FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO SAGGIO

föredraget den 14 juli 1998 *

1. Med stöd av artikel 181 i EG-fördraget har kommissionen väckt talan vid domstolen och yrkat att Industrial Refuse & Coal Energy Limited (nedan kallat Iraco), ett bolag bildat enligt engelsk rätt, skall förpliktas att återbetala ett förskott som bolaget på sin tid erhållit för att genomföra ett projekt enligt ett avtal som kommissionen ensidigt har hävt på grund av svarandens underlåtenhet att fullgöra detsamma.

Kommissionen yrkar särskilt att Iraco skall förpliktas att till kommissionen betala 242 234 ECU jämte dröjsmålsränta med 8,15 procent per år från den 20 oktober 1993 och att ersätta rättegångskostnaderna.

Bakgrund

Avtalet mellan parterna

2. Europeiska ekonomiska gemenskapen, företrädd av kommissionen, ingick den 9 juli 1987 ett avtal om genomförande av ett pilotprojekt för omvandling av en omlastningsstation för avfall till en anläggning för elkraftsproduktion genom behandling av obearbetat tätortsavfall (nedan kallat avtalet).

3. Artikel 13 i avtalet innehåller en skiljedomsklausul enligt vilken parterna hänvisade alla tvister om avtalets giltighet, tolkning eller tillämpning till EG-domstolen. Enligt de avtalsslutande parternas önskan skulle avtalet regleras av engelsk rätt. [1]

4. Enligt avtalet åtog sig Iraco att utföra nödvändiga arbeten för att projektet skulle kunna avslutas under augusti månad 1989. Kommissionen var för sin del skyldig att bevilja Iraco ekonomiskt stöd som motsvarade 26,2 procent av projektets faktiska kostnad utan att ett tak om 636 612 ECU fick

* Originalspråk: italienska.

1 — Se artikel 14 i avtalet.

överskridas. I vart fall ansågs de belopp som kommissionen betalat ut i förskott kunna betalas tillbaka fram till dess att den slutgiltiga rapporten och kostnadsredovisningen hade godkänts.

5. Enligt artikel 6 i avtalet bar Iraco hela ansvaret för eventuell förlust eller skada som bolaget kunde lida under avtalets genomförande. I den följande artikel 7 föreskrevs att varje ändring i avtalet skulle ske skriftligen.

6. Enligt artikel 9 slutligen kunde avtalet hävas av var och en av de avtalsslutande parterna med en uppsägningstid på två månader, om det skulle vara meningslöst att fortsätta arbetet som planerat. Om i ett sådant fall de belopp som kommissionen redan hade betalat ut översteg Iracos faktiska kostnader, vilka motsvarade villkoren för kommissionens beviljande av stöd, skulle Iraco betala tillbaka överskottet till kommissionen, jämte ränta beräknad från den dag då arbetet upphörde.

De avtalsslutande parternas uppträdande

7. Till fullgörelse av avtalet betalade kommissionen ut två förskott till Iraco om 190 984 respektive 11 005 ECU.

Genom skrivelse av den 20 november 1987 underrättade bolaget kommissionen om att den byggplats som ursprungligen var avsedd för projektet hade övergetts och att sökandet efter en annan plats skulle försena projektet med flera månader. Kommissionen uttryckte besvikelse över förseningen men godtog i skrivelse av den 29 november 1988 att tidpunkten för avslutande av projektet senarelades från augusti 1989 till september 1990. Villkoret för senareläggandet var dock att Iraco skulle finna en lämplig byggplats och att de behöriga lokala myndigheterna skulle godkänna den, inom sex månader efter mottagandet av skrivelsen. I motsatt fall skulle kommissionen utöva sin rätt enligt bestämmelserna i artikel 9 i avtalet att ensidigt upphäva detta, eftersom kommissionen inte kunde acceptera att tilldelade medel förblev outnyttjade under längre tid.

8. Då någon byggplats för projektet fortfarande inte hade lokaliserats skrev kommissionen den 30 maj 1989 till Iraco för att meddela sin avsikt att häva avtalet. Beslutet bekräftades därefter genom skrivelse av den 23 augusti 1989 vari kommissionen bland annat anmodade Iraco att före den 30 september 1989 inkomma med en finansiell rapport innehållande en detaljerad sammanställning av de utgifter som hade uppkommit i samband med projektet till och med den 15 december 1988 och därvid ange det totala räntebelopp som hade samlats på det konto till vilket förskottet hade överförts.

9. Först den 15 maj 1990, efter en ny påminnelse av kommissionen, skickade Iraco in en

rapport med dels motiveringar till varför projektet inte hade genomförts, dels en sammanställning av de utgifter som hade uppkommit vid fullgörelsen av avtalet.

10. Kommissionen bad ett oberoende bolag att utföra en teknisk och ekonomisk kontroll av de utgifter som Iraco hade redovisat. Kommissionen meddelade därefter Iraco resultatet av denna revision i skrivelse av den 4 augusti 1993, vari kommissionen gjorde gällande sin egen fordran om 242 234 ECU, för vilken den krävde återbetalning inom två månader. Den 12 oktober 1993 skickade kommissionen fakturan avseende fordran till Iraco.

11. Genom skrivelse av den 18 augusti bestred Iraco kommissionens krav på återbetalning av förskotten och krävde för sin del att kommissionen skulle utge ett belopp om 636 612 ECU som ersättning för ytterligare arbete, skada och utebliven vinst till följd av avtalets hävande. Iraco krävde dessutom betalning om 1 000 000 ECU som ersättning av den skada som bolaget orsakats genom ett ärekränkande uppträdande från vissa tjänstemän vid kommissionen vid ett möte mellan parterna.

Förfarandet

12. Kommissionen har väckt talan vid domstolen enligt skiljedomsklausulen och yrkat att Iraco skall förpliktas att betala ett belopp om 242 234 ECU, jämte dröjsmålsränta enligt en räntesats på 8,15 procent per år från den 20 oktober 1993.

13. Svarandebolaget har inställt sig och har ingivit en handling betecknad "svarsinlaga och genkäromål", i vilken bolaget motsätter sig kommissionens krav på återbetalning av tidigare utgivna belopp och yrkar att kommissionen skall förpliktas att till bolaget betala ett belopp om 445 174 ECU som ersättning för den skada som det åsamkats till följd av kommissionens avtalsbrott och ett belopp om 1 000 000 ECU som ersättning för affärsförluster under perioden år 1987 till 1996. [2]

Prövning i sak

14. Kommissionens yrkande om återbetalning är välgrundat och skall bifallas. Yrkandet om räntebetalning kan, som jag skall förklara nedan, däremot bifallas endast till en del.

2 — Kommissionens yrkande att domstolen skulle avvisa svarsinlagan och bifalla talan genom tredskodom i den mening som avses i artikel 94 i rättegångsreglerna avslogs. Se beslut av den 23 september 1997 i mål C-337/96, kommissionen mot Iraco (inte publicerat i REG).

15. Enligt kommissionen består Iracos underlåtenhet att fullgöra avtalet i att bolaget dröjde för länge med att finna en lämplig byggplats för projektet, vilket medförde att gemenskapen inte längre hade något intresse av att förlänga avtalet. I enlighet med bestämmelserna i artikel 9 i avtalet var kommissionen berättigad att häva detta och följaktligen berättigad till återbetalning av förskotterade belopp, jämte ränta enligt avtalet, med avdrag för Iracos faktiska kostnader, vilket motsvarade villkoren för kommissionens beviljande av ekonomiskt stöd.

16. Svaranden gör däremot gällande att kommissionen inte uppfyllde villkoren i avtalet på två punkter.

För det första motverkade kommissionen syftet med avtalet genom att göra projektet "tekniskt rättsstridigt". [3] Närmare bestämt anklagas kommissionen för att år 1987 ha inlett diskussioner med behöriga brittiska myndigheter med ansvar för miljöpolitiken och att allmänt ha inlett studier i syfte att anta ett strängare direktiv på området för miljöskydd, avseende kriterier för avfallsförbränningsanläggningar.

17. Kommissionens otillåtna uppträdande hade därefter kulminerat i och med att rådet den 8 juni 1989 antog direktiv (EEG) nr 369/89 om förhindrande av lutftförorening från nya kommunala avfallsförbränningsanläggningar. [4] Gränsvärdena för utsläpp enligt gemenskapsrättens regler är nämligen lägre än de som gällde för projektet och mer allmänt föreskrivs normer i direktivet för byggande av avfallsförbränningsanläggningar som inte är förenliga med det projekt som avtalet gäller.

18. Iraco beslöt följaktligen att göra sitt yttersta, med risk för att försena arbetets avslutande, för att göra projektet förenligt med bestämmelserna i direktivet, vilket bolaget ansåg kunde liknas vid en skriftlig ändring av avtalet i den mening som avses i artikel 7 i detta.

19. För det andra påstås kommissionen ha åsidosatt sina skyldigheter enligt avtalet genom att underrätta tredje man, nämligen KTI Energy Inc., om vilka åtgärder som kommissionen avsåg att vidta i fråga om avtalet med Iraco. Svaranden hänvisar i synnerhet till en skrivelse av den 12 juni 1989 bland handlingarna i målet, genom vilken kommissionen som svar på en begäran från KTI Energy underrättade detta bolag om att

3 — Se punkt 10 i svarsinlagan.

4 — EGT L 163, s. 32; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 61.

dess deltagande i projektet var uteslutet, och att avtalet var nära att hävas.

20. Svarandens tredje och sista argument tycks däremot hänvisa till kommissionens utomobligatoriska ansvar, eftersom det är en kommissionstjänstemans uppträdande som ifrågasätts, vilken vid ett möte hade förtalat en person i ansvarig ställning hos Iraco. Detta hade fått till följd att ett konsortium bestående av Iraco och andra bolag hade misslyckats med att få delta i genomförandet av ett annat projekt, vilket för övrigt inte hade något samband med villkoren i det avtal som är i fråga i detta mål.

21. Inget av de argument som svaranden framfört verkar övertygande.

När det gäller antagandet av direktiv 89/369 och förarbetena till detta kan först noteras att Iraco gjort en felbedömning genom att förväxla kommissionens roll som avtalsslutande part enligt privaträtten med dess ansvar att delta i utarbetandet av gemenskapslagstiftningen. Även om det i direktivet hade stadgats sådana tvingande normer att de hade medfört en väsentlig ändring i avtalets innehåll, skulle denna omständighet ändå inte göra kommissionen ansvarig för åsidosättande av sina skyldigheter enligt avtalet.

22. I varje fall påverkar direktiv 89/369 på intet sätt parternas skyldigheter enligt avtalet, av följande skäl.

A. Direktivet, som antogs den 8 juni 1989, skulle ha genomförts av medlemsstaterna före den 1 december 1990. Projektet skulle enligt avtalet ha avslutats senast i september 1990 och en byggplats skulle ha bestämts senast i maj 1989, även om hänsyn tas till den senare uppläggning som parterna kommit överens om. Härav följer att Iracos dröjsmål med att finna en lämplig byggplats för projektet, vilket förorsakade avtalets hävande, faktiskt är att hänföra till tiden innan direktivets antogs och därför inte kan anses vara en följd av detta.

B. Åtgärderna i artikel 2 i direktivet gäller uteslutande "nya avfallsförbränningsanläggningar". De senare definieras i artikel 1.5 i direktivet som anläggningar som beviljas tillstånd att tas i drift från och med den 1 december 1990. Den anläggning som avtalet hänvisar till och som skulle finnas på plats senast i september 1990 skulle följaktligen i vart fall inte ha varit underställd de nya bestämmelserna.

C. Direktivet kan inte anses som en skriftlig ändring i avtalet i den mening som avses i artikel 7 i detta, av det enkla skälet att det i

sin egenskap av rättsakt inte har förhandlats fram av de avtalsslutande parterna.

23. När det så gäller det andra yrkandet — åsidosättande av skyldigheten till konfidentiell behandling — skall först påpekas att det enligt artikel 11 i avtalet krävdes konfidentiell behandling endast för vissa upplysningar, nämligen just dem som Iraco lämnade till kommissionen om sådana händelser som var viktiga för avtalets fullgörelse och för projektets industriella och kommersiella resultat.

Iraco kritiserar i målet kommissionen för att genom skrivelse av den 12 juni 1989 ha underrättat bolaget KTI Energy om vilka åtgärder som kommissionen avsåg att vidta i framtiden. Denna skrivelse är i själva verket endast svar på en begäran från KTI Energy att i sin egenskap av partner till Iraco få delta i projektet. Svaret var nekande av det skälet att avtalet skulle hävas till följd av misslyckandet att finna en byggplats för anläggningen i fråga. Något åsidosättande av skyldigheten till konfidentiell behandling enligt artikel 11 i avtalet kan inte uppfattas i detta meddelande, eftersom det inte rör någon omständighet som anges i denna bestämmelse. Detta framstår desto tydligare vid beaktande av att KTI Energy och Iraco var partner i ett gemensamt företag som bildats för att genomföra projektet och att följaktligen kommissionen hade rätt att anta att KTI Energy var vederbörligen underrättat om villkoren i avtalet.

24. Beträffande det tredje yrkandet — påståendet att en tjänsteman vid kommissionen hade förtalat Iraco och en av de ansvariga i bolaget — måste det påpekas, även innan det skall betonas att detta är ett rent påstående från Iracos sida som inte har stöd i några bevis och som kommissionen har förnekat, att skadeståndsyrkandet inte kan tas upp till sakprövning, eftersom det grundas på omständigheter som inte har något samband med avtalet i fråga, men som helt enkelt indirekt har orsakats av avtalets fullgörelse. Eventuellt förtal från en kommissionstjänstemans sida skulle nämligen kunna ge upphov till utomobligatoriskt ansvar för gemenskapen, vilket dock faller utanför domstolens behörighet, vilken i det förevarande fallet definieras av skiljedomsklausulen, som begränsar domstolens behörighet till enbart frågor om avtalets giltighet, tolkning eller tillämpning. [5]

25. Av vad ovan anförts framgår att Iracos genkäromål, i den mån det syftar till att från kommissionen erhålla ersättning för de skador som denna orsakat genom att åsidosätta sina skyldigheter enligt avtalet, skall avvisas då det är ogrundat. Det yrkande om ersättning från kommissionen för skador som orsakats genom ett uppträdande som inte

5 — Domstolens behörighet grundad på en skiljedomsklausul skall tolkas restriktivt och enbart på grundval av gemenskapsrätten, då den nationella lagstiftningen som reglerar avtalet saknar betydelse: se dom av den 18 december 1986 i mål 426/85, kommissionen mot Zoubek (REG 1986, s. 4057), punkterna 10 och 11.

hade någon anknytning till skyldigheterna enligt avtalet och heller inte något direkt samband med dessa skall avvisas, eftersom det faller utanför domstolens behörighet. [6]

ifrågasatts av svaranden, som nöjde sig med att åberopa de "tragiska" [7] omständigheter som kommissionen påstods vara orsak till och som hade berövat Iraco dess anseende, vinster och affärsverksamhet.

26. Eftersom det har fastställts att Iraco utan grund försummade sina skyldigheter enligt avtalet, särskilt den grundläggande skyldigheten att finna en lämplig byggplats för projektet, förefaller hävningen av avtalet enligt bestämmelserna i artikel 9 vara berättigad.

Iracos kostnader uppskattades till 32 151 UKL. Enligt artikel 3 i avtalet skulle kommissionen ha betalat 26,2 procent av kostnaderna, det vill säga 10 551 ECU. Kommissionen betalade ut 201 989 ECU i förskott. Det huvudbelopp som skulle återbetalas motsvarar alltså skillnaden, nämligen 191 438 ECU, jämte ränta enligt avtalet.

Enligt artikel 9 krävs i sådana fall bekräftelse på de belopp som kommissionen har betalat ut och på de faktiska utgifter som kontrahenten har haft för att utföra projektet, samtidigt som kontrahenten är skyldig att till kommissionen återbetala eventuellt överskott jämte ränta.

I artikel 9 i avtalet föreskrivs att ränta utgår från och med den dag då arbetet avslutades eller avbröts. Parterna har inte närmare angett vilken dag arbetet faktiskt avbröts. I brist på sådan information är det skäligt att hänvisa till den dag då avtalet hävdes, nämligen den 23 oktober 1989. Beloppet om 191 438 ECU skall följaktligen höjas med ränta till en räntesats på 8,15 procent från och med den 23 oktober 1989 till och med den 23 november 1990, den dag som kommissionen själv satt som gräns för räntans löptid.

27. Uppskattningen av det belopp som skulle återbetalas, enligt en revision som kommissionen bad ett oberoende konsultföretag att utföra, har i själva verket inte

Härav följer att Iraco är skyldig att till kommissionen återbetala ett belopp om

6 — Den "icke avtalsenliga grunden" faller utanför skiljedomsklausulens tillämpningsområde och domstolen saknar behörighet att pröva den: se dom av den 5 mars 1991 i mål C-330/88, Grifoni mot Europeiska atomenergigemenskapen (REG 1991, s. I-1045), punkt 20. Genkäromålet anses inte kunna tas upp till sakprövning när det härleds från det avtal som innehåller skiljedomsklausulen och inte heller står i ett direkt förhållande till de förpliktelser som följer av avtalet: se dom av den 20 februari 1997 i mål C-114/94, IDE mot kommissionen (REG 1997, s. I-803), punkt 82.

7 — Se punkt 29 i svarsinlagan.

208 340 ECU, inklusive ränta som beräknats till och med den 23 november 1990.

Kommissionen krävde det utestående beloppet genom faktura av den 12 oktober 1993 som Iraco mottog senast den 20 oktober 1993, vilket framgår av en skrivelse av samma datum som bolaget skickade till kommissionen. Då betalning inte skett, löper ränta på det ovannämnda beloppet från denna tidpunkt, i enlighet med avtalsvillkoren.

Frånsett beräkningen av räntan förefaller den beräkning som meddelades Iraco genom skrivelse av den 4 augusti 1993 sakna logiska fel, med den påföljden att kommissionens yrkande därför skall bifallas, till den del som angetts ovan.

28. Då Iraco har tappat målet och kommissionen har yrkat att svaranden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna enligt bestämmelserna i artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall Iraco ersätta rättegångskostnaderna.

29. Mot bakgrund av ovanstående föreslår jag att domstolen skall

— förplikta bolaget Industrial Refuse & Coal Energy Ltd att till kommissionen betala ett belopp om 208 340 ECU jämte dröjsmålsränta med 8,15 procent per år från den 20 oktober 1993,

— ogilla genkäromålet från bolaget Industrial Refuse & Coal Energy, i vilket yrkas att kommissionen skall förpliktas att ersätta den skada som orsakats genom direktivets antagande och genom åsidosättande av skyldigheten till konfidentiell behandling enligt avtalet,

— avvisa genkäromålet från bolaget Industrial Refuse & Coal Energy, i vilket yrkas att kommissionen skall förpliktas att ersätta den skada som uppstått till följd av att en tjänsteman vid kommissionen har utsatt bolaget för förtal,

— förplikta bolaget Industrial Refuse & Coal Energy att ersätta rättegångskostnaderna.