DOMSTOLENS DOM

10. juli 2003 *

I sag C-87/01 P,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. Oliver og H.M.H. Speyart, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

appellant,

angående appel af dom afsagt den 14. december 2000 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Fjerde Afdeling) i sag T-105/99, CCRE mod Kommissionen (Sml. II, s. 4099), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af denne dom,

* Processprog: fransk.

den anden part i appelsagen:

Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), Paris (Frankrig), ved avocats F. Herbert og F. Renard, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger i første instans,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene M. Wathelet og R. Schintgen samt dommerne C. Gulmann, A. La Pergola (referererende dommer), P. Jann, V. Skouris, N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues og A. Rosas,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 25. juni 2002,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. september 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. februar 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel af dom afsagt af Retten i Første Instans den 14. december 2000 i sagen CCRE mod Kommissionen (sag T-105/99, Sml. II, s. 4099, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten gav den franske sammenslutning Conseil des communes et régions d'Europe (europæiske kommuners og regioners råd, herefter »CCRE«) medhold i dens påstand om annullation af Kommissionens beslutning, som er indeholdt i dens skrivelse af 15. februar 1999 (herefter »den anfægtede beslutning«), hvorved der over for CCRE blev foretaget en modregning i parternes gensidige fordringer.

Sagens faktiske omstændigheder og den appellerede dom

2 Sagens faktiske omstændigheder er fremstillet således i den appellerede doms præmis 1-10:

»1 Den 11. februar 1994 og den 25. april 1995 indgik Conseil des communes et régions d'Europe (europæiske kommuners og regioners råd, herefter

»CCRE«), en fransk sammenslutning af nationale sammenslutninger af lokale og regionale myndigheder i Europa, sammenslutningen Agence pour les réseaux transméditerranéens (agenturet for transmediterrane netværk, herefter »ARTM«) og den franske sammenslutning Cités unies développement (herefter »CUD«) tre kontrakter om teknisk bistand med Kommissionen.

2 Disse kontrakter vedrørte to programmer for regionalt samarbejde, som var vedtaget i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1763/92 af 29. juni 1992 om finansielt samarbejde af interesse for alle tredjelande i Middelhavsområdet (EFT L 181, s. 5), benævnt MED-URBS og MED-URBS MIGRATION (herefter »MED-URBS-kontrakterne«). Ifølge artikel 8 i disse kontrakter er disse omfattet af belgisk ret, og der er ligeledes indsat en værnetingsklausul til fordel for de civile retter i Bruxelles for det tilfælde, at det ikke lykkes at bilægge en eventuel tvist mellem parterne i mindelighed.

3 Efter at have kontrolleret CCRE's regnskaber konkluderede Kommissionen, at der skulle opkræves et beløb på 195 991 ECU fra CCRE i henhold til MED-URBS-kontrakterne. Den udarbejdede derfor den 30. januar 1997 debitnota nr. 97002489N for dette beløb og afkrævede CCRE betaling ved skrivelse af 7. februar 1997.

4 I denne skrivelse, som først nåede frem til [CCRE] den 23. februar 1997, påberåbte Kommissionen sig generelt manglende overholdelse af de kontraktlige bestemmelser som begrundelse for betalingskravet.

5 På CCRE's anmodning præciserede Kommissionen i en skrivelse af 25. juli 1997, at budgetterne i forbindelse med hver kontrakt ikke var blevet overholdt, da der var blevet afholdt udgifter, som overskred de budgetmæssige grænser uden forudgående skriftlig tilladelse fra Kommissionen.

6 [CCRE] bestred i flere skrivelser samt under flere samtaler, at Kommissionens opfattelse var berettiget, og nægtede at betale det krævede beløb.

7 Ved anbefalet skrivelse af 19. november 1998 opfordrede Kommissionen CCRE til at betale det pågældende beløb inden for 15 dage fra modtagelsen af den nævnte skrivelse.

8 Ved skrivelse af 3. december 1998 fremsatte Kommissionen påkrav over for CCRE om betaling af beløbet på 195 991 ECU og henviste til, at beløbet kunne »inddrives ved modregning i de beløb [der skal betales til CCRE] som EF-bidrag, eller ved ethvert andet retsmiddel, såvel med hensyn til hovedstolen som renterne«.

9 Som svar på denne skrivelse bestred CCRE i sin skrivelse af 18. december 1998, at organisationens angivelige gæld var klar, og protesterede mod modregningen.

10 Ved skrivelse af 15. februar 1999 meddelte Kommissionen CCRE, at »den pågældende fordring [opfyldte] kravene om sikkerhed, om klarhed og om, at den er forfalden, således at der kan foretages modregning«. Den underrettede desuden [CCRE] om sin beslutning (herefter »den anfægtede beslutning« [...]) om at »inddrive beløbet på 195 991,00 EUR ved modregning i de beløb [...] der skal betales i EF-bidrag« for visse aktioner (herefter »de omtvistede aktioner«). Den tilføjede dernæst: »Betalingerne [...] anses for at være modtaget af CCRE med de forpligtelser, som følger deraf, hvad enten betalingerne udgør et forskud, et aconto-beløb eller endelig betaling.«

3 Den 20. april 1999 anlagde CCRE sag ved Tribunal de première instance de Bruxelles (Belgien) i overensstemmelse med værnetingsaftalen i MED-URBS-kontrakterne, hvorunder sammenslutningen bestred rigtigheden af Kommissionens angivelige fordring i henhold til de nævnte kontrakter og gjorde gældende, at betingelserne i belgisk ret for at bringe kontraktlige forpligtelser til ophør ved modregning derfor ikke var opfyldt.

4 Den 28. april 1999 anlagde CCRE sag ved Retten med påstand om annullation af den anfægtede beslutning.

5 Til støtte for søgsmålet påberåbte CCRE sig fire anbringender, nemlig manglende hjemmel for den anfægtede beslutning, tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og tilsidesættelse af begrundelsespligten i EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF).

6 I den appellerede doms præmis 23 forkastede Retten først Kommissionens formalitetsindsigelse, idet den fandt, at det klart fremgik af stævningen, at CCRE's søgsmål vedrørte Kommissionens beslutning som anført i skrivelsen af 15. februar 1999 om at foretage modregning, og ikke, som Kommissionen hævdede, debitnota nr. 97002489N af 30. januar 1997, og at søgsmålet derfor var anlagt inden for den i EF-traktatens artikel 173, stk. 5 (efter ændring nu artikel 230, stk. 5, EF), fastsatte frist.

7 Med hensyn til sagens realitet tog Retten stilling til anbringendet om manglende hjemmel og annullerede den anfægtede beslutning på grundlag af følgende præmisser:

»54 Det bemærkes dels, at nærværende sag drejer sig om annullation af Kommissionens beslutning i dens skrivelse af 15. februar 1999 om at foretage tvungen modregning over for [CCRE] i parternes gensidige fordringer, dels, at parterne har givet Bruxelles' civile retter kompetence til at påkende tvister, der opstår med hensyn til MED-URBS-kontrakterne. Retten skal således kun tage stilling til lovligheden af den nævnte beslutning med hensyn til dens virkninger for den manglende faktiske betaling af de omtvistede beløb til [CCRE].

55 Det bemærkes dernæst, at fællesskabsretten på sit nuværende udviklingstrin ikke indeholder udtrykkelige regler om Kommissionens ret som institution, der er ansvarlig for at gennemføre Fællesskabets budget i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 205 ([efter ændring] nu artikel 274 EF), til at foretage tvungen modregning over for enheder, der har fordringer på fællesskabsmidler, men som ligeledes er debitorer for beløb, der har fællesskabsoprindelse.

56 Modregning med hensyn til fællesskabsmidler er imidlertid et retligt instrument, hvis anvendelse Domstolen har anset for at være i overensstemmelse med fællesskabsretten i [dom af 1.3.1983], DEKA mod [Rådet og Kommissionen (sag 250/78, Sml. s. 421)], [af 15.10.1985], Continental Irish Meat, [(sag 125/84, Sml. s. 3441)] og [af 19.5.1998], Jensen- [og Korn- og Foderstofkompagniet (sag C-132/95, Sml. I, s. 2975)] [...].

57 Domstolens nævnte retspraksis indeholder imidlertid ikke alle de elementer, der er nødvendige for at afgøre nærværende sag.

58 I øvrigt bemærkes, at det ville være at foretrække, at de problemer, som opstår ved modregning, løses ved almindelige bestemmelser fastsat af lovgiver og ikke ved individuelle afgørelser truffet af Fællesskabets retsinstanser i sager, som indbringes for dem.

59 I mangel af udtrykkelige bestemmelser på området må der ved afgørelsen af, om den anfægtede beslutning har hjemmel, henvises til de gældende fællesskabsbestemmelser om Kommissionens virksomhed og til den nævnte retspraksis. I denne sammenhæng er det navnlig princippet om fællesskabsrettens virkning, som denne retspraksis henviser til (Jensen- [og Korn- og Foderstofkompagniet]-dommen, præmis 54 og 67), og princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, der må tages i betragtning.

60 Princippet om fællesskabsrettens virkning indebærer, at Fællesskabets midler skal stilles til rådighed og anvendes i overensstemmelse med deres bestemmelse.

61 Følgelig var Kommissionen i dette tilfælde, før den foretog modregning, forpligtet til at undersøge, om det på trods af denne modregning fortsat var sikkert, at de pågældende midler blev brugt til de fastsatte formål, og at de foranstaltninger, der havde berettiget tildelingen af de omtvistede beløb, blev udført.

62 I denne forbindelse bemærkes, at modregning er en måde, hvorpå to gensidige forpligtelser kan bringes til ophør. I nærværende sag har modregningen ifølge Kommissionen bragt den fordring til ophør, som den hævder at have på

CCRE vedrørende MED-URBS-kontrakterne, samt, i hvert fald delvis, CCRE's fordring over for Kommissionen på de EF-bidrag, der skulle udbetales til CCRE som led i de omtvistede aktioner. Det bemærkes endvidere, at Kommissionen i skrivelsen af 15. februar 1999 præciserede, at de betalinger, der skete ved hjælp af modregningen, skulle anses for »at være modtaget af CCRE med de forpligtelser, som følger deraf«. Kommissionen har herved givet udtryk for sit krav om, at [CCRE] skal opfylde sin forpligtelse til at gennemføre de omtvistede aktioner.

63 Imidlertid bemærkes, at når der ikke er foretaget faktisk udbetaling af de beløb, der var bestemt til opfyldelse af den sidstnævnte forpligtelse, er det klart, at disse beløb ikke er blevet anvendt i overensstemmelse med deres bestemmelse, og at der således var risiko for, at de omtvistede aktioner ikke blev gennemført, hvilket er i strid med hensynet til fællesskabsrettens virkning, nærmere bestemt den tilsigtede virkning af beslutningerne om tildeling af de omtvistede beløb.

64 Kommissionens synspunkt forudsatte, at CCRE stadig havde de beløb til rådighed, som var tildelt i henhold til MED-URBS-kontrakterne, og som Kommissionen gjorde krav på, og at CCRE, når modregningen var foretaget, ville kunne anvende disse midler til at gennemføre de omtvistede aktioner.

65 Hvis CCRE imidlertid ikke længere havde de nævnte midler til rådighed, kunne det naturligvis ikke længere finansiere gennemførelsen af de omtvistede aktioner.

66 Den anfægtede beslutning har således bevirket, at problemet med inddrivelsen af Kommissionens angivelige fordring som led i opfyldelsen af MED-URBS-kontrakterne er blevet overført på gennemførelsen af de omtvistede aktioner, som svarer til en fællesskabsinteresse, der nu er truet som følge af modregningen.

67 De omtvistede beløb var imidlertid ikke bestemt til at betale CCRE's gæld, men til at gennemføre de aktioner, som de var afsat til. Det må i denne forbindelse fremhæves, at i denne sag, i modsætning til den sag, der gav anledning til Jensen- [og Korn- og Foderstofkompagniet]-dommen (præmis 38 og 59), hvor den pågældende forordning havde til formål at sikre landmænd en vis indtægt, kunne de omtvistede beløb kun anvendes til gennemførelse af de aktioner, som disse beløb var bestemt for.

68 Det må i denne forbindelse antages, at Kommissionen, på trods af de erklæringer, som dens repræsentant har fremsat under retsmødet, ikke har været i stand til at bevise, at den, før den foretog modregningen, i det mindste havde undersøgt, hvilken risiko den manglende faktiske udbetaling af de omtvistede beløb til [CCRE] indebar for gennemførelsen af de tilsvarende aktioner.

69 Med hensyn til princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, som Kommissionen ifølge traktatens artikel 205 skal gennemføre Fællesskabets budget i overensstemmelse med, bekræfter dets anvendelse på det foreliggende tilfælde dette resultat.

70 Hvad nemlig angår inddrivelsen af den gæld, som [CCRE] havde til Kommissionen, bemærkes, at da CCRE ikke er insolvent, havde denne institution kunnet kræve betaling deraf ved den kompetente belgiske domstol.

71 Desuden bemærkes, at såfremt Kommissionen nærede tvivl med hensyn til CCRE's forvaltning af fællesskabsmidlerne, kunne den, for at sikre, at de omtvistede beløb blev anvendt korrekt, have overvejet som præventiv foranstaltning at suspendere udbetalingen af disse beløb til denne sammenslutning, således som den har gjort med andre midler, som ligeledes skulle betales til denne.

72 På denne måde kunne Kommissionen dels have opnået inddrivelse af gælden vedrørende MED-URBS-kontrakterne, og dels have sikret sig, at de omtvistede beløb, såfremt de blev udbetalt til CCRE, faktisk blev anvendt til gennemførelse af de omtvistede aktioner.

73 Endelig bemærkes, at princippet om en forsvarlig økonomisk forvaltning ikke må reduceres til en rent regnskabsmæssig definition, hvorefter det væsentlige er den blotte mulighed for at anse en gæld for formelt at være betalt. Efter en korrekt fortolkning af dette princip skal der tværtimod tillige tages hensyn til de praktiske følger af økonomiske forvaltningshandlinger, der bl.a. hviler på princippet om fællesskabsrettens virkning.

74 Det følger af det foregående, at Kommissionen ikke var berettiget til at træffe den anfægtede beslutning uden først at sikre sig, at den ikke medførte en risiko med hensyn til de pågældende midlers anvendelse til de formål, som de var bestemt til, og med hensyn til gennemførelsen af de omtvistede aktioner, når den kunne have handlet anderledes uden herved at berøre inddrivelsen af [CCRE's] angivelige gæld til Kommissionen og den rette anvendelse af de omtvistede beløb.'

Appellen

8 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves, og der træffes bestemmelse om alle de retlige følger heraf.

— CCRE tilpligtes at betale omkostningerne i appelsagen.

9 Kommissionen har fremført tre anbringender til støtte for appellen, henholdsvis tilsidesættelse af det fællesskabsretlige princip om begrebet modregning af fordringer, tilsidesættelse af princippet om fællesskabsrettens effektivitet og tilsidesættelse af principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning og om god retspleje.

10 CCRE har nedlagt påstand om, at appellen dels afvises og dels forkastes, subsidiært forkastes i det hele, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger. Mere subsidiært og for det tilfælde, at den appellerede dom ophæves, har CCRE nedlagt påstand om, at Domstolen selv træffer endelig afgørelse i sagen og giver CCRE medhold i de påstande, som det nedlagde i første instans.

Formaliteten

11 CCRE har anført, at appellen delvis må afvises. CCRE er nærmere bestemt af den opfattelse, at Kommissionens første anbringende ikke opfylder kravene i artikel 51 i EF-statutten for Domstolen, nemlig i dette tilfælde, at det skal støttes på en overtrædelse af fællesskabsretten. Princippet om begrebet modregning af fordringer, hvis tilsidesættelse Kommissionen påberåber sig, findes nemlig ifølge CCRE ikke i fællesskabsretten.

12 Ifølge CCRE kan den omstændighed, at det første anbringende må afvises, desuden have følger for det første og det tredje led i det andet appelanbringende samt for det tredje appelanbringende, for så vidt som Kommissionen selv har fremhævet, at disse står i forbindelse med det første anbringende.

13 Hertil bemærkes blot, som Kommissionen med rette har gjort gældende, at spørgsmålet, om der findes et fællesskabsretligt princip, hvorefter der kan ske modregning af fordringer, netop er et af de retsspørgsmål, der var omtvistet mellem parterne i første instans, og som de fortsat er uenige om under appellen, således at dette spørgsmål i givet fald kun kan behandles som led i behandlingen af appelsagens realitet.

14 Det følger heraf, at appellen må antages til realitetsbehandling.

Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om fællesskabsrettens effektivitet

Parternes argumenter

15 Indledningsvis har Kommissionen anført, at det følger af Domstolens praksis (dommene i sagerne DEKA mod Rådet og Kommissionen, Continental Irish Meat og Jensen og Korn- og Foderstofkompagniet), at modregning som betalingsmåde og som en mekanisme, der medfører, at to gensidige fordringer ophører samtidigt, kan ske i henhold til et fællesskabsretligt princip, der er inspireret af principper, som er fælles for alle medlemsstaterne, selv uden nogen udtrykkelig bestemmelse.

16 Med denne præcisering har Kommissionen med det andet anbringende, hvis tre led kan behandles under ét, nærmere bestemt gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 61 at fastslå, at princippet om fællesskabsrettens effektivitet krævede, at Kommissionen, før den foretog

modregning, var forpligtet til at undersøge, om det på trods af denne modregning fortsat var sikkert, at de pågældende fællesskabsmidler blev brugt til de fastsatte formål, og at de omtvistede aktioner, der havde berettiget tildelingen af de nævnte midler, blev gennemført.

17 Ifølge Kommissionen har Retten herved i virkeligheden antaget, som det bl.a. fremgår af den appellerede doms præmis 54, at der med hensyn til virkningen af modregning må sondres mellem denne og faktisk betaling. Ifølge Kommissionen er der imidlertid intet retligt grundlag for en sådan sondring, da såvel modregning som faktisk betaling bevirker, at en retlig forpligtelse ophører. Denne sondring er heller ikke regnskabsmæssigt begrundet, da faktisk betaling og betaling gennem modregning har identisk virkning såvel for modtagerens status som for hans solvens, idet den i første tilfælde skaber en forøgelse af hans aktiver og i det andet en nedsættelse af hans passiver.

18 Forpligtelsen til forudgående undersøgelse som formuleret af Retten indebærer i øvrigt, at man ser bort fra de betingelser, der er egnede til at sikre en effektiv inddrivelse af Fællesskabets krav, idet det kræves af kreditor, at han kun handler inden for rammerne af debitors disponible økonomiske midler, uanset om der er tale om at foretage modregning eller andre former for inddrivelse.

19 Fastsættelsen af en sådan forpligtelse er ifølge Kommissionen desuden lidet relevant i betragtning af, at når et beløb først er betalt ved faktisk betaling, kan det være genstand for andre former for inddrivelse, der er lige så skadelige for de pågældende fællesskabsaktioner, som f.eks. arrest eller udlæg.

20 Som det fremgår af den appellerede doms præmis 63-65, er det princip, som Retten således har opstillet, i øvrigt baseret på den fejlagtige forudsætning, at de pågældende fællesskabsaktioner kun kan finansieres ved hjælp af de fællesskabsmidler, som er afsat til deres gennemførelse, hvorved man ser bort fra penges fungible karakter.

21 I de samme præmisser i den appellerede dom har Retten endelig ifølge Kommissionen fordrejet de faktiske omstændigheder eller undladt at begrunde sine bemærkninger. Det fremgår nemlig ikke, af hvilke grunde CCRE ikke længere skulle have de midler til sin rådighed, som sammenslutningen havde modtaget i henhold til MED-URBS-kontrakterne, eller hvorfor CCRE ikke skulle have rådet over tilstrækkelige midler til at gennemføre de omtvistede aktioner, idet Retten tværtimod i dommens præmis 70 bemærkede, at CCRE ikke var insolvent.

22 CCRE er af den opfattelse, at det er med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 54 har sondret skarpt mellem vurderingen af den af Kommissionen foretagne modregning, som i dette tilfælde alene er omfattet af belgisk ret og undergivet de belgiske retters enekompetence, og den manglende faktiske betaling af de omtvistede beløb, som er en akt, der indeholder et klagepunkt, som kan forelægges Fællesskabets retsinstanser til prøvelse med hensyn til dens virkning for de formål, der forfølges med de pågældende fællesskabsbestemmelser.

23 Denne sondring er nemlig i fuld overensstemmelse med Domstolens praksis, hvoraf det dels fremgår, at spørgsmålet om modregning ikke er reguleret i fællesskabsretten, men hører under en national retsorden, og dels, at de nationale bestemmelser om modregning ikke må skade fællesskabsrettens effektivitet (dommen i sagen Jensen og Korn- og Foderstofkompagniet, præmis 37, 38, 41 og 54).

24 Denne retspraksis legitimerer derfor fuldt ud kravet om, at Kommissionen skal foretage en forudgående undersøgelse for at sikre, at den påtænkte modregning ikke skader fællesskabsrettens effektivitet.

25 Til forskel fra de beløb, der var tale om i sagen Jensen og Korn- og Foderstofkompagniet, som generelt havde til formål at hæve landmændenes indtægt, skulle de beløb, som Kommissionen har hævdet at have betalt gennem

modregning under nærværende sag, have været anvendt af CCRE til gennemførelse af særlige fællesskabsaktioner, således at en modregning faktisk kunne skade disse aktioners effektivitet.

26 Selv om modregningen ikke har nogen virkning for den parts status, som den foretages over for, kan den nemlig skabe likviditetsvanskeligheder for denne og således bringe de pågældende fællesskabsaktioner i fare.

27 Det af Kommissionen påberåbte krav om, at inddrivelsen af Fællesskabets tilgodehavender skal være effektiv, kan ikke berettige, at fællesskabsaktioner, der er overdraget CCRE, bringes i fare, navnlig når det angivelige tilgodehavende, der skal inddrives, bestrides, som det er tilfældet her.

28 Hvad endelig angår argumentet om, at Retten med urette har antaget, at de omtvistede fællesskabsaktioner blev bragt i fare på grund af modregningen, fordi CCRE's ubestridte solvens i virkeligheden gav sammenslutningen mulighed for at opfylde sine forpligtelser, er CCRE af den opfattelse, at det er ensbetydende med at godtage, at en kreditor skulle kunne undlade at opfylde sine kontraktlige forpligtelser under påskud af, at hans debitor råder over tilstrækkelige midler til at udføre det, som han skulle have været betalt for.

Domstolens bemærkninger

29 Med hensyn til det andet appelanbringende bemærkes blot, at såfremt det antages, at modregning faktisk er tilladt på visse betingelser af fællesskabsretten, kan uden

udenretlig modregning under alle omstændigheder, i modsætning til hvad Retten har fastslået i den appellerede doms præmis 60 og 61, ikke være betinget af en forudgående forpligtelse til at forvisse sig om, at det på trods af den påtænkte modregning fortsat er sikkert, at de pågældende midler bliver brugt til de fastsatte formål, og at de aktioner, der har berettiget tildelingen af de nævnte midler, bliver gennemført.

30 Ved at udlede en sådan forpligtelse af princippet om fællesskabsrettens effektivitet, som indebærer, at fællesskabsmidlerne skal stilles til rådighed og anvendes i overensstemmelse med det tilsigtede formål, har Retten begået en retsvildfarelse.

31 Hævdelsen af et sådant princip synes nemlig at være baseret på en dobbelt forudsætning. Dels skulle beløb, som Fællesskabet har afsat til fællesskabsaktioner, når de først er udbetalt til en tredjemand, der skal udføre disse aktioner, kunne forblive individualiserede i dennes formue og dér udelukkende være bestemt for de pågældende fællesskabsaktioner, hvilket skulle sikre, at disse blev gennemført forskriftsmæssigt. Dels skulle den omstændighed, at disse beløb stilles til rådighed ved faktisk betaling, adskille sig fra det tilfælde, at de stilles til rådighed ved eventuel benyttelse af andre former for betaling, heriblandt, såfremt det er tilladt, ved modregning.

32 Som Kommissionen imidlertid med rette har anført, er disse forudsætninger fejlagtige i forskellige henseender. For det første ses der herved bort fra, at penge er en fungibel del af formuen. For det andet ses der bort fra den omstændighed, som generaladvokaten har henvist til i punkt 91 i forslaget til afgørelse, nemlig at formuen udgør kreditorernes sikkerhed, således at når fællesskabsbeløbene først er udbetalt til Fællesskabets medkontrahent, er disse beløb som udgangspunkt på ingen måde beskyttet mod tvangsfuldbyrdelsesforanstaltninger fra dennes kreditorers side. For det tredje ses der herved bort fra den omstændighed, at den form, som en betaling har, er neutral med hensyn til virkningerne for den pågældendes formue.

33 Det følger heraf, at Retten ikke kunne annullere den anfægtede beslutning under henvisning til, at Kommissionen ikke havde overholdt en angivelig forpligtelse til forud at forvisse sig om, at det i tilfælde af modregning fortsat var sikkert, at de pågældende midler blev brugt til de fastsatte formål, og at de aktioner, der havde berettiget tildelingen af disse midler, blev gennemført, således at Kommissionens andet anbringende må tages til følge.

Anbringendet om tilsidesættelse af principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning og om god retspleje

34 Med sit tredje anbringende gør Kommissionen gældende, at Retten desuden har tilsidesat principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning og om god retspleje.

35 Med bemærkningen i den appellerede doms præmis 70 om, at Kommissionen havde kunnet kræve betaling af sit krav ved den kompetente belgiske domstol, har Retten ifølge Kommissionen set bort fra selve formålet med modregning, som netop skal være omkostnings- og procesbesparende, såvel i forholdet mellem parterne og som udtryk for en forsvarlig økonomisk forvaltning som af hensyn til en god retspleje.

36 Retten har ifølge Kommissionen desuden tilsidesat de krav, der følger af princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, idet den i den appellerede doms præmis 70 og 73 gav udtryk for, at når Kommissionen inddriver beløb ved en national domstol over for en medkontrahent, skal den alligevel udbetale de beløb til den sidstnævnte, som denne har ret til på et andet grundlag.

37 I denne forbindelse bemærkes, at Retten, som det fremgår af den appellerede doms præmis 73, til syvende og sidst ifølge sine egne ord alene fandt at måtte konkludere, at princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning var blevet tilsidesat, i det omfang en korrekt fortolkning af dette princip ifølge Retten kræver, at den pågældende myndighed tager hensyn til de praktiske følger af sine økonomiske forvaltningshandlinger, der bl.a. hviler på princippet om fællesskabsrettens virkning. Det er navnlig under henvisning til den sidstnævnte udtalelse, at Retten i den appellerede doms præmis 74 fastslog, at Kommissionen ikke var berettiget til at træffe den anfægtede beslutning uden en forudgående undersøgelse for at sikre, at den ikke medførte en risiko med hensyn til de pågældende midlers anvendelse til de formål, som de var bestemt til, og med hensyn til gennemførelsen af de omtvistede aktioner, der havde berettiget tildelingen af disse midler, hvorefter den annullerede beslutningen på dette grundlag.

38 Som det imidlertid fremgår af nærværende doms præmis 29-33, har Retten gjort sig skyldig i en retsvildfarelse ved at opstille et sådant krav om forudgående undersøgelse.

39 Da Rettens annullation af den anfægtede beslutning helt er baseret på den omstændighed, at Kommissionen ulovligt skulle have afholdt sig fra at foretage en sådan forudgående undersøgelse, og da en sådan undersøgelse på ingen måde kræves i henhold til fællesskabsretten, følger det heraf, at den appellerede dom må ophæves på dette grundlag, uden at det er nødvendigt at gå nærmere ind på Kommissionens argumenter om en angivelig tilsidesættelse af principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning og om god retspleje.

40 Det kan imidlertid bemærkes, som Kommissionen med rette har gjort gældende, at såfremt det krav om forudgående undersøgelse, som Retten stiller, blev anerkendt, ville det heraf logisk følge, at det ikke blot ville gælde i tilfælde af betaling ved modregning, men mere generelt før enhver betaling af fællesskabsmidler, uanset dens form, samt før ethvert eventuelt retsskridt til inddrivelse over for en part, der skal varetage gennemførelsen af fællesskabsaktioner. Sådanne konsekvenser ville imidlertid, som generaladvokaten har påpeget i punkt 94 i forslaget til afgørelse, vanskeligt kunne forenes med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.

Anbringendet om tilsidesættelse af begrebet modregning

41 Da den appellerede dom må ophæves af de grunde, der er redegjort for i nærværende doms præmis 39, er det ikke nødvendigt at behandle det første appelanbringende om Rettens angivelige tilsidesættelse af begrebet modregning af fordringer.

Søgsmålet i første instans

42 I henhold til artikel 61 i statutten for Domstolen skal der, da sagen er moden til påkendelse, træffes realitetsafgørelse om den påstand om annullation af den anfægtede beslutning, som CCRE har nedlagt i første instans.

43 Indledningsvis skal det om tvistens baggrund yderligere oplyses, at Tribunal de première instance de Bruxelles har truffet afgørelse i den sag, der nævnes i nærværende doms præmis 3, idet den ved dom af 16. november 2001 kendte for ret, at Kommissionen ikke havde noget krav over for CCRE på grundlag af MED-URBS-kontrakterne. Kommissionen har imidlertid appelleret denne afgørelse til Cour d'appel de Bruxelles (Belgien).

44 Det skal desuden præciseres, at som det bl.a. fremgår af de forklaringer, som parterne har afgivet, tillader belgisk ret tre former for modregning, idet denne kan ske efter aftale, efter en retsafgørelse eller være lovbestemt. Den lovbestemte modregning, som alene sker i kraft af lovgivningen, kræver bl.a., at de pågældende to fordringers rigtighed er åbenbar.

Formaliteten

45 Som Retten har fastslået med rette i den appellerede doms præmis 23, må CCRE's søgsmål admitteres, da det fremgår klart af stævningen, at søgsmålet vedrører Kommissionens beslutning i skrivelsen af 15. februar 1999 om at foretage modregning, således at sagen er anlagt inden for den i traktatens artikel 173, stk. 5, fastsatte frist.

Det første anbringende

Parternes argumenter

46 I stævningen har CCRE fremført et første annullationsanbringende om, at den anfægtede beslutning er blevet truffet, skønt der ikke er generel eller speciel retlig hjemmel til at foretage den omtvistede modregning. Dels findes der, navnlig i betragtning af Domstolens praksis, ikke noget almindeligt fællesskabsretligt princip, som kan give Kommissionen grundlag for at foretage en modregning mellem en fordring, som den har over for et organ, og gæld, som den har påtaget sig på et andet grundlag over for samme organ. Dels kan det under alle omstændigheder ikke accepteres, at Kommissionen foretager modregning mellem gæld, der følger af forpligtelser i henhold til lovgivningen, og en fordring, der følger af en aftale og er omfattet af en medlemsstats ret, her belgisk ret.

47 Med hensyn til det sidstnævnte punkt har CCRE ligeledes i replikken for Retten gjort gældende, at en sådan modregning navnlig ikke kan ske blot efter

Kommissionens bestemmelse og på de betingelser, som denne anser for passende, på trods af regler om kompetence og om, hvilken ret der finder anvendelse.

48 CCRE har fremhævet, at de pågældende fordringer i det foreliggende tilfælde er omfattet af to forskellige retsordener, og er navnlig af den opfattelse, at såfremt det antages, at der kan ske betaling ved modregning i denne sag, vil det nødvendigvis være betingelserne i den belgiske retsorden, der må gælde for enhver eventuel modregning, da fællesskabsretsordenen ikke indeholder sådanne betingelser. I denne forbindelse har CCRE præciseret som svar på et spørgsmål stillet af Domstolen, at når der foreligger to fordringer, der er omfattet af forskellige retsordener, kan der kun ske modregning, såfremt betingelserne i begge retsordener er opfyldt.

49 Imidlertid er en af betingelserne i belgisk ret for, at der kan ske modregning, som hverken sker i henhold til en retsafgørelse eller i henhold til en aftale, ikke opfyldt i dette tilfælde. Rigtigheden af Kommissionens angivelige krav i henhold til MED-URBS-kontrakterne var nemlig ikke åbenbar, som det kræves efter belgisk ret, for at der kan ske lovbestemt modregning, da den nævnte fordring var genstand for en reel tvist mellem parterne, som det både fremgår af meningsudvekslingerne mellem Kommissionen og CCRE, og af, at sagen blev indbragt for Tribunal de première instance de Bruxelles.

50 Herom har CCRE under retsforhandlingerne for Domstolen gjort gældende, at den omstændighed, at Tribunal de première instance de Bruxelles i dommen af 16. november 2001 har kendt for ret, at Kommissionen ikke havde nogen fordring mod CCRE i henhold til MED-URBS-kontrakterne, bekræfter, at betingelsen om, at fordringernes rigtighed er åbenbar, som det kræves efter reglerne om modregning i belgisk ret, ikke var opfyldt.

51 Kommissionen mener derimod, at det fremgår af Domstolens praksis, navnlig af dommene i sagerne DEKA mod Rådet og Kommissionen, Continental Irish Meat samt Jensen og Korn- og Foderstofkompagniet, at retten til at foretage modregning er et almindeligt fællesskabsretligt princip, og at det kun er betingelserne for udøvelsen heraf, der endnu skal præciseres af Domstolen på baggrund af de løsninger, der findes i medlemsstaternes retsordener.

52 Om det sidstnævnte punkt har Kommissionen gjort gældende, at det kan udledes af en sådan sammenlignende undersøgelse, at modregning må være tilladt efter det ovennævnte almindelige princip, når de to fordringer er komputable, klare og forfaldne, hvilket er tilfældet her, da de pågældende fordringer vedrørte ting af samme art, her pengebeløb, da deres respektive størrelse var fastslået, og da de var forfaldne, fordi deres betaling skulle ske på tidspunktet for modregningen.

53 Under den mundtlige forhandling for Domstolen har Kommissionen desuden anført, at den i lighed med CCRE var af den opfattelse, at en modregning mellem to fordringer, hvoraf den ene er omfattet af fællesskabsretten og den anden af en medlemsstats ret, skulle opfylde de krav, der opstilles i begge retsordener.

54 Med hensyn til belgisk rets regler om modregning har Kommissionen ikke bestridt, at en lovbestemt modregning er udelukket, når fordringen reelt bestrides.

55 Den er imidlertid af den opfattelse, at fordringerne i henhold til MED-URBS-kontrakterne ikke reelt blev bestridt. Med hensyn til Tribunal de première

instance de Bruxelles' dom af 16. november 2001, der, som Kommissionen har fremhævet, er appelleret, er Kommissionen af den opfattelse, at da den er afsagt senere end den anfægtede beslutning, kan den ikke rejse tvivl om, at Kommissionen på det tidspunkt, da modregningen blev foretaget, kunne antage, at dens fordring ikke reelt blev bestridt, og at dens rigtighed følgelig var åbenbar, som det kræves efter belgisk ret.

Domstolens bemærkninger

56 Det bemærkes først, at Domstolen allerede har fastslået, at fællesskabsretten kan give hjemmel for gensidige fordringer i forholdet mellem en myndighed og en erhvervsdrivende, som er egnet til modregning, og har præciseret, at over for en erhvervsdrivende, som er blevet insolvent, kan modregning tænkes at være myndighedens eneste reelle mulighed for at sikre sig tilbagebetaling af beløb, der er udbetalt med urette (dommen i sagen DEKA mod Rådet og Kommissionen, præmis 13 og 14).

57 I præmis 20 i dommen i sagen DEKA mod Rådet og Kommissionen har Domstolen således fastslået, at et erstatningskrav, som en erhvervsdrivende havde mod Fællesskabet som følge af en dom afsagt af Domstolen, var ophørt ved modregning med et krav om tilbagebetaling af eksportrestitutioner og monetære udligningsbeløb, der med urette var udbetalt til den nævnte erhvervsdrivende, og som var blevet overdraget til Kommissionen af de tyske myndigheder.

58 I det foreliggende tilfælde er det imidlertid tilstrækkeligt at fastslå, at uanset eventuelle bestemmelser i fællesskabsretten på dette område var en modregning som den, der er sket ved den anfægtede beslutning, under alle omstændigheder udelukket, da de regler i belgisk ret, der fandt anvendelse på den ene af de

pågældende fordringer, åbenbart ikke tillod den påtænkte modregning, hvilket er tilstrækkeligt til at berettige, at beslutningen annulleres.

59 Det bemærkes, at som parterne samstemmende har erkendt, bevirker modregningen, at to forpligtelser, der består gensidigt mellem to personer, ophører samtidigt.

60 I dette tilfælde er den ene af de pågældende fordringer, som parterne samstemmende har erkendt, omfattet af belgisk ret i henhold til MED-URBS-kontrakterne og de andre af fællesskabsretten.

61 En udenretlig modregning mellem fordringer, der er omfattet af to forskellige retsordener, kan imidlertid, da den bevirker, at to forpligtelser ophører samtidigt, kun ske, såfremt den opfylder kravene i begge de pågældende retsordener. Nærmere bestemt kræver enhver modregning af denne art, at det med hensyn til hver af de pågældende fordringer sikres, at betingelserne for modregning i den retsorden, som de hver især er omfattet af, ikke er tilsidesat.

62 Med hensyn til den omstændighed, at den ene af de pågældende retsordener i denne sag er fællesskabsretsordenen og den anden en af medlemsstaternes retsorden, bemærkes, at dette er uden betydning i så henseende. Navnlig kan det ikke drages i tvivl under henvisning til betragtninger om fællesskabsrettens forrang, at de nævnte retsordener er lige beføjede til at regulere en eventuel modregning. Det må nemlig fremhæves, at den omstændighed, at MED-URBS-kontrakterne er omfattet af belgisk ret, er en følge af parternes frie valg, som er kommet til udtryk under overholdelse af traktaterne, som giver en fællesskabs-

institution mulighed for at lade sine kontraktforhold være omfattet af en medlemsstats ret.

63 Som CCRE med rette har gjort gældende, er det klart, at en af betingelserne i belgisk ret for, at der kan ske en modregning, som hverken følger af en retsafgørelse eller af en aftale, nemlig at de pågældende fordringers rigtighed er åbenbar, ikke er opfyldt. Som Retten nemlig allerede havde bemærket i den appellerede doms præmis 6, fremgår det af sagen, at CCRE i flere skrivelser samt under flere samtaler med Kommissionens tjenestegrene bestred selve den fordrings eksistens, som Kommissionen hævder at have i henhold til MED-URBS-kontrakterne. Desuden må det i denne forbindelse tilføjes, at uanset udfaldet af Kommissionens appel af Tribunal de première instance de Bruxelles' dom af 16. november 2001 bekræfter den omstændighed, at sidstnævnte ret, der er kompetent i henhold til voldgiftsklausulen i MED-URBS-kontrakterne, i denne dom har konkluderet, at Kommissionen ikke havde nogen fordring i henhold til de nævnte kontrakter, fuldt ud, at CCRE's indsigelser mod Kommissionens krav i hvert fald var reelle.

64 Det følger heraf, at da den anfægtede beslutning blev truffet, skønt bestemmelserne i den retsorden, som den ene af de pågældende fordringer var omfattet af, klart udelukkede, at denne fordring på nogen måde ophørte ved den foretagne modregning, må den anfægtede beslutning annulleres på grund af manglende hjemmel, uden at det er fornødent at tage stilling til den på grundlag af de bestemmelser, her fællesskabsbestemmelserne, som den anden fordring var omfattet af.

Det andet, tredje og fjerde anbringende

65 Da CCRE's første anbringende således er taget til følge, og da den anfægtede beslutning derfor er blevet annulleret, er det ikke fornødent at behandle CCRE's øvrige anbringender.

Sagens omkostninger

66 Ifølge procesreglementets artikel 122, stk. 1, træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger, såfremt der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endeligt afgør sagen. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, som ifølge artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

67 Det bemærkes, at skønt Kommissionen har fået medhold i appelsagen, og den appellerede dom er ophævet, gives der CCRE medhold i dets søgsmål ved nærværende dom, som annullerer Kommissionens beslutning. Det følger heraf, at Kommissionen bør tilpligtes at betale CCRE's omkostninger såvel i første instans som under appellen i overensstemmelse med sidstnævntes påstand.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Dommen, der er afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 14. december 2000 i sagen CCRE mod Kommissionen (sag T-105/99), ophæves.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers beslutning i dens skrivelse af 15. februar 1999 om at foretage modregning over for Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) af deres gensidige fordringer annulleres.

3) Kommissionen betaler de omkostninger, der er afholdt af den selv og af Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) såvel i første instans som under appellen.

Rodriguez Iglesias Wathelet Schintgen

Gulmann La Pergola Jann

Skouris Colneric von Bahr

Cunha Rodrigues Rosas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. juli 2003.

R. Grass

Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias

Præsident