for de af det [stående styringsudvalg] fastsatte frister

- at indgå kontrakter [vedrørende jordbundsanalyse og undersøgelse af byggestedet], da denne sidstnævnte [kontrakt] er nødvendig for udarbejdelsen af det supplerende aftalememorandum

 - samt at forudbetale udgifterne forbundet med disse etaper.«
- 19 Underudvalget bekræftede, at »de af Kommissionen betalte beløb [skulle] anses for at være forudbetalt af denne på et selvstændigt ad hoc-grundlag, som forinden er fastsat som passende metode til finansieringen af [Abuja II-]projektet«, og at »[d]e andre deltagende parter i tilfælde af manglende gennemførelse af projektet [ville refundere] Kommissionen i henhold til den aftalte tilbagebetalingsform for de forudgående faser«.
- 20 Den 24. november 1995 mødtes det stående styringsudvalg (jf. præmis 11 ovenfor). Referatet fra dette møde nævner, at en kontrakt »om teknisk assistance« med konsulenterne vedrørende et beløb på 2 676 369 EUR (herefter »hovedkontrakten«) blev forelagt Kommissionens Rådgivende Udvalg for Indkøb og Aftaler (RUIA) til godkendelse. Det nævnes også, at »de andre deltagende parter i tilfælde af projektets manglende gennemførelse refunderer Kommissionen«.
- 21 Den 27. december 1995 indgik Kommissionen hovedkontrakten. Kontrakten vedrørte projekteringen og overgangsfasen til Abuja II-projektet (jf. artikel 4.4 og 4.5) samt eventuelle detaljerede planer.
- 22 Den 19. september 1996 godkendte arbejdsgruppen vedrørende administrative anliggender FUSP overgangsprojekteringen.

- 23 Den 21. november 1996 opfordrede arbejdsgruppen vedrørende administrative anliggender FUSP Kommissionen til at træffe ad hoc-foranstaltninger med henblik på, at arkitekterne begyndte udarbejdelsen af detaljerede planer. Arbejdsgruppen anførte, at den formelle kontrakt for denne fase var blevet indgået før færdiggørelsen af det supplerende aftalememorandum. Under dette møde oplyste Kommissionen den nævnte arbejdsgruppe om størrelsen af de udgifter, som Kommissionen havde forudbetalt indtil den 15. november 1996 for forberedelsen af Abuja II-projektet, nemlig ca. 2,8 mio. EUR.
- 24 Den 24. februar 1997 mødtes samme arbejdsgruppe og besluttede ikke at afvente færdiggørelsen af det supplerende aftalememorandum for at udarbejde detaljerede planer og aftaledokumenterne. Mødereferatet indeholder følgende beslutninger:

»Kommissionen opfordres til sammen med arkitekterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til udarbejdelse af dokumenter og til at forudbetale de nødvendige beløb til disse arbejder i henhold til den for projektet aftalte fremgangsmåde. Ligesom i tidligere tilfælde skal de beløb, der således forudbetales af Kommissionen, senere betales af de andre deltagende parter i henhold til de herfor fastsatte procedurer [i det oprindelige aftalememorandum].«

- 25 I de følgende måneder trak flere medlemsstater sig ud af Abuja II-projektet. Den 28. april 1997 pålagde arbejdsgruppen vedrørende administrative anliggender FUSP Kommissionen at indgå »bilaterale aftaler med Kongeriget Danmark om refusion af dets del af projektomkostningerne, som Kommissionen på vegne af de deltagende parter ha[vde] afholdt«. En tilsvarende afgørelse blev truffet, efter at Irland, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland og Kongeriget Sverige i september 1997 trak sig ud af projektet.

- 26 Den 12. november 1997 indgik Kommissionen en tillægsaftale til hovedkontrakten angående gennemførelse af detaljerede planer og afholdelse af rejseomkostninger for et beløb på 1 895 696 EUR med arkitekterne.
- 27 Den 18. juni 1998 nævnte arbejdsgruppen vedrørende administrative anliggender FUSP muligheden for, at Kongeriget Belgien trak sig ud af Abuja II-projektet. Det fremgår af referatet fra dette møde, at det stående styringsudvalg bemærkede, at Kongeriget Belgien ville betale sin del af omkostningerne som aftalt efter godkendelsen af overgangsprojekteringen.
- 28 Den 10. juni 1998 fremsendte Kommissionen en betalingsordre på 153 367,70 EUR til Den Helleniske Republik svarende til Den Helleniske Republiks andel i den indledende projektfase, nemlig 5,06% af de samlede omkostninger. Betalingsfristen var fastsat til den 31. december 1998.
- 29 Den 9. december 1998 blev det supplerende aftalememorandum undertegnet af Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Kommissionen. Det supplerende aftalememorandums artikel 11 foreskriver oprettelse af en fond til finansiering af projektet.
- 30 I henhold til det supplerende aftalememorandums artikel 14 finder dette aftalememorandum foreløbigt anvendelse fra den første dag i den anden måned efter undertegnelsen og træder i kraft den første dag i den anden måned efter den dag, hvor medlemsstaterne og Kommissionen ratificerer det.

- 31 Den 28. april 1999 iværksatte Kommissionen en udbudsprocedure for opførelsen af de pågældende medlemsstaters ambassader og Kommissionens delegation (EFT 1999 S 82). Det anførtes, at Den Helleniske Republiks ambassade ville få et areal på 677 m².
- 32 Den 3. september 1999 »gentog« Kommissionen sin henvendelse fra 1998 til arbejdsgruppen vedrørende administrative anliggender FUSP med henblik på at medlemsstaterne betalte de beløb, som Kommissionen havde betalt konsulenterne for overgangsprojekteringsfasen. Kommissionen anførte, at visse medlemsstater allerede havde betalt de skyldige beløb, men at andre, herunder Den Helleniske Republik, ikke havde betalt beløbet inden udløbet af fristen den 31. december 1998. Kommissionen tilføjede, at en betalingsordre var blevet tilstillet de pågældende parter dels vedrørende udgifter til de detaljerede planer, dels vedrørende udgifter til ændringer forbundet med, at Kongeriget Belgien, Kongeriget Spanien og Den Portugisiske Republik havde trukket sig ud.
- 33 Den 20. september 1999 mødtes det stående styringsudvalg med henblik på forhåndsudvælgelsen af byggeselskaber. Repræsentanten for Den Helleniske Republik underskrev mødereferatet. En udbudsprocedure for den fortsatte opførelse blev offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* S 54 af 17. marts 2000.
- 34 Ved betalingsordre af 17. februar 2000 anmodede Kommissionen Den Helleniske Republik om at betale et beløb på 168 716,94 EUR for udarbejdelsen af udbudsmaterialet vedrørende de detaljerede planer.
- 35 Den 22. juni 2000 besluttede det stående styringsudvalg sig for en ny tilgang til projektet (herefter »det reducerede Abuja II-projekt«), som blev nødvendig, efter at Den Franske Republik trak sig ud. Det reducerede Abuja II-projekt foreskriver navnlig bortfald af bygninger og fælles accessoriske tjenesteydelser, samt en

reduktion af arealet. Repræsentanten for Den Helleniske Republik markerede på dette møde sin tilslutning til projektet, dog med forbehold af sine overordnede godkendelse. Den 29. juni tilstillede Kommissionen Den Helleniske Republik mødereferatet af 22. juni 2000 og opfordrede den til at afgive et formelt svar vedrørende det reducerede Abuja II-projekt.

- 36 Den 5. september 2000 fremsendte Kommissionen en ny anmodning til repræsentanterne for Den Helleniske Republik. Efter endnu et rykkerbrev af 14. september 2000 tilstillede Kommissionen den 25. september 2000 Den Helleniske Republik en skrivelse pr. fax med svarfrist den 30. september 2000, hvori det anførtes, at manglende svar ville blive fortolket som om, den trak sig ud af projektet. Den 2. oktober 2000 underrettede de græske myndigheder Kommissionen om, at de ikke var i stand til at afgive et svar vedrørende det reducerede Abuja II-projekt. Samme dag svarede Kommissionen følgelig, at den havde pålagt arkitekterne at foretage en ændring af det reducerede Abuja II-projekt, hvorved Den Helleniske Republik blev udelukket.
- 37 Ved skrivelse af 28. januar 2002 tilsendte Kommissionen Den Helleniske Republik en debetnota på 1 276 484,50 EUR for byggeomkostningerne vedrørende Abuja II-projektet. Senere annullerede Kommissionen denne debetnota.
- 38 Efter at have etableret sin egen ambassade i Abuja forlod Den Helleniske Republik den 13. juli 2002 de foreløbige lokaler, som den havde anvendt inden for rammerne af Abuja I-projektet.
- 39 Ved skrivelse af 11. oktober 2002 underrettede Kommissionen formelt Den Helleniske Republik om de ubetalte debetnotaer vedrørende Abuja I- og II-projekterne og opfordrede den til at betale et samlet beløb på 861 813,87 EUR og 11 000 amerikanske dollars (USD).

- 40 Efter forhandlinger mellem parterne henlede Kommissionen ved skrivelse af 31. januar 2003 Den Helleniske Republiks opmærksomhed på, at den ikke havde betalt sin gæld vedrørende Abuja I- og II-projekterne, og opfordrede den til at betale et samlet beløb på 516 374,96 EUR og 12 684,89 USD inden udgangen af februar 2003. Kommissionen tilføjede, at den i tilfælde af manglende betaling ved fristudløbet ville foretage inddrivelse af de pågældende beløb ved at anvende alle til rådighed stående retsmidler.
- 41 I løbet af de følgende måneder diskuterede Den Helleniske Republik og Kommissionen de skyldige beløb.
- 42 Den 29. december 2003 tilstillede Den Helleniske Republik sin faste repræsentant ved Den Europæiske Union en skrivelse med følgende ordlyd:

»Eftersom Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber under anvendelse af modregningsproceduren fastholder sit standpunkt i forhold til vort lands gæld vedrørende Abuja II-projektet, anmoder vi Dem om at fortsætte proceduren og underrette os om, hvis og i hvilket omfang den er blevet iværksat, således at Den Helleniske Republik kan undersøge, i hvilket omfang den har til hensigt at anlægge sag mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

Hvad angår Abuja I-projektet minder vi om, at vi står ved vores gæld indtil maj 2002, men at det af Kommissionen krævede beløb dækker perioden frem til juli 2002 og derefter. Eftersom vi har til hensigt at betale vores gæld, anmoder vi Dem om at tage kontakt til Kommissionens kompetente finansielle tjenestegrene med henblik på at kontrollere delene af det præcise samlede beløb af vores gæld i euro indtil maj 2002.«

- 43 Den 16. februar 2004 tilstillede Kommissionen Den Helleniske Republik en skrivelse, der identificerede dennes ubetalte gæld vedrørende Abuja I og II-projekterne. Af en til nævnte skrivelse knyttet tabel fremgår bl.a. elleve ubetalte debetnotaer vedrørende Abuja I- og II-projekterne, for hvilke Kommissionen anmoder Den Helleniske Republik om at betale 565 656,80 EUR. I denne skrivelse præciserer Kommissionen:

»[Den Helleniske Republik] overfører følgende fordring til Kommissionen: [...]

2000GR161PO005OBJ 1 GRÈCE CONTINENTALE — foreløbig betaling —
4 774 562,67 EUR.

I henhold til betingelserne for betaling som fastsat i [finansforordningens artikel 73, stk. 1, andet afsnit] inddriver Kommissionen gæld og fordringer ved modregning og beregner eventuelt også morarenter.

Såfremt de fordringer, som De har meddelt, overstiger de udlignede beløb, vil det nettobeløb, De har ret til, blive betalt snarest muligt [...]«

- 44 Inden for rammerne af det regionale operationelle program for det græske fastland udbetalte Kommissionen den 10. marts 2004 midler til Den Helleniske Republik. I stedet for at betale et beløb på 4 774 562,67 EUR (jf. præmis 43 ovenfor) udbetalte Kommissionen kun 3 121 243,03 EUR. Kommissionen foretog således ved modregning inddrivelse af de af Den Helleniske Republik ubetalte beløb, heraf 565 656,80 EUR for Abuja I- og II-projekterne (herefter »den anfægtede handling«).

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 45 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 22. april 2004 anlagde Den Helleniske Republik den foreliggende sag. Sagen blev registreret under nr. C-189/04.
- 46 Ved kendelse af 8. juni 2004 hjemviste Domstolen sagen til Retten i henhold til artikel 2 i Rådets afgørelse 2004/407/EF, Euratom af 26. april 2004 om ændring af artikel 51 og 54 i protokollen vedrørende statuten for De Europæiske Fællesskabers Domstol (EUT L 132, s. 5).
- 47 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse anmodet parterne om at besvare en række spørgsmål skriftligt. Parterne har efterkommet denne anmodning.
- 48 Kommissionen har i sine svar på Rettens spørgsmål gjort gældende, at udtalelsen af 26. juni 1998 fra Rådets Juridiske Tjeneste, som Den Helleniske Republik havde fremlagt som bilag 12 til stævningen, skulle udtages af sagens akter.
- 49 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Retten i retsmødet den 10. maj 2006.

50 Den Helleniske Republik har nedlagt følgende påstande:

- Det fastslås, at Kommissionens handling bestående i at foretage modregning for et beløb på 565 656,80 EUR er ugyldig.

- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

51 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse, da sagen er åbenbart ugrundet.

- Den Helleniske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Om realiteten

52 Den Helleniske Republik har fremsat et enkelt anbringende om tilsidesættelse af det indledende og det supplerende aftalememorandum samt af finansforordningen og forordning nr. 2342/2002.

- 53 Dette anbringende består af to led. For det første gør Den Helleniske Republik gældende, at Kommissionen har begået fejl hvad angår dens økonomiske forpligtelser i forhold til Abuja I- og II-projekterne, og at der navnlig ikke påhviler Den Helleniske Republik nogen økonomiske forpligtelser i forhold til Abuja II-projektet. For det andet gør Den Helleniske Republik gældende, at Kommissionen under alle omstændigheder ikke havde ret til at foretage inddrivelse af de pågældende beløb ved modregning under anbringende af, at fordringerne ikke var sikre og opgjort som omhandlet i finansforordningen og forordning nr. 2342/2002.

Anbringendets første led vedrørende tilsidesættelse af det indledende og det supplerende aftalememorandum

Parternes argumenter

- 54 Hvad for det første angår Abuja I-projektet anerkender Den Helleniske Republik, at den er forpligtet til at betale de skyldige beløb for leje- og driftsomkostninger, dvs. i alt (og uden renter) 50 312,67 EUR og 11 000 USD. Disse beløb blev dog ikke straks betalt, for det første fordi visse debetnotaer ikke præcist havde angivet den periode, de vedrørte. Den Helleniske Republik har i denne forbindelse påberåbt sig en debetnota af 9. marts 2000 og henviser til sin skrivelse af 29. december 2003, hvori den anmodede om præcision vedrørende debetnotaer. For det andet var der uenighed om hvilken dato de pågældende lejebeløb forfaldt på. Endelig og for det tredje besluttede Kommissionen ensidigt at foretage den anfægtede modregning.
- 55 Hvad dernæst angår Abuja II-projektet gør Den Helleniske Republik gældende, at den ikke på nogen måde var økonomisk forpligtet. Den omstændighed, at den ikke ratificerede det supplerende aftalememorandum, er i denne forbindelse afgørende.

- 56 Det fremgår nemlig af det indledende memorandum, at en deltagende part kan trække sig ud af projektet enten ved ikke at undertegne det supplerende aftalememorandum (artikel 15, stk. 1), eller efter at det supplerende aftalememorandum er trådt i kraft (artikel 15, stk. 2). Den Helleniske Republik gør gældende, at den trak sig ud af Abuja II-projektet ved at gøre brug af den første mulighed. Den undertegnede nemlig det supplerende aftalememorandum, men ratificerede det aldrig. Denne manglende ratificering svarer ifølge Den Helleniske Republik til, at den trak sig ud af Abuja II-projektet.
- 57 Ifølge artikel 14 i det supplerende aftalememorandum (jf. præmis 30 ovenfor) udgør ratificeringen en nødvendig betingelse for, at dette aftalememorandum træder i kraft, hvilket først skete efter, at Den Helleniske Republik trak sig ud.
- 58 Ifølge det oprindelige aftalememorandums artikel 15, stk. 1 (jf. præmis 15 ovenfor) var virkningen af, at Den Helleniske Republik trak sig ud, at den ikke på nogen måde var økonomisk forpligtet.
- 59 Den Helleniske Republik har gjort gældende, at det fremgår af det oprindelige aftalememorandums artikel 12 — navnlig af stk. 2 — at omkostninger i forbindelse med forberedelsen af Abuja II-projektet skulle betales af Kommissionen. Den Helleniske Republik har tilføjet, at hvis projektet blev gennemført, skulle disse omkostninger refunderes ved bidrag fra alle de deltagende parter i forhold til deres respektive andel i projektet (jf. præmis 12 ovenfor). Ifølge Den Helleniske Republik skal de, der har trukket sig ud uden at have ratificeret det supplerende aftalememorandum, ikke afholde disse omkostninger, i det mindste hvis de har trukket sig ud inden dets ikrafttræden.
- 60 Ifølge den Helleniske Republik bekræftes denne fortolkning af Rådets Juridiske Tjenestes udtalelse af 26. juni 1998.

- 61 Enhver anden konklusion ville nemlig forvanske »projektets ånd«. Uanset at medlemsstaterne havde overdraget Kommissionen visse beføjelser inden for rammerne af Abuja II-projektet, bevarede de en vis selvstændighed, således at deres handleevne ikke ville blive »hindret eller begrænset af strenge, absolutte og stive regler«. En medlemsstat kunne således trække sig ud af projektet, hvis den fandt, at projektet var økonomisk ufordelagtigt, eller af en anden gyldig grund.
- 62 Ifølge Den Helleniske Republik følger heraf, at Kommissionen har tilsidesat det oprindelige aftalememorandum, navnlig dettes artikel 15, samt det supplerende aftalememorandum.
- 63 Den Helleniske Republik har i replikken bemærket, at flere medlemsstater trak sig ud af Abuja II-projektet på grund af den væsentlige stigning i projektets omkostninger i forhold til det oprindelige budget.
- 64 Den Helleniske Republik har også gjort gældende, at Kommissionens juridiske argument i dette tilfælde er overraskende. For det første indrømmer Kommissionen, at det supplerende aftalememorandum ikke finder anvendelse, og påberåber sig herefter Den Helleniske Republiks påståede ansvar forud for kontraktindgåelse. For det andet fremsætter Kommissionen subsidiært det argument, at det supplerende aftalememorandum er juridisk fuldt ud bindende. Ifølge Den Helleniske Republik er en international aftale enten fuldt ud trådt i kraft, eller den er ikke trådt i kraft, fordi den ikke er ratificeret. Disse bestemmelser kan følgelig ikke principalt anses for ikke at finde anvendelse og subsidiært finde anvendelse. I denne henseende er det centrale og afgørende spørgsmål, hvorvidt det supplerende aftalememorandum er trådt i kraft eller ej.
- 65 Hvad angår Kommissionens argument, hvorefter Den Helleniske Republik ifalder et ansvar forud for kontraktindgåelse, fordi den hos de andre deltagende parter har skabt en forventning om, at den ville påtage sig endelige kontraktforpligtelser,

hævder Den Helleniske Republik, at denne forventning kunne have været begrundet, hvis ikke omstændighederne fuldstændigt havde ændret sig. På grund af at flere stater trak sig ud, steg projektets omkostninger nemlig væsentligt. Denne tunge byrde, sammenholdt med en radikal ændring i betingelserne for Abuja II-projektet, begrundede, at Den Helleniske Republik endeligt og legitimt trak sig ud.

- 66 Ifølge Den Helleniske Republik er det alene det oprindelige og det supplerende aftalememorandum, som regulerer de deltagende parter rettigheder og forpligtelser, herunder deres økonomiske forpligtelser. Hvis det antages, at afgørelser, som eventuelt er truffet under det stående styringsudvalgs arbejde, er i strid med de ovennævnte juridiske rammer, kan afgørelserne i hvert fald ikke få forrang i forhold til disse.
- 67 Endelig påstår Den Helleniske Republik ikke, at Kommissionen skal påtage sig udgifterne forbundet med Abuja II-projektet. En korrekt fortolkning af bestemmelserne i det oprindelige aftalememorandum (artikel 12 og 13) og det supplerende aftalememorandum (artikel 14) viser, at denne byrde alene påhviler de endelige deltagende parter, som er ejerne og de eneste, der nyder fordel af ejendomskomplekset. Som koordinator for hele projektet kunne Kommissionen desuden kræve, at de endelige deltagere påtog sig de pågældende omkostninger.
- 68 Kommissionen har bestridt Den Helleniske Republiks argumenter vedrørende Abuja I-projektet, idet den henviser til, at de omkostninger, som påhviler denne, blev beregnet frem til den 13. juli 2002, da Den Helleniske Republik forlod de midlertidige lokaler.
- 69 Hvad angår Abuja II-projektet har Kommissionen fremført tre argumenter for at godtgøre Den Helleniske Republiks ansvar.

- 70 For det første havde Den Helleniske Republik et kontraktmæssigt ansvar vedrørende de udgifter, som er omfattet af det oprindelige aftalememorandum for den indledende projektfase på grundlag af den procentdel, som tilkom denne (jf. det oprindelige aftalememorandums artikel 12, stk. 2), fordi Den Helleniske Republik havde undertegnet og ratificeret dette aftalememorandum.
- 71 For det andet har Kommissionen gjort gældende, at Den Helleniske Republik har et af det supplerende aftalememorandum afledt ansvar forud for kontraktindgåelse for udgifter, der henhører under de senere faser, nemlig størstedelen af det omtvistede beløb. Kommissionen påberåber sig navnlig Den Helleniske Republiks adfærd og det folkeretlige princip om god tro.
- 72 For det tredje, og subsidiært, har Kommissionen gjort et kontraktmæssigt ansvar for Den Helleniske Republik gældende som følge af den foreløbige anvendelse af det supplerende aftalememorandum ved fuldmagt. I denne henseende gør Kommissionen for det første gældende, at det supplerende aftalememorandums artikel 14 foreskriver den foreløbige anvendelse af dette aftalememorandum, hvilket under forbehold af ratificering har skabt kontraktmæssige forpligtelser. Det er derfor åbenbart, at Den Helleniske Republik de facto deltog i denne foreløbige anvendelse. For det andet gør Kommissionen navnlig gældende, at forholdet mellem de deltagende stater og den selv — i kraft af dennes status som projektkoordinator — kan betegnes som forholdet mellem mandant og mandatar. Som mandanter skal medlemsstaterne refundere de udgifter, som Kommissionen har afholdt som mandatar.

Rettens bemærkninger

- 73 Det bemærkes indledningsvis, at Domstolens kompetence i forbindelse med EU-traktaten i den affattelse, der følger af Amsterdam-traktaten, er udtømmende opregnet i artikel 46 EU. Denne artikel fastsætter intet om Domstolens kompetence

inden for rammerne af bestemmelserne i EU-traktatens kapitel V (Rettens kendelse af 18.11.2005, sag T-299/04, Selmani mod Rådet og Kommissionen, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 54 og 55).

- 74 Det fremgår af den foreliggende sags akter, at forholdet mellem Kommissionen og medlemsstaterne var en følge af deres samarbejde i forbindelse med udformning, planlægning og gennemførelse af Abuja I og II-projekterne, der henhører under EU-traktatens kapitel V (jf. navnlig præmis 8 ovenfor). Det er imidlertid ubestridt, at Kommissionen foretog inddrivelse af de omtvistede beløb ved en handling, som blev vedtaget med hjemmel i finansforordningen og forordning nr. 2342/2002, således at modregningshandlingen henhører under fællesskabsrettens område. Eftersom en sådan handling kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål anlagt i henhold til artikel 230 EF, er Retten kompetent til at træffe afgørelse i den foreliggende sag.
- 75 Den Helleniske Republiks økonomiske ansvar for Abuja I- og II-projekterne skal herefter undersøges.
- 76 Hvad for det første angår Abuja I-projektet har Den Helleniske Republik indrømmet sit principielle ansvar for de omhandlede udgifter og mere specifikt anerkendt en gæld på 50 312,67 EUR og 11 000 USD uden renter. Derimod bestrider den sit ansvar for et samlet beløb på 72 714,47 EUR, som Kommissionen har afholdt for Abuja I-projektet.
- 77 Det bemærkes i denne forbindelse, at ifølge artikel 21, stk. 1, i Domstolens statut — som i henhold til samme statuts artikel 53, stk. 1, finder anvendelse på rettergangsmåden ved Retten — og artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement skal stævningen som omhandlet i artikel 21 i Domstolens statut bl.a. indeholde søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Ifølge fast retspraksis skal disse angivelser være tilstrækkeligt klare og præcise til, at

sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Retten i givet fald på det således foreliggende grundlag kan tage stilling til sagen. Af retssikkerheds- og retsplejehensyn er det en forudsætning for, at en sag kan antages til realitetsbehandling, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, eventuelt kortfattet, men dog på en sammenhængende og forståelig måde, fremgår af selve stævningen (Rettens kendelse af 28.4.1993, sag T-85/92, De Hoe mod Kommissionen, Sml. II, s. 523, præmis 20, og Rettens dom af 3.2.2005, sag T-19/01, Chiquita Brands m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 315, præmis 64).

78 Uanset at Den Helleniske Republik indrømmer sit principielle ansvar for Abuja I-projektet, har den gjort gældende, at den ikke har betalt den omhandlede gæld pga. uenighed om datoen, da de pågældende lejebeløb forfaldt (jf. præmis 54 ovenfor). Den Helleniske Republik har dog på ingen måde fremsat dette argument i sin stævning som omhandlet i den i præmis 77 nævnte retspraksis.

79 Det bemærkes, at Kommissionen på vegne af Den Helleniske Republik har betalt et beløb på 72 714,47 EUR for Abuja I-projektet svarende til den foreløbige leje for de lokaler, som Den Helleniske Republik benyttede indtil den 13. juli 2002. Kommissionen har ifølge en detaljeret dokumentation opdelt disse omkostninger og fastlagt sine fordringer ved debetnotaer. Heraf følger, at bevisbyrden for, at beløbet er ubegrundet eller fejlagtigt beregnet, hviler på Den Helleniske Republik. Denne har imidlertid hverken redegjort for sit standpunkt vedrørende forfaldsdatoen for de omhandlede huslejer eller for forskellen mellem sit standpunkt og Kommissionens. Tilsvarende har Den Helleniske Republik hverken præciseret, hvordan den har beregnet beløbene 50 312,67 EUR og 11 000 USD, eller grunden til, at den nægter at acceptere sit ansvar for det samlede beløb på 72 714,47 EUR, som Kommissionen afholdt for Abuja I-projektet.

80 Den Helleniske Republik har nemlig ikke bevist, at Kommissionen havde begået en fejl med hensyn til det skyldige beløb. Retten er således hverken i stand til at tage stilling til, om Kommissionen har begået en fejl i sin fastsættelse af det skyldige beløb, eller til at erstatte det af Kommissionen inddrevne beløb med det af Den Helleniske Republik accepterede.

- 81 Den Helleniske Republik har også gjort gældende, at debetnotaerne ikke præcist angav den periode, de vedrørte (jf. præmis 54 ovenfor). Det skal i denne forbindelse understreges, dels at Den Helleniske Republik har indrømmet sit principielle ansvar for den omhandlede gæld, dels at den ikke rejste indsigelse, da den mellem den 30. november 1997 og den 31. januar 2001 modtog flere debetnotaer. Heraf følger, at det påhviler Den Helleniske Republik at godtgøre, at den ikke var ansvarlig for den omhandlede gæld. Det er dog åbenbart, at den ikke har formået dette. Som anført i præmis 79 ovenfor har Den Helleniske Republik endvidere ikke forklaret, hvorfor den ikke mente, at den var skyldig at betale forskellen mellem det beløb, som den vedgik, og det af Kommissionen krævede beløb. Den har heller ikke præciseret, hvori den påståede manglende præcision i debetnotaerne bestod i denne henseende.
- 82 Heraf følger, at Den Helleniske Republiks argument vedrørende dens ansvar for gælden vedrørende Abuja I-projektet ikke kan tiltrædes.
- 83 For det andet skal Den Helleniske Republiks argument om, at den ikke har noget økonomisk ansvar i forhold til Abuja II-projektet, efterprøves. Idet Den Helleniske Republik har understreget, at dens deltagerrettigheder og -forpligtelser kun er fastsat i det oprindelige aftalememorandum og det supplerende aftalememorandum, gør den gældende, at den har trukket sig ud af projektet, fordi den aldrig ratificerede det supplerende aftalememorandum. Ifølge Den Helleniske Republik følger det således af artikel 15, stk. 1, i det oprindelige aftalememorandum, at den ikke har nogen økonomiske forpligtelser vedrørende Abuja II-projektet (jf. præmis 55-62 ovenfor).
- 84 I denne forbindelse bemærker Retten indledningsvis, at Den Helleniske Republik ikke bestrider, at den i mere end seks år, fra den 18. april 1994 til den 30. september 2000, som fuldgældig deltager var omfattet af Abuja II-projektet. Den Helleniske Republik, som i det foreliggende tilfælde påstår, at den har trukket sig ud af Abuja II-projektet, eftersom den aldrig ratificerede det supplerende aftalememorandum, deltog nemlig i dette projekt i næsten to år efter undertegnelsen af det nævnte aftalememorandum i december 1998 (jf. præmis 29 ovenfor). Den Helleniske Republik trak sig heller ikke formelt ud af projektet efter at have modtaget

Kommissionens skrivelser vedrørende Abuja II-projektet (jf. præmis 35 og 36 ovenfor), men nøjedes med i sin skrivelse af 2. oktober 2000 at anføre, at den ikke var i stand til at give et endeligt svar vedrørende Abuja II-projektet (jf. præmis 36 ovenfor). Den Helleniske Republik har ved flere lejligheder mellem april 1994 og september 2000 gennem sin adfærd ladet de andre deltagende parter forstå, at den forblev deltager i Abuja II-projektet. Den har også hos de andre deltagende parter skabt en forventning om, at den fortsat ville påtage sig sine økonomiske forpligtelser vedrørende Abuja II-projektet. En stillingtagen til Den Helleniske Republiks forpligtelser kan således ikke begrænses til det oprindelige og det supplerende aftalememorandum, men skal også tage hensyn til den forventning, som denne medlemsstat gennem sin adfærd har skabt hos de andre deltagende parter.

85 I denne forbindelse bemærker Retten, at princippet om god tro er en regel i den folkeretlige sædvaneret, som er anerkendt af Den Faste Internationale Domstol oprettet inden for rammerne af Folkeforbundet (jf. dom af 25.5.1926, *Certain German Interests in Polish Upper Silesia*, PCIJ, serie A 7, s. 30 og 39) og siden af Den Internationale Domstol, og Fællesskabet og de andre deltagende parter skal derfor i det foreliggende tilfælde overholde princippet.

86 Princippet er kodificeret i artikel 18 i Wienerkonventionen om traktatretten, indgået den 23. maj 1969, der har følgende ordlyd:

»En stat er forpligtet til at afholde sig fra handlinger, der ville berøve traktaten dens formål og hensigt, når

- a) den har undertegnet traktaten eller udvekslet de instrumenter, der udgør traktaten, under forbehold af ratifikation, accept eller godkendelse, så længe den ikke klart har tilkendegivet, at det er dens hensigt ikke at blive deltager i traktaten, eller

- b) den har udtrykt sit samtykke til at være bundet af traktaten, så længe traktaten ikke er trådt i kraft, forudsat at denne ikrafttræden ikke utilbørligt forsinkes.«

87 Det bemærkes også, at princippet om god tro i folkeretten svarer til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som efter retspraksis er en del af Fællesskabets retsorden (Rettens dom af 22.1.1997, sag T-115/94, Opel Austria mod Rådet, Sml. II, s. 39, præmis 93).

88 Det er ubestridt, at Den Helleniske Republik den 18. april 1994 undertegnede det oprindelige aftalememorandum, og at den også ratificerede dette. Ifølge præamblen til dette aftalememorandum var den således en af de deltagende parter i Abuja II-projektet, som havde besluttet at opføre et fælles ambassadekompleks ud fra en »fælles interesse«. Denne status som deltagende part indebærer visse yderligere forpligtelser til samarbejde og solidaritet deltagerne imellem.

89 Det oprindelige aftalememorandum vedrører de indledende faser af Abuja II-projektet. Uanset at dette aftalememorandum, og navnlig dets artikel 11-15, kan kritiseres for ikke at være klart, er det ubestridt, at det heraf fremgår, at Kommissionen påtager sig at betale udgifterne i forbindelse med forberedelsen af projektet på 140 000 EUR, og at disse udgifter, hvis projektet blev gennemført, skulle refunderes af alle de deltagende parter i forhold til deres respektive andel i projektet (jf. navnlig artikel 12 i det oprindelige aftalememorandum som gengivet i præmis 12 ovenfor). Parterne har også under retsmødet bekræftet, at det af artikel 11-15 i det oprindelige aftalememorandum fremgår, at de interesserede deltagere efter første fase — kendetegnet ved den indledende udformning — til gennemførelse af projektet skulle undertegne et supplerende aftalememorandum vedrørende den detaljerede udformning af bygningskomplekset og den detaljerede finansiering af projektet.

- 90 Efter undertegnelsen af det oprindelige aftalememorandum indgik Kommissionen med godkendelse fra de deltagende parter kontrakter med konsulenterne (jf. præmis 16 ovenfor). Uanset at det fremgår af sagsakterne, at omkostningerne steg i forhold til budgetteringen, satte deltagerne, herunder Den Helleniske Republik, ikke spørgsmålstegn ved de påløbne udgifter under de projektansvarlige udvalgs møder (jf. præmis 18-23 ovenfor).
- 91 Det skal bemærkes, at det fremgår af det oprindelige aftalememorandum, som Den Helleniske Republik undertegnede og ratificerede, at medlemsstaters deltagelse i projektet er blevet fastsat i forhold til det areal, som man har anmodet om til sin delegation og omfatter en del af omkostningerne til de fælles og offentlige områder (jf. præmis 13 ovenfor). Den Helleniske Republik bestrider ikke at have anmodet om et areal på 591 m² til sin ambassade, således at dennes deltagelse i projektet og henset til, at der var fjorten deltagende parter, oprindeligt blev fastsat til 5,06%.
- 92 Efter den indledende projekteringsfase og i modsætning til det, som blev fastsat i det oprindelige aftalememorandum (jf. præmis 11 ovenfor), besluttede de deltagende parter sig for at fortsætte projektet og bære omkostningerne til den detaljerede udformning af bygningskomplekset, inden det supplerende aftalememorandum var blevet udfærdiget. Navnlig godkendte arbejdsgruppen vedrørende administrative anliggender FUSP under sit møde den 24. februar 1997, hvor to repræsentanter fra Den Helleniske Republik deltog, at Kommissionen sammen med arkitekterne traf de nødvendige foranstaltninger til udarbejdelse af detaljerede planer uden at afvente det supplerende aftalememorandum (jf. præmis 24 ovenfor). Det blev fastslået, at »ligesom i tidligere tilfælde skal de beløb, der således forudbetales af Kommissionen, senere betales af de andre deltagende parter i henhold til de herfor fastsatte procedurer i det oprindelige aftalememorandum«.
- 93 Det drejer sig her om et væsentligt element. Ved at beslutte at udarbejde detaljerede planer uden at afvente udarbejdelsen af det supplerende aftalememorandum har de deltagende parter bevæget sig ud over de indledende faser, idet de således nødvendigvis har indgået en stiltiende aftale om at færdiggøre projektet. Hvad angår

omkostningerne, som påløb ved denne beslutning, er det åbenbart, at de deltagende parter ikke kunne påberåbe sig procedurerne i det supplerende aftalememorandum, som endnu ikke var godkendt (jf. præmis 13 ovenfor). Ved at henvise til senere tilbagebetaling af de i det oprindelige aftalememorandum fastsatte forskud henviste de deltagende parter således reelt til dette aftalememorandums artikel 12, hvorefter deltagerne skulle refundere de af Kommissionen forudbetalte beløb i forbindelse med forberedelsen af projektet, hvis projektet blev gennemført (jf. præmis 12 ovenfor). Eftersom de deltagende parter under mødet den 24. februar 1997 besluttede at gennemføre projektet, kunne de ikke længere frit trække sig ud af projektet uden at betale deres del af de indledende udgifter og senere udgifter.

- 94 Uanset at visse medlemsstater herefter trak sig ud af projektet (jf. præmis 25 og 27 ovenfor), udviste Den Helleniske Republik ingen adfærd, der kunne rejse tvivl om dens deltagelse. Endvidere rejste den ingen indsigelse mod udgifterne i hovedkontrakten indgået med konsulenterne den 12. november 1997, der beløb sig til 1 895 696 EUR (jf. præmis 26 ovenfor).
- 95 Den 9. december 1998 undertegnede Den Helleniske Republik og de andre deltagende parter, som ikke havde trukket sig ud af projektet, det supplerende aftalememorandum (jf. præmis 29 ovenfor). I de følgende måneder udviste Den Helleniske Republik desuden en adfærd som en fuldgyldig deltager i projektet. Det var først i løbet af sommeren 2000, at den for første gang tilkendegav et forbehold med hensyn til dens fortsatte deltagelse, hvilket ledte Kommissionen frem til den konklusion, at den havde trukket sig ud af projektet (jf. præmis 36 ovenfor).
- 96 Det er ubestridt, at Den Helleniske Republik havde ret til at trække sig ud af projektet. Henset til udviklingen i dens deltagelse siden den indledende fase og på trods af den manglende ratificering af det supplerende aftalememorandum mener Retten ikke, at den kunne trække sig ud uden at skulle være ansvarlig for udgifter i forbindelse med dens deltagelse i Abuja II-projektet.

- 97 Den Helleniske Republik skulle som undertegnende stat af det supplerende aftalememorandum handle i god tro i forhold til de andre deltagende parter. Denne forpligtelse var styrket af den omstændighed, at Den Helleniske Republik havde undertegnet og ratificeret det oprindelige aftalememorandum, og af, at den fra den 18. april 1994 til den 30. september 2000 var en »deltagende part« i projektet. I denne forbindelse skal det for det første understreges, at Den Helleniske Republik har deltaget i møderne for de ansvarlige projektudvalg og godkendt Kommissionens udgifter. For det andet anmodede Den Helleniske Republik om, at arealet for dennes ambassade i komplekset blev på 591 m², og accepterede, efter at visse medlemsstater havde trukket sig ud af projektet, at dette areal steg til 677 m² (jf. udbudsproceduren af 28.4.1999). Faktisk har den i 1999 og 2000 fuldt ud knyttet sig til udbudsproceduren for projektet, og dens repræsentanter har deltaget i vurderingen af byggeselskaberne (jf. præmis 31 og 33 ovenfor).
- 98 Endvidere har Den Helleniske Republik ikke mellem den 18. april 1994 og den 30. september 2000 rejst tvivl om sin deltagelse i projektet. Hvis den ikke mente at bære noget økonomisk ansvar før en ratificering af det supplerende aftalememorandum, skulle den have rejst indsigelse mod betalingsordrerne af den 10. juni 1998 og den 17. februar 2000, som Kommissionen tilstillede den for Abuja II-projektet (jf. præmis 28, 32 og 34 ovenfor). Desuden har den aldrig tilkendegivet sin hensigt om at trække sig ud eller om ikke at ratificere det supplerende aftalememorandum, på trods af at flere medlemsstater trak sig ud, og på trods af den heraf følgende ændring af dens egen del af projektet. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det følger af Wienerkonventionen om traktatretten (jf. præmis 86 ovenfor), at den part, som vil træde tilbage fra en international aftale, er forpligtet til at meddele de andre deltagere dette (artikel 65 og 67).
- 99 Retten mener, at det fremgår af det foregående, at Den Helleniske Republik har handlet som en fuldgældig deltager i projektet. Ved sin adfærd har Den Helleniske Republik ladet de andre deltagende parter forstå, at den accepterede og godkendte Kommissionens handlinger på deltagernes vegne. Således skabte den hos de andre deltagende parter en tillid til, at den ville påtage sig sine økonomiske forpligtelser vedrørende projektet. Endvidere skal det fastslås, at Den Helleniske Republiks deltagelse i projektet, og navnlig dens ambassade på 677 m², har haft en direkte virkning på projektets samlede omkostninger. På grundlag af princippet om god tro kan Den Helleniske Republik således ikke fritage sig fra sine økonomiske forpligtelser

ved at påberåbe sig den omstændighed, at den ikke havde ratificeret det supplerende aftalememorandum.

- 100 I øvrigt følger Den Helleniske Republiks forpligtelser også af ordlyden af det oprindelige aftalememorandum. Som Den Helleniske Republik har anerkendt (præmis 56 ovenfor), følger det udtrykkeligt af det oprindelige aftalememorandums artikel 15, stk. 1, at en deltagende part, som ikke undertegner det supplerende aftalememorandum, kan fritages fra sine økonomiske forpligtelser vedrørende projektet (jf. præmis 15 ovenfor). Det er dog ubestridt, at Den Helleniske Republik undertegnede det supplerende aftalememorandum. Under de i denne sag foreliggende omstændigheder skal det oprindelige aftalememorandums artikel 15, stk. 1, forstås helt modsat den fortolkning, Den Helleniske Republik har anlagt.
- 101 Den Helleniske Republik har gjort gældende, at ratificeringen af det supplerende aftalememorandum udgør en nødvendig betingelse for, at det træder i kraft (jf. præmis 57 ovenfor). Retten påpeger i denne henseende, at det supplerende aftalememorandum i henhold til sin artikel 14 finder foreløbig anvendelse fra den første dag i den anden måned efter undertegnelsen. Eftersom dette aftalememorandum blev undertegnet af de deltagende parter den 9. december 1998, fandt det foreløbigt anvendelse fra og med den 1. februar 1999. Det supplerende aftalememorandum fandt således foreløbig anvendelse på Den Helleniske Republik frem til oktober 2000. Den Helleniske Republik kan ikke tilsidesætte denne foreløbige anvendelse under påberåbelse af, at den ikke har ratificeret dette aftalememorandum.
- 102 I øvrigt skal det bemærkes, at de otte andre medlemsstater, der havde trukket sig ud af projektet, betalte deres del af udgifterne, uanset at de ikke alle havde ratificeret det supplerende aftalememorandum.
- 103 Af det foregående følger, at Den Helleniske Republik skal være ansvarlig for alle udgifter i forbindelse med dennes deltagelse i Abuja II-projektet.

- 104 Den Helleniske Republik indrømmer, at de andre deltagende parter kun havde grund til at forvente, at den ville påtage sig sine endelige kontraktforpligtelser, hvis ikke omstændighederne »fuldstændigt havde ændret sig« (jf. præmis 65 ovenfor). I modsætning til det af Den Helleniske Republik anførte kan — hvad angår planerne om opførelse af en bygning — forøgelsen af omkostningerne ved et projekt ikke anses for en »fuldstændig ændring af omstændighederne«. Desuden accepterede Den Helleniske Republik projektets øgede omkostninger, som var kendt siden påbegyndelsen af Abuja II-projektet (jf. præmis 90 ovenfor), og den gjorde ingen indsigelse, da dens andel i projektet steg som følge af, at flere medlemsstater trak sig ud af projektet mellem 1997 og 1999.
- 105 Det følger af det ovenstående, at anbringendets første led må forkastes.

Anbringendets andet led vedrørende tilsidesættelse af finansforordningen og af forordning nr. 2342/2002

Parternes argumenter

- 106 Den Helleniske Republik har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat finansforordningen og forordning nr. 2342/2002 ved at foretage inddrivelse af de omhandlede beløb ved modregning.
- 107 I modsætning til det, Kommissionen har anført, har Den Helleniske Republik gjort gældende, at det i forhold til både Abuja I-projektet og Abuja II-projektet er åbenbart, at beløbet og begrundelsen for de krævede beløb er omgærdet med usikkerhed. Ved tre på hinanden følgende skrivelser af 29. maj 2002, 11. oktober 2002 og 31. januar 2003 anmodede Kommissionen Den Helleniske Republik om at

betale tre helt forskellige beløb for de omhandlede projekter (henholdsvis 1 276 484,50 EUR, 861 813,87 EUR og 516 374,96 EUR). Forsinkelsen med betalingen af det skyldige beløb skyldes derfor den manglende klarhed i visse oplysninger i debetnotaerne samt de store forskelle mellem de nævnte beløb (jf. præmis 54 ovenfor). I denne forbindelse har Den Helleniske Republik gjort opmærksom på, at gælden på 1 276 484,50 EUR blev annulleret som uberettiget.

- 108 Den Helleniske Republik har tilføjet, at Kommissionen har tilsidesat principperne, som regulerer inddrivelses ved modregning som fastsat i artikel 77-89 i forordning nr. 2342/2002. Ifølge Den Helleniske Republik er navnlig betingelserne for at anvende artikel 83 i forordning nr. 2342/2002, hvorefter fordringen skal være sikker og opgjort, for at modregningen er gyldig, ikke opfyldt.
- 109 Ifølge Den Helleniske Republik indeholder finansforordningen og forordning nr. 2342/2002 desuden bestemmelser, der tilsigter at beskytte Fællesskabernes økonomiske interesser (artikel 78, stk. 1, og artikel 80, stk. 1, i forordning nr. 2342/2002). I det foreliggende tilfælde vedrører modregningsbeløbet — navnlig det, der vedrører Abuja II-projektet — ikke Fællesskabets fordringer i forhold til Den Helleniske Republik, men eventuelle fordringer, der alene inden for rammerne af det oprindelige aftalememorandums bestemmelser påhviler de deltagende parter i Abuja II-projektet. Den Helleniske Republik udleder heraf, at Kommissionen ikke gyldigt kan anvende de i finansforordningen fastsatte procedurer.
- 110 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgeren med urette bestrider disse fordringer, der er sikre, opgjorte og forfaldne.

Rettens bemærkninger

- 111 Indledningsvis skal det fastslås, at det fremgår af finansforordningens anvendelsesområde — og navnlig af dens artikel 1 — at inddrivelsesproceduren ved modregning

som fastsat i dennes artikel 73, stk. 1 (jf. præmis 3 ovenfor), kun finder anvendelse på beløb, som henhører under Fællesskabets budget. Det er dog ikke bestridt, at Kommissionen i henhold til artikel 268 EF, der både fastsætter optagelsen i budgettet af Fællesskabets udgifter og visse udgifter, som følger af bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Union om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, var beføjet til at debitere Fællesskabets budget udgifterne fra Abuja I- og II-projekterne.

- 112 Ifølge Den Helleniske Republik har Kommissionen tilsidesat finansforordningen og forordning nr. 2342/2002, eftersom de omhandlede fordringer ikke var »sikre og opgjort« som omhandlet i disse forordninger. Den Helleniske Republik henleder navnlig opmærksomheden på, at størrelsen på og begrundelsen for de krævede beløb er omgærdet med usikkerhed (jf. præmis 106-108 ovenfor).
- 113 Det skal i denne forbindelse fastslås, at finansforordningen og forordning nr. 2342/2002 indeholder detaljerede bestemmelser for Kommissionens ret til at foretage inddrivelse ved modregning.
- 114 Finansforordningens artikel 73, stk. 1, bestemmer, at regnskabsføreren ved modregning inddriver Fællesskabernes fordringer, der er behørigt udstedt af den kompetente anvisningsberettigede, i alle tilfælde, hvor debitor selv i forhold til Fællesskaberne har en fordring, der er sikker, opgjort og forfalden til betaling (jf. præmis 3 ovenfor).
- 115 Hvad angår den procedure, der finder anvendelse, bestemmer finansforordningens artikel 71, at den kompetente anvisningsberettigede indledningsvis skal fastlægge en fordring, nemlig ved at kontrollere eksistensen af debtors gæld, fastslå eller kontrollere gældens tilstedeværelse og størrelse samt kontrollere, at gælden er forfalden (jf. præmis 1 ovenfor). Artikel 79 i forordning nr. 2342/2002 kræver bl.a., at

den anvisningsberettigede sikrer sig, at fordringen »er sikker« og ikke undergivet nogen betingelse. Den anvisningsberettigede skal også sikre sig, at fordringen »er opgjort« og beløbet nøjagtigt fastsat, samt at den »er forfalden«, nemlig at den ikke er undergivet nogen frist (jf. præmis 5 ovenfor). Ydermere bestemmer artikel 80 i forordning nr. 2342/2002, at enhver fastlæggelse af en fordring er baseret på bilag, der bekræfter Fællesskabernes rettigheder.

- 116 Enhver fordring, der er »sikker, opgjort og forfalden til betaling«, skal fastlægges ved en indtægtsordre, der sendes til regnskabsføreren og er udarbejdet af den kompetente anvisningsberettigede (finansforordningens artikel 71, stk. 2). Indtægtsordren er den transaktion, hvorved den kompetente anvisningsberettigede giver regnskabsføreren instruks om at inddrive den fastlagte fordring (artikel 78, stk. 2, i forordning nr. 2342/2002).
- 117 I det foreliggende tilfælde har Den Helleniske Republik ikke godtgjort, at den anvisningsberettigede har begået en fejl ved at nå frem til, at den omhandlede fordring var »sikker, opgjort og forfalden til betaling«.
- 118 Det skal i denne forbindelse understreges, at modregning i henhold til finansforordningens artikel 73, stk. 1, ikke er udelukket, når en af gældsposterne er fastlagt, eller når der har været forhandlinger mellem Kommissionen og debitor vedrørende disse gældsposter. I modsat fald ville debitor kunne forsinke inddrivelsen af en gæld i det uendelige.
- 119 På denne baggrund pålagde Den Helleniske Republik i sin skrivelse af 29. december 2003 sin faste repræsentant ved Den Europæiske Union at sikre sig, at Kommissionen foretog modregningen undtagen hvad angik Abuja II-projektet (jf. præmis 42 ovenfor).

120 På trods af sin skrivelse af 29. december 2003 har Den Helleniske Republik i det foreliggende tilfælde gjort gældende, at fordringerne ikke var sikre og opgjort, eftersom Kommissionen anmodede Den Helleniske Republik om at betale tre helt forskellige beløb for de omhandlede projekter (jf. præmis 107 ovenfor). Uanset at der i 2002 har kunnet være en usikkerhed om fordringerne, mener Retten, at Kommissionen — efter en udveksling af skrivelser mellem parterne og en ny undersøgelse af sagens akter — i 2004, da den foretog inddrivelsen, er nået frem til en sikker konklusion hvad angår de skyldige beløb.

121 Det skal præciseres, at Den Helleniske Republik indrømmer, at Kommissionen annullerede debetnotaen på 1 276 484,50 EUR mere end et år inden inddrivelsen ved modregning i marts 2004 (jf. præmis 107 ovenfor). Denne debetnota vedrørte byggeomkostninger i forbindelse med Abuja II-projektet, og det er i den foreliggende sag ubestridt, at Kommissionen ikke har forsøgt at inddrive dette beløb ved den anfægtede handling. Heraf følger, at den pågældende debetnota ikke er relevant i det foreliggende tilfælde.

122 Hvad angår den skrivelse af 11. oktober 2002, hvori Kommissionen anmodede om betaling af 861 813,87 EUR og 11 000 USD vedrørende Abuja I- og II-projekterne, nedsatte Kommissionen dette beløb noget før inddrivelsesbeslutningen. I sin skrivelse af 31. januar 2003 anmodede Kommissionen nemlig om betaling af 516 374,96 EUR og 12 684,89 USD.

123 Efter den sidste debetnota af 28. marts 2003 og pålæggelsen af morarenter fastsatte Kommissionen i sin skrivelse af 16. februar 2004 det skyldige beløb til 565 656,80 EUR (jf. præmis 43 ovenfor). Kommissionen vedlagde de 11 tilsvarende debetnotaer for perioden fra den 20. august 1997 til den 28. marts 2003 og gav udtryk for sin hensigt om at foretage inddrivelse ved modregning.

- 124 Endvidere fremgår det af sagen, at Kommissionen, da den foretog den anfægtede handling, støttede ret på bilag, som attesterede Fællesskabernes rettigheder i overensstemmelse med finansforordningens artikel 71 og artikel 80 i forordning nr. 2342/2002. Disse bilag indeholdt det oprindelige aftalememorandum, som var undertegnet af Den Helleniske Republik, det supplerende aftalememorandum, som var undertegnet af Den Helleniske Republik, referaterne af de møder, hvorunder Kommissionen af de deltagende parter, herunder Den Helleniske Republik, fik godkendelse til at fortsætte Abuja II-projektet uden at afvente færdiggørelsen af det supplerende aftalememorandum, dokumenter vedrørende Den Helleniske Republiks forbindelse til udbudsproceduren for projektet i 1999 og 2000, samt adskillige dokumenter vedrørende omkostninger forbundet med Abuja I-projektet, som Den Helleniske Republik har afholdt frem til den 13. juli 2002.
- 125 Hver af de 11 debetnotaer, som Kommissionen tilstillede Den Helleniske Republik og vedlagde skrivelsen af 16. februar 2004, fastsætter desuden en forfaldsdato, sådan som artikel 78 i forordning nr. 2342/2002 bestemmer, og det er ubestridt, at Den Helleniske Republik ikke har betalt sin gæld inden for den således fastsatte frist.
- 126 Den Helleniske Republik har ikke fremført nogen omstændigheder til godtgørelse af, at Kommissionen ikke har fulgt den i de omhandlede forordninger fastsatte procedure, og at den ikke havde ret til at konkludere, at fordringen var »sikker, opgjort og forfalden til betaling«. Navnlig har Den Helleniske Republik ikke godtgjort, at gælden var undergivet nogen betingelse, eller at det skyldige beløb ikke nøjagtigt var fastsat (jf. præmis 115 ovenfor).
- 127 Hvad angår Abuja II-projektet har Den Helleniske Republik nemlig ikke gjort gældende, at fordringen ikke var sikker og opgjort. Den har begrænset sig til at gøre gældende, at den ikke var økonomisk forpligtet i forhold til dette projekt, hvilket er et argument, Retten har forkastet inden for rammerne af anbringendets første led.

- 128 Hvad angår Abuja I-projektet har Den Hellenke Republik gjort gældende, at Kommissionen ikke burde have foretaget inddrivelse trods de igangværende forhandlinger. Som Retten har anført i præmis 118 ovenfor, kan igangværende forhandlinger ikke forhindre Kommissionen i at foretage inddrivelse. Det fremgår navnlig af Kommissionens skrivelse af 12. juni 2003, at den efter den dato var orienteret om Den Hellenke Republiks indsigelse vedrørende Abuja I-projektet. Retten mener, at Kommissionen havde ret til at afvise den pågældende indsigelse og til i marts 2004 under efterlevelse af procedurerne fastsat i finansforordningen og forordning nr. 2342/2002 at foretage inddrivelse ved modregning.
- 129 Ifølge Den Hellenke Republik var Kommissionen ikke beføjet til at foretage inddrivelse ved modregning, eftersom de ovennævnte forordninger tilsigter at beskytte Fællesskabernes økonomiske interesser. De pågældende fordringer påhvilede ifølge Den Hellenke Republik de deltagende parter og ikke Fællesskabet (jf. præmis 109 ovenfor).
- 130 Retten mener, at de pågældende fordringer er Fællesskabets. Hvad angår Abuja I-projektet er det ubestridt, at Kommissionen med medlemsstaternes tilsagn lejede den pågældende bygning og fremlejede kontorer til dem. Kommissionen leverede også visse tjenesteydelser til medlemsstaterne. Disse medlemsstater, herunder Den Hellenke Republik, anvendte kontorerne vel vidende, at Kommissionen på vegne af alle brugerne forpligtede sig i forhold til ejeren af bygningen. Kommissionen var reelt deres mandatar.
- 131 Hvad angår Abuja II-projektet var Kommissionen også de deltagende parters mandatar (jf. eksempelvis artikel 11 og 12 i det oprindelige aftalememorandum, præmis 11 og 12 ovenfor). Det fremgår af sagen, at Kommissionen forudbetalte de omtvistede beløb på medlemsstaternes vegne og som forudbetaling for sin egen deltagelse i projektet. De pågældende beløb var således skyldige i forhold til Fællesskabet og ikke i forhold til de deltagende parter.

- 132 I modsætning til det Den Helleniske Republik har gjort gældende, følger det heraf, at de fastsatte betingelser for inddrivelse ved modregning var opfyldt på datoen for den anfægtede handling.
- 133 Anbringendets andet led må derfor forkastes som ugrundet.

Kommissionens påstand om, at Rådets Juridiske Tjenestes udtalelse af 26. juni 1998 udtages af sagens akter

- 134 Hvad angår den af Kommissionen rejste indsigelse vedrørende Rådets Juridiske Tjenestes udtalelse af 26. juni 1998 (jf. præmis 48 ovenfor) skal det fastslås, at det ville være til skade for den almene interesse i, at institutionerne kan indhente uafhængige juridiske udtalelser fra deres juridiske tjeneste, såfremt sådanne interne dokumenter kunne fremlægges under en sag for Retten af andre personer end de tjenestegrene, på hvis anmodning de er blevet udfærdiget, uden at en sådan fremlæggelse er blevet tilladt af den pågældende institution eller anordnet af denne retsinstans (Domstolens kendelse af 23.10.2002, sag C-445/00, Østrig mod Rådet, Sml. I, s. 9151, præmis 12, og Rettens kendelse af 10.1.2005, sag T-357/03, Gollnisch m.fl. mod Parlamentet, Sml. II, s. 1, præmis 34).
- 135 I det foreliggende tilfælde har Den Helleniske Republik ikke gjort gældende, at Rådet havde tilladt fremlæggelsen af den omhandlede udtalelse. Under disse omstændigheder bør der gives Kommissionen medhold i dennes påstand, og denne udtalelse udtages af sagens akter.
- 136 Af samtlige de anførte betragtninger følger, at Kommissionen bør frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

¹³⁷ Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Den Helleniske Republik har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Første Afdeling)

- 1) Rådets Juridiske Tjenestes udtalelse af 26. juni 1998, der er fremlagt af Den Helleniske Republik som bilag 12 til stævningen, udtages af sagens akter.**
- 2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**
- 3) Den Helleniske Republik betaler sagens omkostninger.**

García-Valdecasas

Cooke

Labucka

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. januar 2007.

E. Coulon

J.D. Cooke

Justitssekretær

Afdelingsformand