DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 6 november 2008 *

I mål C-203/07 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i domstolens stadga, som ingavs den 16 april 2007,

Republiken Grekland, företrädd av P. Mylonopoulos, S. Trekli och Z. Stavridi, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av I. Zervas och D. Triantafyllou, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande i första instans,

meddelar

* Rättegångsspråk: grekiska.

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna J.-C. Bonichot, J. Makarczyk (referent), P. Kūris och L. Bay Larsen,

generaladvokat: J. Mazák,
justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 mars 2008,

och efter att den 8 maj 2008 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Republiken Grekland yrkar i sitt överklagande att domstolen, vad avser Greklands skuld avseende Abuja II-projektet, ska upphäva Europeiska gemenskapernas förstainstansrätts dom av den 17 januari 2007 i mål T-231/04, Grekland mot kommissionen (REG 2007, s. II-63) (nedan kallad den överklagade domen), i vilken förstainstansrätten ogillade talan om ogiltigförklaring av den rättshandling av den 10 mars 2004 varigenom Europeiska gemenskapernas kommission indrev en skuld som denna medlemsstat hade till följd av dess deltagande i byggprojekt som berör kommissionens

representation och diplomatiska beskickningar för vissa av Europeiska unionens medlemsstater i Abuja (Nigeria) (nedan kallad den omtvistade rättsakten).

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

2 Artikel 18 i Wienkonventionen om traktaträtt (SÖ 1975:1), som ingicks den 23 maj 1969 (nedan kallad Wienkonventionen), har följande lydelse:

”Skyldighet att ej omintetgöra en traktats ändamål och syfte före dess ikraftträdande

En stat är förpliktad att avhålla sig från handlingar som skulle omintetgöra en traktats ändamål och syfte, när

a) den har undertecknat traktaten eller utväxlat de instrument som utgör traktaten med förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande, så länge den icke har uttryckt sin avsikt att ej bli part i traktaten, eller

b) den har uttryckt sitt samtycke till att vara bunden av traktaten, så länge traktaten ej har trätt i kraft, förutsatt att ikraftträdandet icke otillbörligt fördröjs.”

3 Artikel 31 i Wienkonventionen lyder enligt följande:

”1. En traktat skall tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av traktatens ändamål och syfte.

2. I sammanhanget ingår vid tolkningen av en traktat, förutom texten inklusive dess preambel och bilagor,

a) överenskommelser rörande traktaten som träffats mellan alla parter i samband med traktatens ingående,

b) dokument som upprättats av en eller flera parter i samband med traktatens ingående och godtagits av de andra parterna som dokument sammanhörande med traktaten.

3. Utöver sammanhanget skall hänsyn tagas till

a) efterföljande överenskommelser mellan parterna rörande traktatens tolkning eller tillämpningen av dess bestämmelser,

b) efterföljande praxis vid traktatens tillämpning, som ådagalägger enighet mellan parterna om traktatens tolkning,

c) relevanta internationella rättsregler som är tillämpliga i förhållandet mellan parterna.

4. Ett uttryck skall tilläggas en speciell mening, om det fastställts att detta var parternas avsikt.”

Gemenskapsrätten

4 I artikel 71.1 och 71.2 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, s. 1) (nedan kallad finansförordningen) anges följande:

”1. Fastställandet av en fordran är den handling genom vilken den delegerade eller vidaredelegerade utanordnaren skall

a) kontrollera att gäldenärens skulder existerar,

b) bestämma eller kontrollera att skuldbeloppet är riktigt, och dess storlek,

c) kontrollera fordringens förfallovillkor.

2. Egna medel som ställs till kommissionens förfogande och varje fordran som är säker, likvid och förfallen till betalning skall fastställas genom ett betalningskrav som lämnas över till räkenskapsföraren, åtföljd av en debetnota ställd till gäldenären, och båda dokumenten skall upprättas av den behörige utanordnaren.”

5 Artikel 72.1 i finansförordningen har följande lydelse:

”Ett godkännande av en inkassering är den handling genom vilken den delegerade eller vidaredelegerade behöriga utanordnaren ger räkenskapsföraren instruktion att inkassera den fordran som han/hon har fastställt genom att utfärda ett betalningskrav.”

6 Artikel 73.1 i finansförordningen föreskriver följande:

”Räkenskapsföraren skall ansvara för betalningskraven för fordringar som den behörige utanordnaren fastställt på vederbörligt sätt. Han/hon skall säkerställa att gemenskapernas fordringar betalas samt att gemenskapernas rättigheter tillvaratas.

Räkenskapsföraren skall kräva in medel genom avräkning i de fall samma gäldenär har en fordran på gemenskapen, förutsatt att denna fordran är säker, obestridd och förfallen till betalning.”

7 Enligt artikel 78.1 och 78.2 i kommissionens förordning (EG, Euratom) nr 2342/2002 av den 23 december 2002 om genomförandebestämmelser för förordning nr 1605/2002 (EGT L 357, s. 1) gäller följande:

”1. Utanordnarens fastställande av en fordran bekräftar gemenskapernas rättigheter gentemot en gäldenär och fastställandet av rätten att kräva att denne betalar sin skuld.

2. Den behörige utanordnaren skall genom ett betalningskrav instruera räkenskapsföraren att kräva in en fastställd fordran.”

8 I artikel 79 i förordning nr 2342/2002 föreskrivs följande:

”Vid fastställandet av fordringar skall den behörige utanordnaren försäkra sig om följande:

a) Att fordran är säker och inte är underställd några villkor.

b) Att fordran är likvid och fastställd exakt i form av ett belopp.

c) Att fordran har förfallit och inte omfattas av någon ytterligare betalningsfrist.

d) Gäldenärens identitet.

e) Att de belopp som skall inkasseras tillförs rätt budgetrubrik.

f) Att de styrkande handlingarna är korrekta.

g) Att principen om en sund ekonomisk förvaltning följs …”

9 Artikel 83 i förordning nr 2342/2002 har följande lydelse:

”Om det konstateras att gäldenären har en fordran på gemenskapen som är säker, likvid och förfallen till betalning skall räkenskapsföraren – oavsett tidpunkt i förfarandet, men efter att ha underrättat den behörige utanordnaren och gäldenären – kräva in medel genom avräkning av den genom en betalningsorder fastställda fordran.”

Bakgrunden till tvisten

10 Bakgrunden till tvisten beskrivs i punkterna 7–44 i förstainstansrättens dom enligt följande:

”7. Efter det att Nigeria hade bytt huvudstad från Lagos till Abuja, hyrde kommissionen sedan år 1993 en byggnad i Abuja för sin delegation och, provisoriskt, vissa medlemsstaters beskickningar, däribland Republiken Greklands. Kommissionen hyrde, inom ramen för ett arrangemang med dessa medlemsstater (nedan kallat Abuja I-projektet), i sin tur ut vissa kontorsrum och tillhandahöll vissa tjänster för beskickningarna i fråga. Medlemsstaterna godkände ett system för fördelning av kostnaderna för deras beskickningar. Republiken Greklands andel uppgick till 5,5 procent av totalkostnaderna. Kommissionen ansåg att Republiken Grekland inte hade betalat sina skulder härför och drev därför år 2004 in denna skuld genom avräkning av motsvarande belopp (se punkt 44 nedan).

8. Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Irland, Republiken Italien, Konungariket Nederländerna, Republiken Portugal och kommissionen (nedan kallade avtalsparterna) ingick den 18 april 1994 ett samförståndsavtal (nedan kallat det första avtalet) med stöd av artikel J.6 i fördraget om Europeiska unionen (nu artikel 20 EU i ändrad lydelse) om att låta bygga ett gemensamt fastighetskomplex för sina diplomatiska beskickningar i Abuja, där de

använder gemensamma kringtjänster (nedan kalla[t] Abuja II-projektet). Det första avtalet kompletterades med ett tilläggsprotokoll sedan Republiken Österrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige hade anslutit sig till gemenskapen.

9 I artikel 1 i det första avtalet föreskrivs att medlemsstaternas ambassader och kommissionens delegation är skilda beskickningar som omfattas av Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser av den 18 april 1961 (SÖ 1967:1) och, i medlemsstaternas fall, även Wienkonventionen om konsulära förbindelser av den 24 april 1963 (SÖ 1974:10).

10 I artikel 10 i det första avtalet angavs att kommissionen ’företrädde’ övriga avtalsparter i egenskap av samordnare för Abuja II-projektet.

11 Enligt artikel 11 i det första avtalet är kommissionen ansvarig för att låta utföra arkitektplaner vad gäller frågan huruvida Abuja II-projektet kan genomföras, kostnadernas storlek och byggplaner. Enligt denna artikel skall ett kompletterande samförståndsavtal ingås avseende ’byggnadens närmare utformning, kostnadernas fördelning och vilka lokaler de olika avtalsparterna kommer att få förfoganderätt till inom ramen för [Abuja II-projektet]’ (nedan kallat det kompletterande avtalet). Enligt artikel 11 skall det slutligen upprättas en ständig styrkommitté, i vilken samtliga avtalsparter är företrädda och kommissionen utser ordföranden, för att samordna och kontrollera Abuja II-projektet. Den ständiga styrkommittén skall avge återkommande rapporter till arbetsgruppen för förvaltningsärenden vid rådet inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) (nedan kallad arbetsgruppen för förvaltningsärenden inom GUSP).

12 Artikel 12 i det första avtalet har följande lydelse:

> ’[Abuja II-projektet] kommer, efter det att [det kompletterande avtalet] som avses i artikel 11 har godkänts, att finansieras direkt genom bidrag från avtalsparterna som motsvarar varje avtalsparts andel i projektet. Kommissionens bidrag kommer att räknas av från den avsedda budgetrubriken.
>
> Kostnaderna för förberedande arbeten (fas 1) räknas av från driftsanslagen i kommissionens budget. Dessa kostnader beräknas uppgå till 140 000 ecu. Om [Abuja II-projektet] genomförs, kommer denna kostnad att ersättas genom bidrag från samtliga avtalsparter i enlighet med deras andel i projektet.’

13 I artikel 13 i det första avtalet föreskrivs följande:

> ’Samtliga avtalsparter garanterar, efter det att [det kompletterande avtalet] har godkänts, att ersätta samtliga kostnader som åligger dem. Det belopp som varje avtalspart skall erlägga inbegriper
>
> a) totalkostnaden för dennes egen kontorsyta, och
>
> b) dennes andel av kostnaderna för gemensamma utrymmen och utrymmen tillgängliga för allmänheten, beräknat utifrån … hur stor dennes egen kontorsyta är i förhållande till de utrymmen som ingår i det gemensamma ansvaret.’

14 I artikel 14 i det första avtalet föreskrivs att kommissionen skall ersätta de belopp som skall betalas till tredje man (entreprenörer) efter diskussion och godkännande från de deltagande medlemsstaterna.

15 Artikel 15.1 i det första avtalet har följande lydelse:

> ’Om någon av avtalsparterna beslutar sig [för] att dra sig ur [Abuja II-projektet] genom att inte underteckna [det kompletterande avtal] som avses i artikel 11, kommer bestämmelserna i förevarande samförståndsavtal, inbegripet de finansiella skyldigheter som avses i artiklarna 12 och 13, inte längre vara tillämpliga för den avtalspart som drar sig ur.’
>
> …

21 Den 27 december 1995 ingick kommissionen huvudavtalet. Detta rörde den grundläggande konceptionsfasen och nästa mellanliggande fas i Abuja II-projektet (artiklarna 4.4 och 4.5) samt eventuella detaljplaner (artikel 4.6).

22 Den 19 september 1996 godkände arbetsgruppen för förvaltningsärenden inom GUSP den mellanliggande konceptionsfasen.

23 Den 21 november 1996 anmodade arbetsgruppen för förvaltningsärenden inom GUSP kommissionen att vidta ad hoc-åtgärder, så att arkitekterna kunde börja utarbeta detaljplaner. Arbetsgruppen angav att det formella avtalet för denna fas skulle ingås när det kompletterande avtalet hade avslutats. Vid detta sammanträde

meddelade kommissionen nämnda grupp hur stora belopp denna betalat ut i förskott fram till den 15 november 1996 för förberedande arbeten avseende Abuja II-projektet, närmare bestämt ungefär 2 800 000 euro.

24 Den 24 februari 1997 sammanträdde samma grupp och beslutade att inte vänta till dess att det kompletterande avtalet var färdigt innan man utarbetade detaljplaner och kontraktshandlingar. I protokollet från detta sammanträde anges följande:

’Kommissionen anmodas att ta kontakt med arkitekterna i syfte att utarbeta kontraktshandlingarna och betala ut förskott för kostnaderna för dessa arbeten på det sätt som har beslutats för projektet. I likhet med föregående fall kommer övriga avtalsparter att i efterskott ersätta kommissionen för dessa förskott på det sätt som beslutats i [det första avtalet].’

25 Följande månader drog sig flera medlemsstater ur Abuja II-projektet. Den 28 april 1997 uppdrog arbetsgruppen för förvaltningsärenden inom GUSP åt kommissionen att ingå ’en bilateral överenskommelse med Konungariket Danmark om det belopp som denna medlemsstat [skulle] betala för de kostnader för projektet som kommissionen hade dragit på sig för avtalsparternas räkning’. Ett liknande beslut fattades sedan Irland hade dragit sig ur i september 1997, och samma sak skedde vad avser Republiken Portugal, Republiken Finland och Konungariket Sverige.

…

27 Den 18 juni 1998 nämnde arbetsgruppen för förvaltningsärenden inom GUSP att Konungariket Belgien också eventuellt skulle dra sig ur Abuja II-projektet. Det framgår av protokollet från detta sammanträde att den ständiga styrkommittén anmärkte att Konungariket Belgien i så fall skulle betala sin andel av kostnaderna enligt den formel som hade beslutats sedan den mellankommande konceptionsfasen hade godkänts.

28 Den 10 juni 1998 riktade kommissionen en betalningsorder på …, vilket motsvarar Republiken Greklands andel för projektets inledningsfas, det vill säga 5,06 procent av totalkostnaderna, till Republiken Grekland. Betalningsfristen angavs vara den 31 december 1998.

29 Den 9 december 1998 undertecknade Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike och kommissionen det kompletterande avtalet. I artikel 11 i det kompletterande avtalet föreskrivs att en fond skall skapas för projektets finansiering.

30 I enlighet med artikel 14 i det kompletterande avtalet är avtalet provisoriskt tillämpligt med början en månad efter dess undertecknande och träder i kraft två månader efter det att medlemsstaterna och kommissionen förklarat att de har ratificerat avtalet.

31 Den 28 april 1999 inledde kommissionen ett upphandlingsförfarande för bygget av de berörda medlemsstaternas ambassader och gemenskapens delegation (EGT S 82, 1999). Där angavs att Republiken Greklands ambassad skulle ha en kontorsyta på 677 m^2.

32 Den 3 september 1999 ’återkallade’ kommissionen sin anmodan från år 1998 vid arbetsgruppen för förvaltningsärenden inom GUSP, för att medlemsstaterna skulle ersätta kommissionen för de belopp som denna har betalat konsulterna för den mellanliggande konceptionsfasen. Kommissionen angav att vissa medlemsstater redan hade betalat förfallna belopp, men att andra, däribland Republiken Grekland, inte hade betalat detta belopp vid betalningsfristens utgång den 31 december 1998. Kommissionen tillade att en ny betalningsorder skulle tillställas avtalsparterna avseende dels kostnaderna för detaljplaner, dels kostnaderna för revidering på grund av att Konungariket Belgien, Konungariket Spanien och Republiken Portugal hade dragit sig ur projektet.

33 Den 20 september 1999 möttes den ständiga styrkommittén för att göra ett första urval av byggföretag. Republiken Greklands representant undertecknade protokollet från det sammanträdet. En anbudsinfordran för bygget publicerades i EGT S 54, den 17 mars 2000.

34 I betalningsorder av den 17 februari 2000 anmodade kommissionen Republiken Grekland att betala 168 716,94 euro för upprättandet av anbudsinfordran rörande detaljplanerna.

35 Den 22 juni 2000 beslutade den ständiga styrkommittén att ändra projektets (nedan kallat det inskränkta Abuja II-projektet) inriktning, på grund av att Republiken Frankrike hade dragit sig ur projektet. I det inskränkta Abuja II-projektet togs vissa byggnader och gemensamma kringtjänster bort och kontorsytan minskades. Republiken Greklands representant vid detta sammanträde godtog projektet, men meddelade att han behövde sina överordnades samtycke. Den 29 juni sände kommissionen protokollet från sammanträdet den 22 juni 2000 till Republiken Grekland och uppmanade den att ge ett formellt svar vad gäller det inskränkta Abuja II-projektet.

36 Den 5 september 2000 upprepade kommissionen sin begäran till Republiken Greklands företrädare. Efter en ny påminnelse den 14 september 2000 sände kommissionen, den 25 september 2000, en skrivelse via telefax till Republiken Grekland med svarsfristen den 30 september 2000 och angav att frånvaro av svar skulle tolkas som att denna stat drog sig ur projektet. Den 2 oktober 2000 meddelade Grekland kommissionen att man inte kunde besvara frågan rörande det inskränkta Abuja II-projektet. Kommissionen svarade därför samma dag att den hade uppdragit åt arkitekterna att ändra det inskränkta Abuja II-projektet genom att inte ta med Republiken Grekland i det.

37 Kommissionen sände den 28 januari 2002 en debetnota på … till Republiken Grekland avseende byggkostnader rörande Abuja II-projektet. Kommissionen annullerade senare denna debetnota.

38 Republiken Grekland lät bygga en egen ambassad och lämnade därefter, den 13 juli 2002, de provisoriska lokaler som denna förfogat över inom ramen för Abuja I-projektet.

39 Kommissionen delgav formellt Republiken Grekland en skrivelse av den 11 oktober 2002 med obetalda debetnotor avseende projekten Abuja I och Abuja II …

40 Efter förhandlingar mellan parterna påminde kommissionen, i skrivelse av den 31 januari 2003, Republiken Grekland om att denna inte hade betalat sina skulder avseende projekten Abuja I och Abuja II och anmodade Grekland att betala sammanlagt 516 374,96 euro samt 12 684,89 USD före utgången av februari månad år 2003. Kommissionen tillade att om Grekland inte betalade i rätt tid, skulle den komma att driva in beloppen i fråga genom de rättsliga medel som står till buds.

41 Under följande månader diskuterade Republiken Grekland och kommissionen hur stora de förfallna beloppen var.

…

43 Den 16 februari 2004 sände kommissionen Republiken Grekland en skrivelse där den angav vilka förfallna skulder denna hade vad avser projekten Abuja I och Abuja II. …

44 Den 10 mars 2004 betalade kommissionen ut medel till Republiken Grekland inom ramen för det regionala operativa programmet för grekiska fastlandet. Kommissionen betalade bara ut 3 121 243,03 euro i stället för 4 774 562,67 euro … Kommissionen drev alltså genom avräkning in Republiken Greklands förfallna skuld, varav 565 656,80 euro rörde projekten Abuja I och Abuja II …”

Talan vid förstainstansrätten och den överklagade domen

11 Republiken Grekland väckte genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 22 april 2004 talan om ogiltigförklaring av den omtvistade rättsakten.

12 Domstolen hänsköt genom beslut av den 8 juni 2004 med tillämpning av artikel 2 i rådets beslut 2004/407/EG, Euratom av den 26 april 2004 om ändring av artiklarna 51 och 54 i domstolens stadga (EUT L 132, s. 5) målet till förstainstansrätten.

13 Förstainstansrätten ogillade i den överklagade domen Republiken Greklands talan. Förstainstansrätten ansåg att denna medlemsstat var ansvarig för skulderna avseende både Abuja I-projektet och Abuja II-projektet och att villkoren för indrivning genom avräkning var uppfyllda när den omtvistade rättsakten antogs.

14 Förstainstansrätten förklarade sig i punkt 74 i den överklagade domen först behörig att avgöra talan om ogiltigförklaring av beslutet om indrivning och anmärkte därefter i punkt 84 att Republiken Grekland, vad avser Abuja II-projektet, inte har ifrågasatt att man har deltagit som fullvärdig part i Abuja II-projektet under mer än sex år. Förstainstansrätten anmärkte särskilt att Republiken Grekland deltagit i projektet i nästan två år efter det att det kompletterande avtalet hade undertecknats den 9 december 1998. Förstainstansrätten ansåg därför att Republiken Grekland genom sitt beteende gett övriga avtalsparter intryck av att den ville stanna kvar i Abuja II-projektet.

15 Förstainstansrätten drog härav, i samma punkt 84, slutsatsen att denna medlemsstats skyldigheter inte kan förstås endast enligt det första och det kompletterande avtalet, utan att man även måste beakta de förväntningar som denna medlemsstat genom sitt beteende har skapat hos de övriga avtalsparterna.

16 Förstainstansrätten erinrade härvid i punkterna 85–87 i den överklagade domen om att principen om tro och heder ingår i folkrättslig sedvanerätt och gäller för såväl Europeiska gemenskapen som de övriga avtalsparterna samt att denna princip har kodifierats genom artikel 18 i Wienkonventionen och att denna princip inom folkrätten följer av principen om skydd för berättigade förväntningar.

17 Förstainstansrätten ansåg därefter i punkt 88 i samma dom att eftersom Republiken Grekland hade undertecknat det första avtalet och ratificerat det, var Grekland en av avtalsparterna i Abuja II-projektet, vilket medför ökade skyldigheter vad avser samarbete och solidaritet mellan deltagarna.

18 Förstainstansrätten anmärkte därefter i punkt 92 i den överklagade domen att avtalsparterna, efter den första utformningsfasen för projektet, hade beslutat att fortsätta med projektet och ta på sig kostnaderna för detaljutformningen av byggnaden innan det kompletterande avtalet upprättades. Särskilt är det så att kommissionen vid ett sammanträde den 24 februari 1997, i vilket två representanter för Republiken Grekland deltog, bemyndigats att ta kontakt med arkitekterna, så att arkitekterna skulle kunna utarbeta detaljplaner, utan att invänta det kompletterande avtalet.

19 Förstainstansrätten ansåg härvid i punkt 93 i samma dom att avtalsparterna genom att på detta sätt lämna projektets förberedande faser med nödvändighet hade ingått ett tyst avtal om att genomföra projektet. I nämnda punkt 93 angav förstainstansrätten att avtalsparterna genom att hänvisa till ersättning i efterskott för förskotten enligt det första avtalet i själva verket har hänvisat till artikel 12 i detsamma, enligt vilken avtalsparterna skulle ersätta kommissionen för dess förskott för förberedande arbeten, om projektet genomfördes. Förstainstansrätten tillade att eftersom avtalsparterna vid sammanträdet den 24 februari 1997 beslutade att genomföra projektet, hade de inte längre frihet att dra sig ur utan att ersätta sin andel av kostnaderna för förberedande arbeten och senare kostnader.

20 Förstainstansrätten anmärkte i punkt 95 i nämnda dom att Republiken Grekland, och övriga avtalsparter som inte dragit sig ur projektet, den 9 december 1998 hade undertecknat det kompletterande avtalet och att Republiken Grekland följande månader hade betett sig som en fullvärdig avtalspart i projektet och först under sommaren år 2000 visat betänksamhet vad gäller sitt deltagande.

21 Förstainstansrätten drog härav i punkt 96 i den överklagade domen slutsatsen att även om Republiken Grekland hade rätt att dra sig ur projektet, kunde Grekland, med hänsyn bland annat till hur dess engagemang hade fortskridit sedan den inledande fasen och trots att Grekland inte hade ratificerat det kompletterande avtalet, inte dra sig ur utan att hållas betalningsansvarigt för de utgifter som avser dess deltagande i Abuja II-projektet.

22 Förstainstansrätten förklarade i punkt 97 i samma dom att Republiken Greklands skyldighet att iaktta tro och heder förstärktes genom att Grekland signerade och ratificerade det första avtalet och genom att Grekland från den 18 april 1994 till den 30 september 2000 var ”deltagande avtalspart” i projektet.

23 Förstainstansrätten anmärkte vidare i punkt 98 i nämnda dom att om Republiken Grekland ansåg att man inte hade några finansiella skyldigheter innan det kompletterande avtalet ratificerades, borde man ha motsatt sig de betalorder av den 10 juni 1998 och av den 17 februari 2000 rörande Abuja II-projektet som kommissionen hade sänt. I samma punkt 98 tillade förstainstansrätten att Grekland aldrig uttryckt sin avsikt att dra sig ur projektet eller att inte ratificera det kompletterande avtalet, trots att flera medlemsstater drog sig ur projektet och Greklands andel i projektet således förändrades.

24 Förstainstansrätten drog härav i punkt 99 i den överklagade domen slutsatsen att Republiken Grekland betett sig som till fullo deltagande part i projektet och på detta sätt väckt berättigade förväntningar hos övriga avtalsparter om att Grekland skulle komma att uppfylla sina finansiella skyldigheter i projektet.

25 Förstainstansrätten tillade i punkt 100 i nämnda dom att denna medlemsstats finansiella skyldigheter även framgick av det första avtalets ordalydelse, särskilt av artikel 15.1.

26 Förstainstansrätten anmärkte i punkt 101 i den överklagade domen att det kompletterande avtalet var provisoriskt tillämpligt på nämnda medlemsstat enligt artikel 14 i detsamma från och med första dagen i andra månaden efter dess undertecknande, det vill säga den 1 februari 1999, och att Grekland inte kunde undvika provisorisk tillämpning genom att åberopa omständigheten att man inte hade ratificerat avtalet.

27 Av samtliga dessa skäl fann förstainstansrätten i punkt 103 i nämnda dom att Republiken Grekland skulle hållas ansvarig för hela sin andel av kostnaderna i Abuja II-projektet.

28 Förstainstansrätten förklarade att talan inte kunde bifallas med stöd av grunden att fordringarna i fråga inte var säkra och likvida, i den mening som avses i de tillämpliga förordningarna, och den ansåg därför att villkoren för indrivning genom avräkning var uppfyllda när den angripna rättsakten antogs.

29 Av samtliga dessa skäl ogillade förstainstansrätten Republiken Greklands talan.

Parternas yrkanden vid domstolen

30 Klaganden har yrkat att domstolen ska

— upphäva den överklagade domen och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

31 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— avvisa överklagandet eller

— i andra hand ogilla talan som uppenbart ogrundad och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Överklagandet

32 Republiken Grekland har anfört två grunder till stöd för överklagandet.

33 I den första grunden hävdas att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i sin tolkning och tillämpning av artiklarna 12, 13 och 15 i det första avtalet och av principerna om tro och heder och berättigade förväntningar.

34 Republiken Grekland har i den andra grunden gjort gällande att förstainstansrättens bedömning att avtalsparterna den 24 februari 1997, det vill säga innan det kompletterande avtalet undertecknades, hade ingått ett tyst avtal som innebar att parterna inte längre kunde dra sig ur projektet utan att ersätta sin del av kostnaderna, är felaktig.

Huruvida överklagandet kan upptas till sakprövning

35 Enligt kommissionen kan Republiken Greklands överklagande inte upptas till sakprövning, eftersom det inte grundar sig på något av de skäl som uppräknas i artikel 58 i domstolens stadga. De anförda grunderna rör endast tolkningen av avtalen, vilket inte är en fråga som omfattas av gemenskapsrätten.

36 Domstolen erinrar härvid om att förstainstansrätten är behörig att avgöra mål som avses i artikel 230 EG, med undantag för mål där domstolen enligt stadgan är ensam behörig. Om förstainstansrätten har avgjort ett mål enligt denna bestämmelse, kan det överklagas till domstolen, enligt de villkor och begränsningar som föreskrivs i stadgan, varvid överklagandet endast får röra rättsfrågor.

37 I förevarande fall hade förstainstansrätten att ta ställning till en talan om ogiltigförklaring med tillämpning av artikel 230 EG av den omtvistade rättsakten, varigenom kommission, genom avräkning, drev in en skuld som Republiken Grekland hade, varvid denna skuld omfattas av gemenskapens budget trots att den rör den

gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den omtvistade rättsakten antogs med stöd av artikel 73.1 i finansförordningen och förordning nr 2342/2002.

38 Klaganden har genom att yrka att den överklagade domen ska upphävas kritiserat nämnda dom, i den del denna innebär att klagandens yrkande om ogiltigförklaring av denna rättsakt, som grundar sig på gemenskapsförordningar, ogillas.

39 Vad rör frågan hur grunderna ska förstås anmärker domstolen att Republiken Grekland ifrågasätter förstainstansrättens juridiska tolkning av den enda grunden och att Grekland hävdar att denna tolkning bygger på en felaktig analys av denna stats finansiella skyldigheter vad avser Abuja II-projektet.

40 Artikel 58 i domstolens stadga, enligt vilken ett överklagande endast kan grunda sig på bristande behörighet hos förstainstansrätten, på rättegångsfel som kränker den överklagandes intressen eller på att förstainstansrätten har åsidosatt gemenskapsrätten, utgör inte hinder mot att grunderna för en talan om att förstainstansrättens dom ska upphävas, i detta fall att det ifrågasätts att Republiken Grekland är betalningsskyldig, i den mening som avses i artikel 78 i förordning nr 2342/2002, leder till att domstolen måste analysera innebörden av rättsakter vilka i sig inte kan vara föremål för talan vid domstolen, såsom är fallet med de två avtal som avses i punkterna 33 och 34 i förevarande dom.

41 Domstolen anmärker vidare att en prövning av huruvida beslutet om indrivning är välgrundat, särskilt vad avser frågan huruvida det föreligger en skuld och vilka villkor som måste vara uppfyllda för att avräkning ska vara möjlig, med nödvändighet innebär att nämnda rättsakter måste tolkas, utan att detta innebär att det är möjligt att väcka talan mot samma rättsakter.

42 Kommissionen har för övrigt gjort gällande att överklagandet inte kan upptas till sakprövning, eftersom anförda grunder är verkningslösa. Kommissionen hävdar att om nämnda grunder upptas till sakprövning, kan de i vilket fall som helst inte leda till att den överklagade domen upphävs, eftersom det finns andra grunder för domslutet i denna dom som inte har ifrågasatts i överklagandet.

43 Denna argumentation rör inte frågan huruvida överklagandet kan upptas till sakprövning, utan huruvida överklagandet är välgrundat och kan därför aldrig leda till att det anses att överklagandet inte kan upptas till sakprövning.

44 Överklagandet kan följaktligen upptas till sakprövning.

Prövning i sak

Parternas argument

45 Enligt Republiken Grekland borde förstainstansrätten för det första ha ansett att skyldigheterna för de medlemsstater som deltog i Abuja II-projektet hade bestämts genom bestämmelserna i det första avtalet och i det kompletterande avtalet och inte av varje medlemsstats beteende.

46 En medlemsstats skyldighet kan endast definieras utifrån relevanta avtalsbestämmelsers ordalydelse. Frågan hur man ska se på en medlemsstats beteende utifrån principen om tro och heder kan således inte påverka bedömningen av Republiken Greklands skyldigheter, vad avser Abuja II-projektet, eftersom denna princip inte kan leda till att nämnda medlemsstats hålls ansvarig för skyldigheter som denna inte har iklätt sig genom avtal.

47 Republiken Grekland har härvid hävdat att förstainstansrätten borde ha inskränkt sig till ordalydelsen av det första avtalet och konstaterat att Grekland inte har några finansiella skyldigheter, eftersom denna stat inte hade ratificerat det kompletterande avtalet.

48 Enligt denna medlemsstat uppstår deltagande staters skyldighet att bidra till finansieringen av Abuja II-projektet enligt artiklarna 12 och 13 i det första avtalet när det kompletterande avtalet godkänns. Detta godkännande, som är ett av de sätt som en stat kan samtycka till att vara bunden av ett internationellt avtal, har enligt Wienkonventionen sin motsvarighet i bland annat ratifikations-, godkännande eller anslutningsinstrumenten. Nämnda godkännande utgör därför ett villkor som gäller för att de finansiella skyldigheter som avses i det första avtalet ska uppstå.

49 Såsom framgår av artikel 16 i nämnda konvention styrker nämnda instrument en medlemsstats samtycke till att vara bunden av ett fördrag, från och med att instrumenten delges övriga deltagande stater eller depositarien. Republiken Grekland har således gjort gällande att det i artikel 14 i det kompletterande avtalet angående tillämpning av denna rättsakt görs klar åtskillnad mellan undertecknande av avtalet, vilket endast medför provisorisk tillämpning, och att avtalet träder i kraft, vilket sker just när parterna förklarar att de har ratificerat avtalet. Även om Republiken Grekland har undertecknat det kompletterande avtalet och inledningsvis deltagit i arbetet med att konkretisera Abuja II-projektet, har denna stat aldrig ratificerat nämnda avtal.

50 Enligt Republiken Grekland medför detta att de särskilda villkor som definieras i artiklarna 12 och 13 i det första avtalet, jämförda med artikel 15 i samma avtal, inte var uppfyllda vad gäller denna stat, eftersom principen om tro och heder inte kan gå emot dessa avtalsbestämmelser.

51 Republiken Grekland hävdar för det andra att förstainstansrättens bedömning att parterna den 24 februari 1997 ingick ett tyst avtal är felaktig, eftersom detta avtal inte har bekräftats genom en motsvarande bestämmelse i det kompletterande avtalet.

52 Kommissionen har å sin sida gjort gällande att enligt en fast regel uppkommer en finansiell skyldighet när en avtalsparts beteende strider mot principen om tro och heder och medför skada för övriga avtalsparter.

53 Kommissionen har tillagt att en medlemsstat, i sina relationer med sina internationella partners, inte kan åsidosätta de allmänna rättsprinciper som denna själv har erkänt i sin interna rättsordning. Kommissionen har vidare understrukit att principen om tro och heder erkänns både i privaträtt och i offentlig rätt i den grekiska rättsordningen.

54 Av detta följer att förstainstansrätten gjorde rätt när den, vid bedömningen av Republiken Greklands finansiella skyldigheter, beaktade denna stats relationer med övriga avtalsparter och därför drog slutsatsen att denna medlemsstat enligt principen om tro och heder var skyldig att ersätta de omtvistade utgifterna, med hänsyn till hur denna medlemsstat genomgående betett sig under åren 1994–2000.

55 Kommissionen hävdar för det andra att ett internationellt avtal föreligger från och med att parterna på formaliserat sätt har uttryckt sitt medgivande. Förstainstansrätten gjorde således rätt när denna av protokollet från mötet den 24 februari 1997, i vilket Republiken Grekland deltog, drog slutsatsen att det förelåg ett avtal som medför rättigheter och skyldigheter för de medlemsstater som deltagit i detta möte.

Domstolens bedömning

56 Medlemsstaternas finansiella skyldigheter vad avser att genomföra Abuja II-projektet ska inledningsvis fastställas med hänsyn till det första avtalets och det kompletterande avtalets innehåll och räckvidd.

57 Domstolen noterar att förstainstansrätten verkligen inte har fjärmat sig från detta perspektiv på de finansiella skyldigheterna, utan tvärtom i den överklagade domen, särskilt i sin analys i punkt 100 och följande punkter i den överklagade domen, har antagit detta perspektiv efter att först ha tolkat det första avtalet och det kompletterande avtalet.

58 I detta sammanhang är det, såsom förstainstansrätten har angett i punkt 88 i den överklagade domen, ostridigt att Republiken Grekland undertecknade det första avtalet den 18 april 1994 och att Grekland även har godkänt det, varför Grekland, tillsammans med ett antal andra medlemsstater, är en av avtalsparterna i Abuja II-projektet, med syftet att bygga ett komplex med byggnader för ambassader och kommissionens delegation ”i en anda av gemensamt intresse”.

59 Det är även, såsom förstainstansrätten har anmärkt i punkt 95 i nämnda dom, utrett att Republiken Grekland har undertecknat det kompletterande avtalet den 9 december 1998, trots att det denna dag fanns andra medlemsstater som redan hade dragit sig ur Abuja II-projektet och i samband därmed betalat sin andel av de

kostnader som dittills hade uppkommit i projektet, och att det i det första avtalet var föreskrivet att ett sådant kompletterande avtal skulle ingås, såsom framgår av artikel 11 i det första avtalet.

60 Dessutom är det så att det var just genom att, såsom sig bör, tolka artikel 15.1 i det första avtalet som förstainstansrätten helt korrekt kom fram till slutsatsen, i punkt 100 i den överklagade domen, att om en av deltagarna skulle besluta sig för att dra sig ur Abuja II-projektet, efter att ha undertecknat det kompletterande avtalet, är bestämmelserna i det första avtalet, inbegripet de finansiella skyldigheter som avses i artiklarna 12 och 13, fortfarande tillämpliga för densamme.

61 Enligt artikel 14 i det kompletterande avtalet var detta avtal, även om dess ikraftträdande var bestämt till två månader efter det att medlemsstaterna och kommissionen hade förklarat att de hade godkänt avtalet, provisoriskt tillämpligt med början en månad efter dess undertecknande. Republiken Grekland har, såsom förstainstansrätten anser, genom att underteckna det kompletterande avtalet med nödvändighet accepterat denna provisoriska tillämpning och därmed de konsekvenser som följer om en part drar sig ur Abuja II-projektet innan detta har godkänts.

62 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 67 och 73 i sitt förslag till avgörande framgår det av artikel 15.1 i det första avtalet och artikel 14 i det kompletterande avtalet att deltagande medlemsstater och kommissionen haft för avsikt att fästa särskild vikt vid undertecknandet av det kompletterande avtalet och dess provisoriska tillämpning, utan hänsyn till dess godkännande, bland annat vad gäller deltagarnas eventuella beslut att dra sig ur Abuja II-projektet.

63 Även om det stod Republiken Grekland fritt att dra sig ur detta projekt, eftersom Grekland inte hade godkänt det kompletterande avtalet, kunde denna stat inte vägra att uppfylla sina finansiella skyldigheter som följer av dess deltagande i Abuja II-projektet för tiden fram till dess att landet drar sig ur, eftersom dessa skyldigheter har varit klara sedan den inledande fasen.

64 Förstainstansrätten gjorde inte något fel när denna åberopade folkrättens sedvanerättsliga princip om tro och heder som stöd för sin bedömning av Republiken Greklands skyldigheter enligt dessa avtal (dom av den 3 juni 2008 i mål C-308/06, Intertanko m.fl., REG 2008, s. I-4057, punkt 52).

65 Förstainstansrätten har härvid, i sin fria bedömning som denna är ensam behörig att göra, anfört att Republiken Grekland inte kommit med några invändningar vad avser dess deltagande i Abuja II-projektet under perioden den 18 april 1994–30 september 2000, trots att dess åtaganden hade förändrats betydligt genom att flera medlemsstater hade dragit sig ur nämnda projekt och särskilt inte invänt mot de betalningsorder som kommissionen hade skickat, vilket innebär att övriga avtalsparter fått berättigade förväntningar på att Grekland skulle uppfylla sina finansiella skyldigheter vad avser Abuja II-projektet.

66 Av det ovanstående följer att förstainstansrätten gjorde rätt när denna, efter att ha tolkat räckvidden av det första avtalet och det kompletterande avtalet, kom fram till att Republiken Grekland, trots att denna stat inte godkänt det kompletterande avtalet, var skyldig att betala sin andel av kostnaderna avseende Abuja II-projektet, eftersom Grekland dessutom hade väckt förväntningar hos övriga avtalsparter på att Grekland skulle uppfylla sina finansiella skyldigheter.

67 Invändningarna vad avser huruvida ett tyst avtal ingåtts vid mötet den 24 februari 1997 kan inte leda till att domslutet i den överklagade domen ändras, eftersom dessa

invändningar rör skäl som inte har varit avgörande för domslutet, vilket i stället bygger på ovan beskrivna skäl som Republiken Grekland har kritiserat utan framgång.

68 Överklagandet ska således ogillas, utan att det är nödvändigt att besvara kommissionens argument som nämns i punkt 42 ovan.

Rättegångskostnader

69 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, som är tillämplig på mål om överklagande enligt artikel 118, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Grekland ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Grekland har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) Republiken Grekland förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter