ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

6 november 2008 *

In zaak C-203/07 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie, ingesteld op 16 april 2007,

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door P. Mylonopoulos, S. Trekli en Z. Stavridi als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

rekwirante,

andere partij in de procedure:

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door I. Zervas en D. Triantafyllou als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster in eerste aanleg,

wijst

* Procestaal: Grieks.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, J.-C. Bonichot, J. Makarczyk (rapporteur), P. Kūris en L. Bay Larsen, rechters,

advocaat-generaal J. Mazák,
griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 maart 2008,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 mei 2008,

het navolgende

Arrest

1 De Helleense Republiek verzoekt het Hof om vernietiging van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 17 januari 2007, Griekenland/Commissie (T-231/04, Jurispr. blz. II-63; hierna: „bestreden arrest"), voor zover daarbij is verworpen haar beroep tot nietigverklaring van de handeling van 10 maart 2004 waarbij de Commissie van de Europese Gemeenschappen bij wege van verrekening bedragen heeft ingevorderd die deze lidstaat verschuldigd was als gevolg van zijn deelneming aan onroerendgoedprojecten voor de diplomatieke vertegen-

woordiging van de Commissie en van een aantal lidstaten van de Europese Unie te Abuja (Nigeria) (hierna: „litigieuze handeling").

Rechtskader

Internationaal recht

2 Artikel 18 van het op 23 mei 1969 ondertekende Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (hierna: „Verdrag van Wenen") luidt als volgt:

„Verplichting voorwerp en doel van een verdrag niet ongedaan te maken alvorens zijn inwerkingtreding.

Een Staat moet zich onthouden van handelingen die een verdrag zijn voorwerp en zijn doel zouden ontnemen, indien:

a) hij het verdrag heeft ondertekend of de akten die het verdrag vormen heeft uitgewisseld onder voorbehoud van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring, totdat hij zijn bedoeling geen partij te willen worden bij het verdrag kenbaar heeft gemaakt; of

b) hij zijn instemming door het verdrag gebonden te worden tot uitdrukking heeft gebracht in de periode die aan de inwerkingtreding van het verdrag voorafgaat op voorwaarde dat deze inwerkingtreding niet onnodig wordt vertraagd."

3 Artikel 31 van het Verdrag van Wenen bepaalt:

„Algemene regel van uitlegging

1. Een verdrag moet te goeder trouw worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het verdrag.

2. Voor de uitlegging van een verdrag omvat de context, behalve de tekst, met inbegrip van preambule en bijlagen:

a) iedere overeenstemming die betrekking heeft op het verdrag en die bij het sluiten van het verdrag tussen alle partijen is bereikt;

b) iedere akte opgesteld door een of meer partijen bij het sluiten van het verdrag en door de andere partijen erkend als betrekking hebbende op het verdrag.

3. Behalve met de context dient ook rekening te worden gehouden met:

a) iedere later tot stand gekomen overeenstemming tussen de partijen met betrekking tot de uitlegging van het verdrag of de toepassing van zijn bepalingen;

b) ieder later gebruik in de toepassing van het verdrag waardoor overeenstemming van de partijen inzake de uitlegging van het verdrag is ontstaan;

c) iedere ter zake dienende regel van het volkenrecht die op de betrekkingen tussen de partijen kan worden toegepast.

4. Een term dient in een bijzondere betekenis verstaan te worden als vaststaat, dat dit de bedoeling van de partijen is geweest."

Gemeenschapsrecht

4 Artikel 71, leden 1 en 2, van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248, blz. 1; hierna: „Financieel Reglement"), bepaalt:

„1. De vaststelling van een schuldvordering is de handeling waarbij de gedelegeerde of gesubdelegeerde ordonnateur:

a) het bestaan van de schuld van de debiteur verifieert;

b) het bestaan en het bedrag van de schuld vaststelt of verifieert;

c) de invorderbaarheid van de schuld verifieert.

2. De ter beschikking van de Commissie te stellen eigen middelen en elke als zeker, vaststaand en invorderbaar aangemerkte schuldvordering worden vastgesteld door middel van een invorderingsopdracht aan de rekenplichtige, gevolgd door een aan de debiteur gerichte debetnota, welke beide worden opgesteld door de bevoegde ordonnateur."

5 Artikel 72, lid 1, van het Financieel Reglement luidt als volgt:

„De opdracht tot invordering is de handeling waarbij de bevoegde gedelegeerde of gesubdelegeerde ordonnateur de rekenplichtige opdraagt een schuldvordering die hij heeft vastgesteld, in te vorderen."

6 Artikel 73, lid 1, van het Financieel Reglement bepaalt:

„De rekenplichtige neemt de door de bevoegde ordonnateur naar behoren opgestelde invorderingsopdrachten in behandeling. Hij is gehouden zorg te dragen voor het innen van de ontvangsten van de Gemeenschappen en toe te zien op het behoud van de rechten van de Gemeenschappen.

De rekenplichtige gaat over tot invordering door verrekening van de schuldvorderingen van de Gemeenschappen wanneer de debiteur zelf een zekere, vaststaande en invorderbare vordering op de Gemeenschappen heeft."

7 Artikel 78, leden 1 en 2, van verordening (EG, Euratom) nr. 2342/2002 van de Commissie van 23 december 2002 tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van verordening nr. 1605/2002 (PB L 357, blz. 1), bepaalt:

„1. De vaststelling van een schuldvordering door de ordonnateur is de erkenning van het recht van de Gemeenschappen jegens een debiteur en de opstelling van de titel waarmee van deze debiteur betaling van zijn schuld kan worden geëist.

2. De invorderingsopdracht is de handeling waarbij de bevoegde ordonnateur de rekenplichtige opdracht geeft de vastgestelde schuldvordering te innen."

8 Artikel 79 van verordening nr. 2342/2002 bepaalt:

„Om een schuldvordering vast te stellen, vergewist de bevoegde ordonnateur zich van:

a) het zekere karakter van de schuldvordering, waaraan geen voorwaarden verbonden mogen zijn;

b) het vaststaande karakter van de schuldvordering, waarvan het bedrag nauwkeurig in geld moet worden uitgedrukt;

c) het invorderbare karakter van de schuldvordering, waaraan geen termijn verbonden mag zijn;

d) de juiste aanduiding van de debiteur;

e) de juistheid van de aanwijzing van de te innen bedragen op de begroting;

f) de regelmatigheid van de bewijsstukken;

g) de overeenstemming met het beginsel van goed financieel beheer […]"

9 Artikel 83 van verordening nr. 2342/2002 luidt als volgt:

„Op elk moment van de procedure gaat de rekenplichtige, nadat de bevoegde ordonnateur en de debiteur in kennis zijn gesteld, over tot inning door verrekening van een vastgestelde schuldvordering wanneer de debiteur ook een zekere, vaststaande en invorderbare vordering op de Gemeenschappen heeft [die] betrekking heeft op een bedrag dat door een betalingsopdracht is vastgesteld."

Voorgeschiedenis van het geding

10 De voorgeschiedenis van het geding is in de punten 7 tot en met 44 van het arrest van het Gerecht uiteengezet als volgt:

„7 Wegens de verplaatsing van de hoofdstad van Nigeria van Lagos naar Abuja huurde de Commissie sedert 1993 te Abuja een gebouw voor de huisvesting van haar delegatie alsook — voorlopig — van de vertegenwoordigingen van een aantal lidstaten, waaronder de Helleense Republiek. In het kader van een regeling met deze lidstaten (hierna: „project Abuja I") onderverhuurde de Commissie een aantal kantoren en verstrekte zij bepaalde diensten aan deze vertegenwoordigingen. De betrokken lidstaten hebben overeenstemming bereikt over de verdeling van de aan hun vertegenwoordigingen verbonden kosten. De bijdrage van de Helleense Republiek bedroeg 5,5 % van de totale kostprijs. Van mening dat de Helleense Republiek haar schuld ter zake niet had betaald, is de Commissie in 2004 overgegaan tot invordering door verrekening van de desbetreffende bedragen (zie punt 44 hieronder).

8 Op 18 april 1994 hebben het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, Ierland, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Portugese Republiek en de Commissie (hierna: „partners") op basis van artikel J.6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (thans, na wijziging, artikel 20 EU) een memorandum van overeenstemming (hierna: „aanvankelijk memorandum") betreffende de bouw van een gemeenschappelijk ambassade-

complex met gemeenschappelijke steunverlenende diensten voor hun diplomatieke missies te Abuja (hierna: „project Abuja II") gesloten. Het aanvankelijke memorandum is na de toetreding van de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden aangevuld met een protocol van toetreding.

9 Artikel 1 van het aanvankelijke memorandum bepaalt dat de ambassades van de lidstaten en de delegatie van de Commissie afzonderlijke diplomatieke missies vormen, die onderworpen zijn aan het Verdrag van Wenen van 18 april 1961 inzake diplomatiek verkeer en, wat de lidstaten betreft, tevens aan het Verdrag van Wenen van 24 april 1963 inzake consulaire betrekkingen.

10 Artikel 10 van het aanvankelijke memorandum gaf aan dat de Commissie als coördinator van het project Abuja II optreedt „namens" de andere partners.

11 Volgens artikel 11 van het aanvankelijke memorandum is de Commissie verantwoordelijk voor de uitvoering van de architectuurstudies betreffende de uitvoerbaarheid van het project Abuja II, de raming van de initiële kosten en het ontwerp. Dit artikel bepaalt eveneens dat een afzonderlijk memorandum van overeenstemming wordt gesloten betreffende „de gedetailleerde bouwplannen, de verdeling van de kosten en de rechtmatige belangen van de individuele deelnemende partners in het complex zodra het project [Abuja II] is voltooid" (hierna: „aanvullend memorandum"). Ten slotte wordt bij artikel 11 een permanente stuurgroep opgericht die bestaat uit vertegenwoordigers van alle partners en wordt voorgezeten door de Commissie, om het project Abuja II te coördineren en te controleren. De permanente stuurgroep legt periodieke rapporten voor aan de werkgroep „Administratieve vraagstukken" die bij de Raad is opgericht in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) (hierna: „groep Administratieve vraagstukken GBVB").

12 In artikel 12 van het aanvankelijke memorandum staat te lezen:

„Het project [Abuja II] wordt na goedkeuring van het in artikel 11 bedoelde [aanvullende memorandum] rechtstreeks gefinancierd door bijdragen van de deelnemende partners overeenkomstig het aandeel van elke partner in het project. De bijdrage van de Commissie zal worden gefinancierd uit de passende begrotingslijn.

De kosten van de voorbereiding van het project (fase 1) zullen door de Commissie uit haar begroting worden betaald. Deze kosten worden geraamd op 140 000 ECU. Deze kosten worden betaald door bijdragen van alle deelnemende partners overeenkomstig het individuele aandeel van elke partner in het project indien het project [Abuja II] wordt uitgevoerd."

13 Artikel 13 van het aanvankelijke memorandum bepaalt:

„Alle deelnemende partners garanderen de betaling van hun totale kosten na goedkeuring van het [aanvullende memorandum]. De totale kosten voor elke partner bestaan uit:

a) de volledige kosten voor de individuele zone van elke partner,

b) het aandeel van elke partner in de kosten voor de gemeenschappelijke en de publieke zones, berekend op grond van zijn aandeel in de totale kosten van de individuele zones."

14 Artikel 14 van het aanvankelijke memorandum bepaalt dat de Commissie, met instemming en participatie van de deelnemende staten, de aan derden (contractanten) verschuldigde bedragen betaalt.

15 Artikel 15, lid 1, van het aanvankelijke memorandum bepaalt:

„Indien een partner besluit om zich uit het project [Abuja II] terug te trekken door het in artikel 11 bedoelde [aanvullende memorandum] niet te ondertekenen, is het bepaalde in dit memorandum van overeenstemming, met inbegrip van de in de artikelen 12 en 13 bedoelde financiële verplichtingen, niet langer van toepassing op de zich terugtrekkende partner."

[…]

21 Op 27 december 1995 heeft de Commissie de hoofdovereenkomst gesloten. Deze had betrekking op het basisontwerp en de tussentijdse fase van het project Abuja II (artikelen 4.4 en 4.5), alsmede op eventuele gedetailleerde plannen (artikel 4.6).

22 Op 19 september 1996 heeft de groep Administratieve vraagstukken GBVB het tussentijdse ontwerp goedgekeurd.

23 Op 21 november 1996 heeft de groep Administratieve vraagstukken GBVB de Commissie verzocht, maatregelen ad hoc te nemen opdat de architecten met de opstelling van de gedetailleerde plannen beginnen. De groep heeft aangegeven dat de formele overeenkomst voor deze fase na de voltooiing van het aanvullende memorandum zou worden gesloten. Op deze bijeenkomst heeft de Commissie

deze groep in kennis gesteld van het bedrag van de uitgaven die zij sedert 15 november 1996 voor de voorbereiding van het project Abuja II had voorgeschoten, te weten ongeveer 2,8 miljoen EUR.

24 Op 24 februari 1997 is diezelfde groep bijeengekomen en heeft zij besloten om niet te wachten op de voltooiing van het aanvullende memorandum om gedetailleerde plannen en de contractuele documenten op te stellen. De notulen van deze bijeenkomst bevatten de volgende besluiten:

„De Commissie wordt verzocht, met de architecten de nodige regelingen voor de opstelling van de documenten te treffen en de nodige fondsen voor deze werken voor te schieten volgens de voor het project overeengekomen modaliteiten. Zoals voorheen zullen de aldus door de Commissie betaalde voorschotten later door de andere deelnemers worden terugbetaald volgens de daartoe in het aanvankelijke memorandum bepaalde procedures."

25 In de daaropvolgende maanden hebben een aantal lidstaten zich uit het project Abuja II teruggetrokken. Op 28 april 1997 heeft de groep Administratieve vraagstukken GBVB de Commissie gelast, „met het koninkrijk Denemarken bilaterale regelingen te treffen voor de terugbetaling van het aandeel dat deze staat [diende] te dragen in de door de Commissie voor rekening van de partners gemaakte projectkosten". Een soortgelijk besluit is genomen na de terugtrekking van Ierland in september 1997, en van de Portugese Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden.

[…]

27 Op 18 juni 1998 heeft de groep Administratieve vraagstukken GBVB melding gemaakt van een mogelijke terugtrekking van het Koninkrijk België uit het project Abuja II. Uit de notulen van deze bijeenkomst blijkt dat de permanente stuurgroep erop heeft gewezen dat het Koninkrijk België zijn aandeel in de kosten, zoals die na de goedkeuring van het tussentijdse ontwerp waren vastgesteld, zou betalen.

28 Op 10 juni 1998 heeft de Commissie aan de Helleense Republiek een betalingsopdracht voor […] EUR doen toekomen, een bedrag dat overeenkwam met het aandeel van de Helleense Republiek in de initiële fase van het project, namelijk 5,06 % van de totale kosten. De uiterste termijn voor betaling was op 31 december 1998 bepaald.

29 Op 9 december 1998 is het aanvullende memorandum ondertekend door de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en de Commissie. Artikel 11 van het aanvullende memorandum voorzag in de oprichting van een fonds voor de financiering van het project.

30 Overeenkomstig artikel 14 ervan is het aanvullende memorandum voorlopig van toepassing vanaf de eerste dag van de tweede maand die volgt op de ondertekening ervan, en treedt het in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de datum waarop de lidstaten en de Commissie verklaren dat zij het hebben geratificeerd.

31 Op 28 april 1999 heeft de Commissie een aanbesteding uitgeschreven voor de bouw van de ambassades van de betrokken lidstaten en van de delegatie van de Gemeenschap (PB 1999, S 82). Daarbij werd vermeld dat de ambassade van de Helleense Republiek een oppervlakte van 677 m^2 zou hebben.

32 Op 3 september 1999 heeft de Commissie haar oproep van 1998 aan de groep Administratieve vraagstukken GBVB „herhaald" opdat de lidstaten de bedragen die zij voor de fase van het tussentijdse ontwerp aan de consultants had betaald, terugbetalen. Zij heeft erop gewezen dat een aantal lidstaten de verschuldigde bedragen reeds hadden betaald, maar dat andere lidstaten, waaronder de Helleense Republiek, haar niet vóór de vervaldatum van 31 december 1998 hadden terugbetaald. De Commissie heeft hieraan toegevoegd dat een andere betalingsopdracht aan de partners zou worden gestuurd betreffende, enerzijds, de kosten van de gedetailleerde plannen, en, anderzijds, de kosten van de herschikkingen die voortvloeiden uit de omstandigheid dat het Koninkrijk België, het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek zich hebben teruggetrokken.

33 Op 20 september 1999 is de permanente stuurgroep bijeengekomen met het oog op de voorselectie van de bouwondernemingen. De vertegenwoordiger van de Helleense Republiek heeft de notulen van de bijeenkomst ondertekend. Een aanbesteding voor het opvolgen van het bouwproject is bekendgemaakt in het Publicatieblad S 54 van 17 maart 2000.

34 Bij een betalingsopdracht van 17 februari 2000 heeft de Commissie de Helleense Republiek verzocht, een bedrag van 168 716,94 EUR te betalen voor het opstellen van het aanbestedingsdossier voor de gedetailleerde plannen.

35 Op 22 juni 2000 heeft de permanente stuurgroep besloten, het project te herzien (hierna: „beperkt project Abuja II"). Dit was noodzakelijk geworden door de terugtrekking van de Franse Republiek. Het beperkte project Abuja II voorzag inzonderheid in de afschaffing van de gemeenschappelijke gebouwen en de steunverlenende diensten, alsook in een vermindering van de oppervlakte. De vertegenwoordiger van de Helleense Republiek op deze bijeenkomst heeft met het project ingestemd, onder voorbehoud evenwel van goedkeuring ervan door zijn hiërarchieke meerderen. Op 29 juni heeft de Commissie aan de Helleense Republiek de notulen van de bijeenkomst van 22 juni 2000 toegestuurd en haar verzocht, een officieel antwoord met betrekking tot het beperkte project Abuja II te geven.

36 Op 5 september 2000 heeft de Commissie haar verzoek aan de vertegenwoordigers van de Helleense Republiek herhaald. Na een nieuwe herinneringsbrief van 14 september 2000 heeft de Commissie de Helleense Republiek op 25 september 2000 per fax een brief doen toekomen met een antwoordtermijn die op 30 september 2000 was bepaald, waarin zij aangaf dat haar stilzwijgen als een terugtrekking uit het project zou worden opgevat. Op 2 oktober 2000 hebben de Griekse autoriteiten de Commissie meegedeeld dat zij niet in staat waren om een antwoord te geven met betrekking tot het beperkte project Abuja II. Daarop heeft de Commissie diezelfde dag geantwoord dat zij de architecten had gelast, het beperkte project Abuja II te herschikken door de Helleense Republiek ervan uit te sluiten.

37 Bij brief van 28 januari 2002 heeft de Commissie een debetnota […] aan de Helleense Republiek gestuurd betreffende de bouwkosten voor het project Abuja II. De Commissie heeft deze debetnota later ingetrokken.

38 Na een eigen ambassade te Abuja te hebben gevestigd, heeft de Helleense Republiek op 13 juli 2002 de voorlopige kantoorruimten verlaten die zij in het kader van het project Abuja I had betrokken.

39 Bij brief van 11 oktober 2002 heeft de Commissie de Helleense Republiek officieel in kennis gesteld van de niet-betaalde debetnota's betreffende de projecten Abuja I en Abuja II […]

40 Na onderhandelingen tussen de partijen heeft de Commissie bij brief van 31 januari 2003 de Helleense Republiek eraan herinnerd dat zij haar schulden betreffende de projecten Abuja I en Abuja II nog niet had betaald, en haar verzocht, vóór het einde van de maand februari 2003 het totale bedrag van 516 374,96 EUR en 12 684,89 USD te betalen. De Commissie heeft hieraan toegevoegd dat zij bij gebreke van betaling op deze vervaldatum de betrokken bedragen met alle beschikbare rechtsmiddelen zou invorderen.

41 In de loop van de daaropvolgende maanden hebben de Helleense Republiek en de Commissie over de hoogte van de verschuldigde bedragen gediscussieerd.

[…]

43 Op 16 februari 2004 heeft de Commissie de Helleense Republiek een brief gestuurd met opgave van de schulden die deze laatste betreffende de projecten Abuja I en Abuja II nog niet had betaald. […]

44 Op 10 maart 2004 heeft de Commissie gelden betaald aan de Helleense Republiek in het kader van het regionale operationele programma voor continentaal Griekenland. In plaats van een bedrag van 4 774 562,67 EUR […] te betalen, heeft de Commissie evenwel slechts 3 121 243,03 EUR betaald. Aldus heeft zij bij wege van verrekening het door de Helleense Republiek nog niet betaalde saldo geïnd, waarvan 565 656,80 EUR voor de projecten Abuja I en Abuja II […]"

Beroep bij het Gerecht en bestreden arrest

11 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 22 april 2004, heeft de Helleense Republiek beroep tot nietigverklaring van de litigieuze handeling ingesteld.

12 Bij beschikking van 8 juni 2004 heeft het Hof krachtens artikel 2 van besluit 2004/407/EG, Euratom van de Raad van 26 april 2004 tot wijziging van de artikelen 51 en 54 van het Statuut van het Hof van Justitie (PB L 132, blz. 5), de zaak naar het Gerecht verwezen.

13 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht het beroep van de Helleense Republiek verworpen. Het heeft geoordeeld dat de financiële aansprakelijkheid van deze lidstaat moest worden erkend voor zowel de schulden van het project Abuja I als voor die van het project Abuja II en dat op het tijdstip van de litigieuze handeling was voldaan aan de voorwaarden voor invordering door verrekening.

14 Na in punt 74 van het bestreden arrest te hebben erkend dat het bevoegd was om kennis te nemen van het beroep tot nietigverklaring van de handeling tot verrekening, heeft het Gerecht in punt 84 van het bestreden arrest met betrekking tot het project Abuja II verklaard dat de Helleense Republiek niet betwistte dat zij zich gedurende meer dan zes jaar als een volwaardige deelnemer aan dit project had gedragen. Het heeft inzonderheid vastgesteld dat de Helleense Republiek gedurende bijna twee jaar na de ondertekening van het aanvullende memorandum, op 9 december 1998, aan dit project had deelgenomen. Volgens het Gerecht heeft de Helleense Republiek aldus door haar gedragingen bij de andere partners voortdurend de indruk gewekt dat zij haar deelneming aan het project Abuja II handhaafde.

15 Het Gerecht heeft in ditzelfde punt 84 hieruit afgeleid dat de verplichtingen van deze lidstaat niet enkel op basis van het aanvankelijke en het aanvullende memorandum moesten worden beoordeeld, maar dat bij deze beoordeling tevens rekening diende te worden gehouden met de verwachtingen die deze lidstaat door zijn gedragingen bij zijn partners had gewekt.

16 In dit verband heeft het Gerecht er in de punten 85 tot en met 87 van het bestreden arrest aan herinnerd dat het beginsel van goede trouw een regel van internationaal gewoonterecht is waaraan de Europese Gemeenschap en de andere partners gebonden zijn, welk beginsel in artikel 18 van het Verdrag van Wenen is gecodificeerd en in het volkenrecht het rechtstreekse uitvloeisel is van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen.

17 Het Gerecht heeft vervolgens in punt 88 van het bestreden arrest geoordeeld dat, aangezien de Helleense Republiek het aanvankelijke memorandum had ondertekend en geratificeerd, zij een van de partners van het project Abuja II was, welke hoedanigheid van partner een aantal bijkomende verplichtingen tot samenwerking en solidariteit tussen deelnemers meebracht.

18 Voorts heeft het Gerecht in punt 92 van het bestreden arrest verklaard dat de partners na de fase van het eerste ontwerp van het project hadden besloten om het project voort te zetten en de uitgaven van het gedetailleerde ontwerp van het gebouw op zich te nemen vóór het aanvullende memorandum zou zijn opgesteld. Inzonderheid is de Commissie op 24 februari 1997 tijdens een bijeenkomst waaraan twee vertegenwoordigers van de Helleense Republiek hebben deelgenomen, gemachtigd om met de architecten de nodige regelingen voor de opstelling van de gedetailleerde plannen te treffen, zonder op het aanvullende memorandum te wachten.

19 In dit verband heeft het Gerecht in punt 93 van het arrest geoordeeld dat de partners, door aldus verder te gaan dan de voorafgaande fasen van het project, noodzakelijkerwijs een stilzwijgende overeenkomst hadden gesloten om dit project te verwezenlijken. In ditzelfde punt 93 heeft het Gerecht gepreciseerd dat de partners door hun verwijzing naar de latere terugbetaling van de in het aanvankelijke memorandum voorziene voorschotten, daadwerkelijk hadden gerefereerd aan artikel 12 ervan, waarin is bepaald dat, indien het project wordt verwezenlijkt, de partners het door de Commissie voorgeschoten bedrag van de voorbereidende werkzaamheden zouden terugbetalen Het heeft hieraan toegevoegd dat aangezien de partners op de bijeenkomst van 24 februari 1997 hadden beslist het project te verwezenlijken, zij zich dus niet meer vrijelijk konden terugtrekken zonder hun aandeel in de voorafgaande en de latere uitgaven te betalen.

20 In punt 95 van het bestreden arrest heeft het Gerecht erop gewezen dat de Helleense Republiek en de andere partners die zich niet uit het project hadden teruggetrokken, op 9 december 1998 het aanvullende memorandum hadden ondertekend en dat de Helleense Republiek zich in de loop van de volgende maanden als een volwaardige partner in het project had gedragen, waarna zij pas in de zomer van 2000 blijk had gegeven van enige terughoudendheid met betrekking tot haar deelneming.

21 In punt 96 van het bestreden arrest heeft het Gerecht hieruit geconcludeerd dat de Helleense Republiek weliswaar het recht had zich uit het project terug te trekken, maar dat zij zich, gelet op de ontwikkeling van haar verbintenissen sedert de eerste fase en in weerwil van de niet-ratificatie van het aanvullende memorandum, niet kon terugtrekken zonder gehouden te zijn tot betaling van de uitgaven die aan haar deelneming aan het project Abuja II waren verbonden.

22 In punt 97 van het bestreden arrest heeft het Gerecht gepreciseerd dat de op de Helleense Republiek rustende verplichting om te goeder trouw te handelen, werd versterkt door het feit dat de Helleense Republiek het aanvankelijke memorandum had ondertekend en geratificeerd en dat zij — van 18 april 1994 tot 30 september 2000 — een aan het project „deelnemende partner" was.

23 Daarnaast heeft het Gerecht in punt 98 van het bestreden arrest opgemerkt dat indien de Helleense Republiek van mening was dat zij geen enkele financiële verplichting had vóór de ratificatie van het aanvullende memorandum, zij zich had moeten verzetten tegen de haar door de Commissie toegestuurde betalingsopdrachten van 10 juni 1998 en 17 februari 2000 betreffende het project Abuja II. In ditzelfde punt 98 heeft het hieraan toegevoegd dat de Helleense Republiek nooit te kennen had gegeven dat zij voornemens was, zich terug te trekken of het aanvullende memorandum niet te ratificeren, ondanks de terugtrekking van een aantal lidstaten en de daaruit voortvloeiende wijziging van haar eigen aandeel in het project.

24 In punt 99 van het bestreden arrest heeft het Gerecht hieruit afgeleid dat de Helleense Republiek zich als een volwaardige deelnemer aan het project had gedragen en dat zij aldus bij haar partners het vertrouwen had gewekt dat zij haar desbetreffende financiële verplichtingen zou nakomen.

25 In punt 100 van het bestreden arrest heeft het Gerecht hieraan toegevoegd dat de financiële verplichtingen van deze lidstaat ook voortvloeiden uit de bewoordingen van het aanvankelijke memorandum, inzonderheid uit artikel 15, lid 1, ervan.

26 In punt 101 van het bestreden arrest heeft het Gerecht erop gewezen dat het aanvullende memorandum volgens artikel 14 ervan voorlopig van toepassing was geweest op deze lidstaat vanaf de eerste dag van de tweede maand volgend op de ondertekening ervan, te weten vanaf 1 februari 1999, en dat aan deze voorlopige toepassing niet werd afgedaan door het feit dat de Helleense Republiek dit memorandum niet had geratificeerd.

27 Op grond van deze overwegingen heeft het Gerecht in punt 103 van het bestreden arrest geoordeeld dat de Helleense Republiek gehouden was tot betaling van de uitgaven die betrekking hadden op haar deelneming in het project Abuja II.

28 Bovendien heeft het Gerecht het middel volgens hetwelk de betrokken schuldvorderingen niet zeker en vaststaand in de zin van de toepasselijke teksten waren, ongegrond verklaard, en dus geoordeeld dat de voorwaarden voor invordering door verrekening vervuld waren op de datum van de litigieuze handeling.

29 Gelet op een en ander heeft het Gerecht het beroep van de Helleense Republiek verworpen.

Conclusies van partijen voor het Hof

30 Met haar hogere voorziening concludeert rekwirante dat het het Hof behage:

— het bestreden arrest te vernietigen;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

31 De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— de hogere voorziening niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, de hogere voorziening kennelijk ongegrond te verklaren;

— rekwirante te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

32 Ter onderbouwing van haar hogere voorziening voert de Helleense Republiek twee middelen aan.

33 Met het eerste middel betoogt zij dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging en de toepassing van de artikelen 12, 13 en 15 van het aanvankelijke memorandum en van de beginselen van goede trouw en van bescherming van het gewettigd vertrouwen.

34 Met haar tweede middel stelt de Helleense Republiek dat de beoordeling van het Gerecht volgens welke de partners op 24 februari 1997, dus vóór de ondertekening van het aanvullende memorandum, een stilzwijgende overeenkomst hadden gesloten waardoor zij zich niet meer vrijelijk uit het project konden terugtrekken zonder hun aandeel in de uitgaven te betalen, onjuist is.

Ontvankelijkheid van de hogere voorziening

35 Volgens de Commissie is de door de Helleense Republiek ingestelde hogere voorziening niet-ontvankelijk. Deze berust niet op een van de gronden die worden genoemd in artikel 58 van het Statuut van het Hof van Justitie, aangezien de middelen waarop zij is gebaseerd uitsluitend betrekking hebben op de uitlegging van memorandums die niet tot het gemeenschapsrecht behoren.

36 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Gerecht bevoegd is kennis te nemen van de in artikel 230 EG bedoelde beroepen, met uitzondering van die welke overeenkomstig voormeld Statuut aan het Hof zijn voorbehouden. Tegen de beslissingen van het Gerecht op grond van deze bepaling, kan een tot rechtsvragen beperkte hogere voorziening worden ingesteld bij het Hof, op de wijze en binnen de grenzen als in ditzelfde Statuut bepaald.

37 In casu is bij het Gerecht krachtens artikel 230 EG beroep ingesteld tot nietigverklaring van de litigieuze handeling waarbij de Commissie bij wege van verrekening door de Helleense Republiek verschuldigde bedragen heeft ingevorderd die onder de gemeenschapsbegroting vielen, hoewel deze betrekking hadden op het gemeenschappelijk

buitenlands en veiligheidsbeleid, welke handeling op grond van artikel 73, lid 1, van het Financieel Reglement en van verordening nr. 2342/2002 is vastgesteld.

38 Met haar verzoek tot vernietiging van het bestreden arrest komt rekwirante op tegen dit arrest voor zover daarbij is verworpen haar beroep tot nietigverklaring van voormelde handeling, die communautaire regelgeving als rechtsgrondslag heeft.

39 Wat de strekking van de middelen zelf betreft, zij erop gewezen dat de Helleense Republiek opkomt tegen de juridische uitlegging door het Gerecht in antwoord op het enige bij hem aangevoerde middel, dat met name was ontleend aan een onjuiste analyse van haar financiële verplichtingen betreffende het project Abuja II.

40 Artikel 58 van het Statuut van het Hof van Justitie, volgens hetwelk het verzoek om hogere voorziening kan zijn gebaseerd op middelen ontleend aan onbevoegdheid van het Gerecht, onregelmatigheden in de procedure voor het Gerecht waardoor aan de belangen van de verzoekende partij afbreuk is gedaan, dan wel schending van het gemeenschapsrecht door het Gerecht, staat er niet aan in de weg dat, ter onderbouwing van het verzoek tot vernietiging van het arrest van het Gerecht, de aangevoerde middelen, waarmee wordt betwist dat de Helleense Republiek debiteur in de zin van artikel 78 van verordening nr. 2342/2002 was, meebrengen dat de draagwijdte wordt geanalyseerd van rechtshandelingen waartegen op zich geen beroep bij het Gerecht kan worden ingesteld, zoals de twee in de punten 33 en 34 van het onderhavige arrest genoemde memorandums.

41 Bovendien moet worden opgemerkt dat de toetsing van de gegrondheid van de litigieuze handeling, inzonderheid betreffende het bestaan van de schuld zelf en de voorwaarden waaraan deze schuld moet voldoen om ze te kunnen verrekenen, noodzakelijkerwijs impliceert dat voormelde rechtshandelingen worden uitgelegd, zonder dat deze analyse er evenwel toe leidt dat op enigerlei wijze beroep tegen deze handelingen kan worden ingesteld.

42 Voorts betoogt de Commissie dat de hogere voorziening niet-ontvankelijk is wegens irrelevantie van de aangevoerde middelen. De Commissie stelt namelijk dat ingeval deze middelen zouden worden aanvaard, de gegrondheid ervan hoe dan ook niet tot vernietiging van het bestreden arrest kan leiden, aangezien de andere overwegingen waarop het dictum van dit arrest op goede gronden berust, in de hogere voorziening niet worden betwist.

43 Daar dit laatste argument betrekking heeft op de gegrondheid van de hogere voorziening en niet op de ontvankelijkheid ervan, kan het — ook al zou het gegrond zijn — niet tot niet-ontvankelijkheid van de hogere voorziening leiden.

44 Derhalve moet de onderhavige hogere voorziening ontvankelijk worden verklaard.

Ten gronde

Argumenten van partijen

45 De Helleense Republiek voert in de eerste plaats aan dat het Gerecht had moeten oordelen dat de verplichtingen van de lidstaten die aan het project Abuja II deelnamen, voortvloeiden uit de bepalingen van het aanvankelijke memorandum en van het aanvullende memorandum en niet uit de gedragingen van elke lidstaat.

46 Een verplichting van een lidstaat kan enkel op basis van de bewoordingen van de relevante bepalingen van de memorandums worden bepaald. De aan het beginsel van goede trouw getoetste gedragingen van de lidstaat mochten dus niet in aanmerking worden genomen om ab initio de verplichtingen van de Helleense Republiek in het kader van het project Abuja II vast te stellen, aangezien krachtens dit beginsel geen verplichtingen op deze lidstaat kunnen worden gelegd waartoe deze zich niet heeft verbonden in een overeenkomst.

47 In dit verband betoogt de Helleense Republiek dat het Gerecht enkel kennis had mogen nemen van de tekst van het aanvankelijke memorandum en had moeten vaststellen dat zij geen financiële verplichtingen had, aangezien zij het aanvullende memorandum niet had geratificeerd.

48 Volgens deze lidstaat ontstaat de verplichting voor de deelnemende staten om het project Abuja II door hun bijdragen te financieren, overeenkomstig de artikelen 12 en 13 van het aanvankelijke memorandum na de goedkeuring van het aanvullende memorandum, waarbij deze goedkeuring — een van de manieren waarop een lidstaat ermee kan instemmen door het verdrag te worden gebonden — overeenkomstig het Verdrag van Wenen aldus gelijkstaat met onder meer bekrachtiging, aanvaarding of toetreding. Deze goedkeuring vormt dan ook een voorwaarde die moet zijn vervuld opdat de in het aanvankelijke memorandum genoemde financiële verplichtingen ontstaan.

49 Zoals uit artikel 16 van bedoeld verdrag blijkt, leggen de voormelde akten overigens de instemming van een Staat vast om door een verdrag te worden gebonden, met name op het ogenblik van hun kennisgeving aan de verdragsluitende staten of de depositaris. De Helleense Republiek stelt dan ook dat artikel 14 van het aanvullende memorandum, betreffende de toepassing van deze akte, een duidelijk onderscheid maakt tussen de ondertekening van het memorandum, die enkel de voorlopige toepassing ervan tot gevolg heeft, en de inwerkingtreding van dit memorandum, waarvoor vereist is dat partijen verklaren dat zij het hebben geratificeerd. Ook al heeft de Helleense Republiek het aanvullende memorandum ondertekend en initieel aan de werkzaamheden tot verwezenlijking van het project Abuja II deelgenomen, is zij evenwel nooit tot de ratificatie van dit memorandum overgegaan.

50 Volgens de Helleense Republiek volgt hieruit dan ook dat de bijzondere voorwaarden die zijn vastgesteld in de artikelen 12 en 13 van het aanvankelijke memorandum, gelezen in samenhang met artikel 15 ervan, wat haar betreft niet waren vervuld, en dat het vertrouwensbeginsel deze bepalingen van een overeenkomst niet opzij kan zetten.

51 De Helleense Republiek stelt in de tweede plaats dat de beoordeling van het Gerecht dat de partners op 24 februari 1997 een stilzwijgende overeenkomst hebben besloten, onjuist is, aangezien deze overeenkomst niet wordt bevestigd door een overeenkomstige bepaling van het aanvullende memorandum.

52 De Commissie voert van haar kant in de eerste plaats aan dat een verdragsluitende partij volgens een vaststaande regel financieel aansprakelijk is wanneer haar gedragingen het vertrouwensbeginsel schenden en haar partners schade berokkenen.

53 Zij voegt hieraan toe dat een lidstaat in zijn betrekkingen met zijn internationale partners geen afbreuk mag doen aan de algemene rechtsbeginselen die hij zelf in zijn eigen rechtsorde erkent en dat het vertrouwensbeginsel in de Helleense rechtsorde wordt erkend in zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke aangelegenheden.

54 Bijgevolg heeft het Gerecht bij de beoordeling van de financiële verplichtingen van de Helleense Republiek terecht rekening gehouden met de betrekkingen van deze laatste met haar partners en heeft het op goede gronden geconcludeerd dat deze lidstaat, gelet op zijn standvastige gedragingen van 1994 tot en met 2000, ingevolge het vertrouwensbeginsel gehouden was de litigieuze uitgaven terug te betalen.

55 In de tweede plaats betoogt de Commissie dat een overeenkomst bestaat vanaf het tijdstip waarop de partijen hun formele instemming tot uitdrukking hebben gebracht. Derhalve heeft het Gerecht op basis van het verslag van de bijeenkomst van 24 februari 1997, waaraan de Helleense Republiek heeft deelgenomen, terecht geconcludeerd dat er een overeenkomst bestond die rechten en verplichtingen in het leven riep voor de lidstaten die aan deze bijeenkomst hadden deelgenomen.

Beoordeling door het Hof

56 De financiële verplichtingen van de lidstaten in het kader van de verwezenlijking van het project Abuja II moeten eerst worden bepaald tegen de achtergrond van de inhoud en de strekking van het aanvankelijke memorandum en van het aanvullende memorandum.

57 Het Gerecht heeft een dergelijke benadering van deze financiële verplichtingen geenszins uitgesloten, maar in het bestreden arrest, inzonderheid door de analyse in de punten 100 en volgende van dit arrest, rechtstreeks gevolgd na het aanvankelijke en het aanvullende memorandum te hebben uitgelegd.

58 In dit verband wordt niet betwist dat, zoals het Gerecht in punt 88 van het bestreden arrest heeft aangegeven, de Helleense Republiek op 18 april 1994 het aanvankelijke memorandum heeft ondertekend en dit eveneens heeft goedgekeurd, waardoor zij dus samen met een aantal andere lidstaten een van de partners was van het project Abuja II, dat, in een „geest van gemeenschappelijk belang", in de bouw van een gemeenschappelijk complex voor hun ambassades en de delegatie van de Commissie voorzag.

59 Bovendien staat tevens vast dat, zoals het Gerecht in punt 95 van dit arrest heeft verklaard, de Helleense Republiek op 9 december 1998 het aanvullende memorandum heeft ondertekend, terwijl sommige lidstaten zich op dat tijdstip reeds uit het project Abuja II hadden teruggetrokken, na hun aandeel te hebben betaald in de uitgaven tot

die uitvoeringsfase van dit project. Dat dit aanvullende memorandum van overeenstemming zou worden gesloten, was reeds in het aanvankelijke memorandum voorzien, zoals uit artikel 11 ervan blijkt.

60 Bovendien heeft het Gerecht bij de uitlegging van artikel 15, lid 1, van het aanvankelijke memorandum waartoe het is moeten overgaan op goede gronden geoordeeld, zoals uit punt 100 van het bestreden arrest blijkt, dat, zo een deelnemer zich uit het project Abuja II mocht terugtrekken nadat hij het aanvullende memorandum had ondertekend, de bepalingen van het aanvankelijke memorandum, de in de artikelen 12 en 13 vastgestelde financiële verplichtingen daaronder begrepen, in dat geval op hem van toepassing bleven.

61 Voorts was het aanvullende memorandum overeenkomstig artikel 14 ervan, ook al trad het pas in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgde op de datum waarop de lidstaten en de Commissie verklaarden dat zij het hadden goedgekeurd, voorlopig van toepassing vanaf de eerste dag van de tweede maand die volgde op de ondertekening ervan. Door het aanvullende memorandum te ondertekenen heeft de Helleense Republiek, zoals het Gerecht heeft geoordeeld, noodzakelijkerwijs deze voorlopige toepassing aanvaard en dus ook de gevolgen die waren verbonden aan de terugtrekking uit het project Abuja II vóór de goedkeuring ervan.

62 Zoals de advocaat-generaal in de punten 67 en 73 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt immers uit artikel 15, lid 1, van het aanvankelijke memorandum en artikel 14 van het aanvullende memorandum dat de deelnemende lidstaten en de Commissie bijzonder belang hebben willen toekennen aan de ondertekening van het aanvullende memorandum en aan de voorlopige toepassing ervan, los van de goedkeuring van dit memorandum, inzonderheid in de context van een eventuele terugtrekking van deelnemers uit het project Abuja II.

63 Zo de Helleense Republiek dus volledig vrij bleef om zich uit dit project terug te trekken, daar zij het aanvullende memorandum niet had goedgekeurd, mocht zij evenwel niet weigeren de financiële verplichtingen in verband met haar deelneming aan het project Abuja II na te komen tot de datum van haar terugtrekking, aangezien deze verplichtingen werden bepaald door de ontwikkeling van haar verbintenissen sinds de beginfase.

64 Bovendien mocht het Gerecht zich tot staving van de aldus op de Helleense Republiek rustende, uit de memorandums voortvloeiende verplichting, beroepen op het gewoonterechtelijke beginsel van goede trouw, dat deel uitmaakt van het algemene volkenrecht (arrest van 3 juni 2008, Intertanko e.a., C-308/06, Jurispr. blz. I-4057, punt 52).

65 In dit verband heeft het Gerecht in het kader van de soevereine beoordeling verklaard dat de Helleense Republiek geen enkel voorbehoud had geuit omtrent haar deelneming aan het project Abuja II tussen 18 april 1994 en 30 september 2000, hoewel haar verbintenissen aanzienlijk waren geëvolueerd door de terugtrekking van meerdere lidstaten uit het project, en dat zij zich inzonderheid niet had verzet tegen de betalingsopdrachten die de Commissie haar had toegestuurd, waardoor zij bij haar partners het vertrouwen had gewekt dat zij haar uit het project Abuja II voortvloeiende financiële verplichtingen zou nakomen.

66 Uit het voorgaande volgt dat het Gerecht op basis van de uitlegging van de strekking van het aanvankelijke memorandum en van het aanvullende memorandum op goede gronden heeft geconcludeerd dat, ofschoon de Helleense Republiek het aanvullende memorandum niet had goedgekeurd, zij gehouden was tot betaling van de uitgaven die betrekking hadden op haar deelneming in het project Abuja II, en zij bij haar partners bovendien het vertrouwen had gewekt dat zij haar financiële verplichtingen zou nakomen.

67 Ten slotte kunnen de grieven betreffende het bestaan van een op de bijeenkomst van 24 februari 1997 gesloten stilzwijgende overeenkomst het dictum van het bestreden arrest niet op losse schroeven zetten, aangezien deze grieven tegen ten overvloede

geformuleerde overwegingen zijn gericht, en dit dictum wordt gerechtvaardigd door de hierboven in herinnering geroepen en door de Helleense Republiek vruchteloos gekritiseerde overwegingen.

68 Derhalve moet de hogere voorziening worden afgewezen, zonder dat het in punt 42 van het onderhavige arrest genoemde argument van de Commissie hoeft te worden beantwoord.

Kosten

69 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, dat krachtens artikel 118 van dit Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Helleense Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) De Helleense Republiek wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen