DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

6. november 2008 *

I sag C-203/07 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Domstolen, iværksat den 16. april 2007,

Den Hellenske Republik ved P. Mylonopoulos, S. Trekli og Z. Stavridi, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

den anden part i appelsagen:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved I. Zervas og D. Triantafyllou, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

har

* Processprog: græsk.

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne J.-C. Bonichot, J. Makarczyk (refererende dommer), P. Kūris og L. Bay Larsen,

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. marts 2008,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. maj 2008,

afsagt følgende

Dom

1 Den Hellenske Republik har i appelskriftet nedlagt påstand om, at Domstolen i forhold til den del, der vedrører dens gældsforpligtelse med hensyn til Abuja II-projektet, ophæver den dom, der blev afsagt den 17. januar 2007 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans, Grækenland mod Kommissionen (sag T-231/04, Sml. II, s. 63, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten ikke gav medhold i det søgsmål, Den Hellenske Republik havde anlagt med påstand om annullation af handling af 10. marts 2004, hvorved Kommissionen foretog inddrivelse ved modregning af skyldige beløb hos denne medlemsstat som følge af sidstnævntes deltagelse i ejendomsprojekter

vedrørende Kommissionens og visse af Den Europæiske Unions medlemsstaters diplomatiske repræsentation i Abuja (Nigeria) (herefter »den anfægtede handling«).

Retsforskrifter

Folkeretten

2 Artikel 18 i Wienerkonventionen om traktatretten, indgået den 23. maj 1969 (herefter »Wienerkonventionen«), har følgende ordlyd:

»Forpligtelse til ikke at berøve en traktat dens formål og hensigt forud for dens ikrafttræden

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.«

3 Wienerkonventionens artikel 31 er affattet således:

»Almindelig regel om fortolkning

1. En traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål.

2. Med henblik på fortolkningen af en traktat indgår i sammenhængen foruden selve teksten inklusive dens præambel og bilag:

a) enhver aftale vedrørende traktaten, som er indgået mellem samtlige deltagere i forbindelse med traktatens indgåelse

b) ethvert dokument, som er udarbejdet af en eller flere deltagere i forbindelse med traktatens indgåelse og godkendt af de øvrige deltagere som et dokument i tilknytning til traktaten.

3. Jævnsides med sammenhængen skal der tages hensyn til:

a) en eventuel efterfølgende aftale mellem deltagerne vedrørende traktatens fortolkning eller anvendelsen af dens bestemmelser

b) enhver efterfølgende praksis vedrørende traktatens anvendelse, som fastslår en enighed mellem deltagerne vedrørende dens fortolkning

c) enhver relevant folkeretlig retsregel, som finder anvendelse i forholdet mellem deltagerne.

4. Der skal tillægges et udtryk en særlig betydning, hvis det er godtgjort, at dette var deltagernes hensigt.«

Fællesskabsbestemmelser

4 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 debitors 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.«

5 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.«

6 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.«

7 Artikel 78, stk. 1 og 2, i Kommissionens forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002 af 23. december 2002 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EFT L 357, s. 1) har følgende ordlyd:

»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.«

8 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 […]«

9 Artikel 83 i forordning nr. 2342/2002 er affattet som følger:

»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.«

Tvistens baggrund

10 Tvistens baggrund blev i præmis 7-44 i Rettens dom fremstillet som følger:

»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 Hellenske 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 Hellenske Republiks bidrag beløb sig til 5,5% af de samlede omkostninger. Da Kommissionen i 2004 ikke mente, at Den Hellenske 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 Hellenske 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.«

[…]

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 (jf. artikel 4.6).

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 ville blive indgået efter 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.

[…]

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 […] til Den Hellenske Republik svarende til Den Hellenske 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 Hellenske 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 Hellenske Republiks ambassade ville få et areal på 677 m^2.

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 Hellenske 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 Hellenske 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 Hellenske 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 Hellenske Republik markerede på dette møde sin tilslutning til projektet, dog med forbehold af sine overordnedes godkendelse. Den 29. juni tilstillede Kommissionen Den Hellenske 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 Hellenske Republik. Efter endnu et rykkerbrev af 14. september 2000 tilstillede Kommissionen den 25. september 2000 Den Hellenske 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 Hellenske Republik blev udelukket.

37 Ved skrivelse af 28. januar 2002 tilsendte Kommissionen Den Hellenske Republik en debetnota […] for byggeomkostningerne vedrørende Abuja II-projektet. Senere annullerede Kommissionen denne debetnota.

38 Efter at have etableret sin egen ambassade i Abuja forlod Den Hellenske 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 Hellenske Republik om de ubetalte debetnotaer vedrørende Abuja I- og II-projekterne […]

40 Efter forhandlinger mellem parterne henledte Kommissionen ved skrivelse af 31. januar 2003 Den Hellenske 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 Hellenske Republik og Kommissionen de skyldige beløb.

[…]

43 Den 16. februar 2004 tilstillede Kommissionen Den Hellenske Republik en skrivelse, der identificerede dennes ubetalte gæld vedrørende Abuja I- og II-projekterne […]

44 Inden for rammerne af det regionale operationelle program for det græske fastland udbetalte Kommissionen den 10. marts 2004 midler til Den Hellenske Republik. I stedet for at betale et beløb på 4 774 562,67 EUR […] udbetalte Kommissionen kun 3 121 243,03 EUR. Kommissionen foretog således ved modregning inddrivelse af de af Den Hellenske Republik ubetalte beløb, heraf 565 656,80 EUR for Abuja I- og II-projekterne […]«

Retsforhandlingerne ved Retten og den appellerede dom

11 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 22. april 2004 anlagde Den Hellenske Republik sag med påstand om annullation af den anfægtede handling.

12 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 statutten for De Europæiske Fællesskabers Domstol (EUT L 132, s. 5).

13 Ved den appellerede dom frifandt Retten Kommissionen. Retten fastslog, at denne medlemsstats ansvar både for gælden vedrørende Abuja I-projektet og Abuja II-projektet måtte fastholdes, og at de fastsatte betingelser for inddrivelse ved modregning var opfyldt på tidspunktet for den anfægtede handling.

14 Efter i den appellerede doms præmis 74 at have fastslået at være kompetent til at træffe afgørelse i sagen om annullation af modregningshandlingen bemærkede Retten i samme doms præmis 84 hvad angår Abuja II-projektet, at Den Hellenske Republik ikke bestred, at den i mere end seks år var omfattet af dette projekt som fuldgyldig deltager. Navnlig fastslog Retten, at Den Hellenske Republik deltog i projektet i næsten to år efter undertegnelsen af det supplerende aftalememorandum den 9. december 1998. Gennem sin adfærd havde Den Hellenske Republik således ifølge Retten ladet de andre deltagende parter forstå, at den forblev deltager i Abuja II-projektet.

15 Heraf udledte Retten i nævnte præmis 84, at en stillingtagen til denne medlemsstats forpligtelser ikke kunne begrænses til det oprindelige og det supplerende aftalememorandum, men også skulle tage hensyn til den forventning, som denne medlemsstat gennem sin adfærd havde skabt hos de andre deltagende parter.

16 I denne forbindelse bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 85-87, at princippet om god tro er en regel i den folkeretlige sædvaneret, som Det Europæiske Fællesskab og de andre deltagende parter skal overholde, idet princippet er kodificeret i Wienerkonventionens artikel 18, og idet princippet i folkeretten svarer til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

17 Retten fastslog herefter i samme doms præmis 88, at eftersom Den Hellenske Republik havde undertegnet og ratificeret det oprindelige aftalememorandum, var den en af de deltagende parter i Abuja II-projektet, og at denne status som deltagende part indebar visse yderligere forpligtelser til samarbejde og solidaritet deltagerne imellem.

18 Herefter bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 92, at de deltagende parter efter den indledende projekteringsfase besluttede sig for at fortsætte projektet og bære omkostningerne til den detaljerede udformning af bygningskomplekset, inden det supplerende aftalememorandum var blevet udfærdiget. Navnlig blev det under et møde den 24. februar 1997, hvor to repræsentanter fra Den Hellenske Republik deltog, godkendt, at Kommissionen sammen med arkitekterne traf de nødvendige foranstaltninger til udarbejdelse af detaljerede planer uden at afvente det supplerende aftalememorandum.

19 Hertil fastslog Retten i den appellerede doms præmis 93, at de deltagende parter ved at have bevæget sig ud over projektets indledende faser, nødvendigvis havde indgået en stiltiende aftale om at færdiggøre projektet. I samme præmis 93 anførte Retten, at de deltagende parter ved at henvise til senere tilbagebetaling af de i det oprindelige aftalememorandum fastsatte forskud reelt henviste til dette aftalememorandums artikel 12, hvorefter deltagerne skulle refundere de af Kommissionen forudbetalte beløb i forbindelse med forberedelsen af projektet, hvis projektet blev gennemført. Retten tilføjede, at 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.

20 I den appellerede doms præmis 95 fastslog Retten, at Den Hellenske Republik og de andre deltagende parter, som ikke havde trukket sig ud af projektet, den 9. december 1998 undertegnede det supplerende aftalememorandum, og at Den Hellenske Republik i de følgende måneder udviste en adfærd som en fuldgyldig deltager i projektet, da den først i løbet af sommeren 2000 tilkendegav et forbehold med hensyn til dens deltagelse.

21 Heraf udledte Retten i den appellerede doms præmis 96, at Den Hellenske Republik — uanset at den havde ret til at trække sig ud af projektet — ikke, henset til udviklingen i dens deltagelse siden den indledende fase og på trods af den manglende ratificering af det supplerende aftalememorandum, kunne trække sig ud uden at skulle være ansvarlig for udgifter i forbindelse med dens deltagelse i Abuja II-projektet.

22 I samme doms præmis 97 fastholdt Retten, at forpligtelsen til at handle i god tro, som påhvilede Den Hellenske Republik, var styrket af den omstændighed, at den 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.

23 Herefter anførte Retten i den appellerede doms præmis 98, at hvis Den Hellenske Republik ikke mente at bære noget økonomisk ansvar før ratificeringen af det supplerende aftalememorandum, skulle den have rejst indsigelse mod betalingsordrerne af 10. juni 1998 og 17. februar 2000 vedrørende Abuja II-projektet, som Kommissionen havde tilstillet den. I samme præmis 98 tilføjede Retten, at Den Hellenske Republik aldrig havde tilkendegivet sin hensigt om at trække sig ud af projektet eller om ikke at ratificere det supplerende aftalememorandum, og det på trods af at flere medlemsstater havde trukket sig ud, og på trods af den heraf følgende ændring af den del af projektet, der vedrørte Den Hellenske Republik.

24 Heraf udledte Retten i den appellerede doms præmis 99, at Den Hellenske Republik havde handlet som en fuldgyldig deltager i projektet, og at den således hos de andre deltagende parter havde skabt en tillid til, at den ville påtage sig de hertil hørende økonomiske forpligtelser.

25 I dommens præmis 100 tilføjede Retten, at denne medlemsstats økonomiske forpligtelser også fulgte af ordlyden af det oprindelige aftalememorandum, navnlig af dets artikel 15, stk. 1.

26 I den appellerede doms præmis 101 fastslog Retten, at det supplerende aftalememorandum i henhold til sin artikel 14 finder foreløbig anvendelse fra den første dag i den anden måned efter undertegnelsen, hvilket vil sige den 1. februar 1999, idet denne foreløbige anvendelse ikke kunne drages i tvivl af Den Hellenske Republiks manglende ratificering.

27 Af alle disse grunde fastslog Retten i dommens præmis 103, at Den Hellenske Republik skulle være ansvarlig for alle udgifter i forbindelse med dennes deltagelse i Abuja II-projektet.

28 Desuden forkastede Retten anbringendet om, at de omhandlede fordringer ikke var sikre og opgjort som omhandlet i de relevante forordninger, og den fastslog derfor, at de fastsatte betingelser for inddrivelse ved modregning var opfyldt på tidspunktet for den anfægtede handling.

29 Af alle disse grunde frifandt Retten Kommissionen.

Parternes påstande for Domstolen

30 Appellanten har nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

31 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Appellen afvises.

— Subsidiært frifindelse, da sagen er åbenbart ugrundet.

— Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Om appellen

32 Den Hellenske Republik har til støtte for sin appel fremført to anbringender.

33 Ifølge det første anbringende har Retten begået en retlig fejl ved fortolkningen og anvendelsen af det oprindelige aftalememorandums artikel 12, 13 og 15 samt af principperne om god tro og om beskyttelse af den berettigede forventning.

34 Med det andet anbringende gør Den Hellenske Republik gældende, at Rettens vurdering, hvorefter parterne den 24. februar 1997 — dvs. inden underskrivelsen af det supplerende aftalememorandum — stiltiende havde indgået en aftale, hvorefter de ikke længere frit kunne trække sig ud af projektet uden at betale deres del af udgifterne, var fejlagtig.

Formaliteten med hensyn til appellen

35 Kommissionen mener ikke, at den af Den Hellenske Republik iværksatte appel kan antages til realitetsbehandling, eftersom den ikke er baseret på nogen af de grunde, der er opregnet i artikel 58 i statutten for Domstolen. De anbringender, som appellen er baseret på, tager ifølge Kommissionen udelukkende sigte på fortolkningen af memoranda, som ikke udgør en del af fællesskabsretten.

36 I denne henseende skal det fastslås, at Retten har kompetence til at træffe afgørelse i sager, som er omfattet af artikel 230 EF, bortset fra sager, der i henhold til statutten er forbeholdt Domstolen. De afgørelser, der træffes af Retten i medfør af denne bestemmelse, kan appelleres til Domstolen, dog kun for så vidt angår retsspørgsmål, på de betingelser og inden for de grænser, der er fastsat i denne statut.

37 I det foreliggende tilfælde blev der i medfør af artikel 230 EF anlagt sag ved Retten med påstand om annullation af den anfægtede handling, hvorved Kommissionen foretog inddrivelse ved modregning af skyldige beløb henhørende under Fællesskabets budget hos Den Hellenske Republik, uanset at beløbene vedrørte den fælles udenrigs- og

sikkerhedspolitik, idet handlingen blev iværksat med hjemmel i artikel 73, stk. 1, i finansforordningen og forordning nr. 2342/2002.

38 Ved at nedlægge påstand om, at den appellerede dom ophæves, har Den Hellenske Republik kritiseret denne dom, i det omfang den ikke tog påstanden om annullation af den handling, der havde hjemmel i fællesskabsforordninger, til følge.

39 Hvad angår rækkevidden af selve anbringenderne skal det fastslås, at Den Hellenske Republik anfægter den juridiske fortolkning, som Retten har anlagt i sit svar på det eneste anbringende, denne medlemsstat havde fremført, og som bl.a. vedrørte en fejlagtig bedømmelse af dens økonomiske forpligtelser i forhold til Abuja II-projektet.

40 Artikel 58 i statutten for Domstolen, hvorefter en appel kan støttes på anbringender om, at Retten savner kompetence, at der er begået rettergangsfejl for Retten, som krænker appellantens interesser, eller at Retten har overtrådt fællesskabsretten, er ikke til hinder for, at appelanbringenderne — hvorved det bestrides, at Den Hellenske Republik kan være debitor som omhandlet i artikel 78 i forordning nr. 2342/2002 — for at begrunde påstanden om ophævelse af Rettens dom fører til en undersøgelse af rækkevidden af retsakter, som ikke kan være genstand for et søgsmål for Retten, såsom de to memoranda, der er omhandlet i denne doms præmis 33 og 34.

41 Endvidere skal det fastslås, at undersøgelsen af, om den anfægtede handling var begrundet — navnlig hvad angår efterprøvelsen af, om der overhovedet er nogen gæld, og af de betingelser, som handlingen skal opfylde, for at modregning er mulig — nødvendigvis indebærer fortolkningen af disse retsakter, uden at en sådan undersøgelse i øvrigt fører til, at der kan indledes noget som helst søgsmål til prøvelse af dem.

42 Desuden har Kommissionen påstået appellen afvist, eftersom appelanbringenderne er uden betydning for sagens afgørelse. Kommissionen har således gjort gældende, at selv om nævnte anbringender skulle tages til følge, ville den omstændighed, at var berettigede, under alle omstændigheder ikke kunne føre til ophævelse af den appellerede dom i det omfang andre begrundelser, som domskonklusionen retmæssigt hviler på, ikke er bestridt i appellen.

43 Da denne argumentation ikke vedrører spørgsmålet, om appellen kan antages til realitetsbehandling, men hvorvidt appellen er velbegrundet, kan argumentationen — uanset om den er velbegrundet — ikke føre til, at appellen ikke antages til realitetsbehandling.

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

Om realiteten

Parternes argumenter

45 Ifølge Den Hellenske Republik skulle Retten for det første have fastslået, at det var bestemmelserne i det oprindelige aftalememorandum og i det supplerende aftalememorandum og ikke den enkelte medlemsstats adfærd, som fastsætter de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne, som deltog i Abuja II-projektet.

46 Den Hellenske Republik mener, at en medlemsstats forpligtelse kun kan fastslås ud fra ordlyden af de relevante bestemmelser i memorandaene. Der kan dermed ikke i lyset af princippet om god tro tages hensyn til medlemsstatens adfærd ved fastsættelsen af Den Hellenske Republiks oprindelige forpligtelser inden for rammerne af Abuja II-projektet, eftersom dette princip ikke kan føre til, at der pålægges forpligtelser, som denne medlemsstat ikke kontraktmæssigt har tiltrådt.

47 Den Hellenske Republik har i denne henseende gjort gældende, at Retten burde have begrænset sig til det oprindelige aftalememorandums ordlyd og fastslået, at der i mangel på ratificering af det supplerende aftalememorandum ikke påhvilede Den Hellenske Republik nogen finansiel forpligtelse.

48 I overensstemmelse med artikel 12 og 13 i det oprindelige aftalememorandum mener denne medlemsstat nemlig, at de deltagende staters forpligtelse til at bidrage til finansieringen af Abuja II-projektet opstod efter godkendelse af det supplerende aftalememorandum, idet godkendelsen — som er en af de måder, hvorpå en stat indvilliger i at blive bundet af en international traktat — i henhold til Wienerkonventionen således bl.a. svarer til et instrument til ratificering, godkendelse eller tiltrædelse. Denne godkendelse var derfor en betingelse for, at de finansielle forpligtelser som omhandlet i det oprindelige aftalememorandum opstod.

49 Som det fremgår af Wienerkonventionens artikel 16, udgør disse instrumenter en stats samtykke til at være bundet af en traktat fra det tidspunkt, da de bl.a. notificeres over for de kontraherende stater eller depositaren. Den Hellenske Republik har således gjort gældende, at artikel 14 i det supplerende aftalememorandum i forhold til anvendelsen af denne handling klart sondrer mellem undertegnelsen heraf, hvis virkning er begrænset til en foreløbig anvendelse, og dets ikrafttræden, der er betinget af de deltagende parters ratifikationserklæring. Selv om Den Hellenske Republik har undertegnet det supplerende aftalememorandum og i begyndelsen deltog i arbejderne til konkretisering af Abuja II-projektet, har den aldrig ratificeret dette memorandum.

50 Ifølge Den Hellenske Republik følger det heraf, at de specifikt definerede betingelser i det oprindelige aftalememorandums artikel 12 og 13, sammenholdt med dette memorandums artikel 15, ikke var opfyldt i forhold til denne, idet princippet om god tro ikke kan gå imod disse traktatbestemmelser.

51 Den Hellenske Republik har for det andet gjort gældende, at Rettens vurdering, hvorefter parterne den 24. februar 1997 indgik en stiltiende aftale, er urigtig, i det omfang denne aftale ikke blev bekræftet ved en tilsvarende bestemmelse i det supplerende aftalememorandum.

52 Kommissionen har derimod for det første gjort gældende, at det er en fast regel, at der påhviler en kontraherende stat et økonomisk ansvar, når dens adfærd tilsidesætter princippet om god tro og forårsager et tab hos de deltagende parter.

53 Kommissionen har tilføjet, at en medlemsstat ikke i relationerne til sine internationale partnere kan tilsidesætte almindelige retsgrundsætninger, som den selv anerkender i sin interne retsorden, og har understreget, at det græske retssystem anerkender princippet om god tro i såvel privatretten som i offentlig ret.

54 Heraf følger, at det var med rette, at Retten i sin vurdering af Den Hellenske Republiks økonomiske forpligtelser tog hensyn til dennes relationer til de deltagende parter, og at den fastslog, at anvendelsen af princippet om god tro på grundlag af den konsekvente adfærd, Den Hellenske Republik havde udvist i perioden 1994-2000, forpligtede denne medlemsstat til at betale de omtvistede udgifter.

55 Kommissionen har for det andet gjort gældende, at en aftale foreligger fra det øjeblik, da de deltagende parter formelt har givet udtryk for deres samtykke. Det var således med rette, at Retten af referatet af mødet den 24. februar 1997, hvori Den Hellenske Republik deltog, udledte, at der forelå en aftale, der skabte rettigheder og forpligtelser for de medlemsstater, der deltog i dette møde.

Domstolens bemærkninger

56 For det første skal de finansielle forpligtelser, der inden for rammerne af gennemførelsen af Abuja II-projektet påhviler medlemsstaterne, fastsættes i forhold til indholdet og rækkevidden af det oprindelige aftalememorandum og af det supplerende aftalememorandum.

57 Det skal fastslås, at Retten langt fra at udelukke en sådan tilgang til disse finansielle forpligtelser direkte lagde den til grund i den appellerede dom — navnlig i Rettens bedømmelse i den nævnte doms præmis 100 ff. — hvilket skete efter at have fortolket det oprindelige aftalememorandum og det supplerende aftalememorandum.

58 I denne henseende er det ubestridt, således som Retten har anført i den appellerede doms præmis 88, at Den Hellenske Republik den 18. april 1994 undertegnede det oprindelige aftalememorandum, og at den også godkendte dette, hvorved den blandt flere andre medlemsstater blev en af de deltagende parter i Abuja II-projektet, som tilsigtede opførelsen af et ejendomskompleks, der skulle huse ambassader og Kommissionens delegation ud fra en »fælles interesse«.

59 Det er desuden også ubestridt, således som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 95, at Den Hellenske Republik den 9. december 1998 undertegnede det supplerende aftalememorandum, uanset at nogle medlemsstater allerede på dette tidspunkt havde trukket sig ud af Abuja II-projektet, idet de havde betalt deres del af udgifterne forbundet med projektets gennemførelsesstadium, og konklusionen på

dette supplerende aftalememorandum var blevet fastsat i det oprindelige aftalememorandum, således som det fremgår af sidstnævntes artikel 11.

60 Desuden var det med rette, at Retten ved fortolkningen af artikel 15, stk. 1, i det oprindelige aftalememorandum — som var den bestemmelse Retten skulle tage stilling til — fastslog, således som det fremgår af den appellerede doms præmis 100, at hvis en af de deltagende parter skulle beslutte sig for at trække sig ud af Abuja II-projektet efter at have undertegnet det supplerende aftalememorandum, ville indholdet af det oprindelige aftalememorandum, herunder de finansielle forpligtelser som omhandlet i artikel 12 og 13, fortsat finde anvendelse på denne part.

61 Endvidere følger det af artikel 14 i det supplerende aftalememorandum, at uanset at dette aftalememorandums ikrafttræden var fastsat til den første dag i den anden måned efter den dag, hvor medlemsstaterne og Kommissionen havde erklæret at have godkendt det, fandt det foreløbigt anvendelse fra den første dag i den anden måned efter undertegnelsen. Ved at undertegne det supplerende aftalememorandum havde Den Hellenske Republik nødvendigvis gennem denne handling, sådan som Retten fastslog, accepteret den foreløbige anvendelse og dermed de konsekvenser, der følger af en tilbagetrækning fra Abuja II-projektet uden nogen form for godkendelse.

62 Som generaladvokaten har anført i punkt 67 og 73 i forslaget til afgørelse, følger det af artikel 15, stk. 1, i det oprindelige aftalememorandum og af artikel 14 i det supplerende aftalememorandum, at de deltagende medlemsstater og Kommissionen havde til hensigt at lægge særlig vægt på selve undertegnelsen af det supplerende memorandum og på dets foreløbige anvendelse, uafhængigt af dets godkendelse, og det navnlig hvad angår de deltagende parters eventuelle tilbagetrækning fra Abuja II-projektet.

63 Selv om Den Hellenske Republik dermed beholdt sin fulde handlefrihed til at trække sig ud af dette projekt, eftersom den ikke havde godkendt det supplerende aftalememorandum, kunne den ikke nægte at opfylde sine finansielle forpligtelser, der var knyttet til dens deltagelse i Abuja II-projektet frem til tidspunktet for dens tilbagetrækning, da disse forpligtelser var fastsat i forhold til udviklingen i dens deltagelse siden den indledende fase.

64 Til støtte for den forpligtelse, som således er blevet pålagt Den Hellenske Republik, og som følger af aftalememorandaene, har Retten desuden kunnet henvise til det sædvaneretlige princip om god tro, som er en del af den almindelige folkeret (dom af 3.6.2008, sag C-308/06, Intertanko m.fl., Sml. I, s. 4057, præmis 52).

65 I denne henseende har Retten ved en eksklusiv bedømmelse fastslået, at Den Hellenske Republik ikke havde fremsat noget forbehold i forhold til dens deltagelse i Abuja II-projektet mellem den 18. april 1994 og den 30. september 2000, selv om dens deltagelse i det væsentlige havde udviklet sig på baggrund af flere medlemsstaters tilbagetrækning fra projektet, og navnlig gjorde den ikke indsigelser mod betalingsordrer, som Kommissionen sendte, idet den således hos de andre deltagende parter havde skabt en tillid til, at den ville påtage sig sine økonomiske forpligtelser, som fulgte af Abuja II-projektet.

66 Af det foregående følger, at det var med rette, at Retten ud fra fortolkningen af rækkevidden af det oprindelige aftalememorandum og det supplerende aftalememorandum udledte, at Den Hellenske Republik, uanset at den ikke godkendte det nævnte supplerende aftalememorandum, skal betale de udgifter, der har forbindelse med dens deltagelse i Abuja II-projektet, idet den desuden hos de andre deltagende parter havde skabt en tillid til, at den ville påtage sig sine økonomiske forpligtelser.

67 Anbringenderne vedrørende eksistensen af en stiltiende aftale, som var indgået under mødet den 24. februar 1997, kan endelig ikke rejse tvivl om den appellerede doms

konklusion, i det omfang anbringenderne er rettet mod præmisser, der ikke var afgørende for domskonklusionen, der i stedet var baseret på de ovennævnte præmisser, som Den Hellenske Republik nyttesløst har kritiseret.

68 Uden at det var fornødent at tage stilling til Kommissionens argumentation, der er anført i denne doms præmis 42, må appellen følgelig forkastes.

Sagens omkostninger

69 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der i medfør af artikel 118 finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Hellenske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Hellenske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Appellen forkastes.

2) Den Hellenske Republik betaler sagens omkostninger.

Underskrifter