WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 6 listopada 2008 r. *

W sprawie C-203/07 P

mającej za przedmiot odwołanie na podstawie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości, złożone w dniu 16 kwietnia 2007 r.,

Republika Grecka, reprezentowana przez P. Mylonopoulos, S. Trekli oraz Z. Stavridi, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną jest:

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez I. Zervasa oraz D. Triantafyllou, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

* Język postępowania: grecki.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, J.C. Bonichot, J. Makarczyk (sprawozdawca), P. Kūris i L. Bay Larsen, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Mazák,
sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 marca 2008 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 8 maja 2008 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Republika Grecka wnosi w odwołaniu o uchylenie — w części dotyczącej jej zadłużenia związanego z projektem Abudża II — wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 17 stycznia 2007 r. w sprawie T-231/07 Grecja przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-63 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), oddalającego jej skargę o stwierdzenie nieważności decyzji, którą Komisja przystąpiła do windykacji poprzez potrącenie kwot dłużnych od tego państwa członkowskiego w wyniku jego udziału

w projektach dotyczących nieruchomości związanych z przedstawicielstwem dyplomatycznym Komisji i określonych państw członkowskich Unii Europejskiej w Abudży (Nigeria) (zwanej dalej „sporną decyzją").

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

2 Zgodnie z art. 18 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, zawartej w dniu 23 maja 1969 r. (zwanej dalej „konwencją wiedeńską"):

„Obowiązek nieudaremniania przedmiotu i celu traktatu przed jego wejściem w życie

Państwo jest obowiązane powstrzymywać się od działań, które udaremniłyby przedmiot i cel traktatu, gdy:

a) podpisało traktat lub dokonało wymiany dokumentów stanowiących traktat z zastrzeżeniem ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia, dopóki nie ujawni, że nie zamierza stać się stroną tego traktatu, lub

b) wyraziło zgodę na związanie się traktatem w ciągu okresu poprzedzającego wejście traktatu w życie, jeśli takie wejście w życie zbytnio się nie odwleka”.

3 Artykuł 31 konwencji wiedeńskiej ma następujące brzmienie:

„Ogólna reguła interpretacji

1. Traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu.

2. Dla celów interpretacji traktatu kontekst obejmuje, oprócz tekstu, łącznie z jego wstępem i załącznikami:

a) każde porozumienie dotyczące traktatu, osiągnięte między wszystkimi stronami w związku z zawarciem traktatu;

b) każdy dokument sporządzony przez jedną lub więcej stron w związku z zawarciem traktatu, przyjęty przez inne strony jako dokument odnoszący się do traktatu.

3. Łącznie z kontekstem należy brać pod uwagę:

a) każde późniejsze porozumienie między stronami, dotyczące interpretacji traktatu lub stosowania jego postanowień;

b) każdą późniejszą praktykę stosowania traktatu, ustanawiającą porozumienie stron co do jego interpretacji;

c) wszelkie odpowiednie normy prawa międzynarodowego, mające zastosowanie w stosunkach między stronami.

4. Specjalne znaczenie należy przypisywać wyrazowi wówczas, gdy ustalono, że taki był zamiar stron".

Prawo wspólnotowe

4 Artykuł 71 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248, s. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym") stanowi:

„1. Ustalenie należności [wierzytelności] jest czynnością, poprzez którą delegowany lub subdelegowany intendent:

a) weryfikuje istnienie należności [od danego dłużnika];

b) ustala lub weryfikuje stan faktyczny i kwotę należności;

c) weryfikuje warunki wymagalności należności.

2. Zasoby własne postawione do dyspozycji Komisji oraz wszelkie należności określone jako pewne, wyrażone w kwocie pieniężnej i wymagalne, muszą zostać ustalone przy pomocy zlecenia windykacji przekazanego księgowemu oraz noty debetowej przesłanej dłużnikowi, które są sporządzane przez właściwego intendenta".

5 Zgodnie z art. 72 ust. 1 rozporządzenia finansowego:

„Zezwolenie na windykację należności jest czynnością, dzięki której intendent delegowany lub subdelegowany zleca księgowemu, poprzez wystawienie zlecenia windykacji, windykację kwot należnych, które ustalił".

6 Artykuł 73 ust. 1 rozporządzenia finansowego przewiduje:

„Księgowy działa na podstawie zleceń windykacji dla kwot należycie ustalonych przez właściwego intendenta. Z należytą starannością zapewnia Wspólnotom otrzymanie ich dochodów i dopilnowuje przestrzegania ich praw.

Księgowy dokonuje windykacji należności poprzez kompensację roszczeń [potrącenie wierzytelności], które Wspólnoty posiadają względem dłużnika, z roszczeniem [wierzytelnością], któr[ą] ten z kolei posiada względem Wspólnot, i któr[a] jest pewn[a], wyrażon[a] w kwocie pieniężnej i wymagaln[a]".

7 Zgodnie z art. 78 ust. 1 i 2 rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1605/2002 (Dz.U. L 357, s. 1):

„1. Ustalanie należności [wierzytelności] przez właściwego intendenta stanowi uznanie prawa Wspólnot w odniesieniu do dłużnika oraz ustalenie tytułu do żądania, aby dłużnik spłacił dług.

2. Zlecenie windykacji jest operacją, przez którą właściwy intendent wydaje księgowemu polecenie windykacji ustalonej kwoty".

8 Artykuł 79 rozporządzenia nr 2342/2002 stanowi:

„W celu ustalenia należności [wierzytelności] właściwy intendent zapewnia, aby:

a) należność [wierzytelność] była pewna i nie podlegała żadnym warunkom;

b) należność [wierzytelność] była ustalona, dokładnie wyrażona w gotówce [pieniądzu];

c) należność [wierzytelność] była należna [wymagalna] i nie podlegała żadnemu terminowi spłaty;

d) dane dłużnika były poprawne;

e) kwota, która ma być pobrana [zostać odzyskana], była zapisana we właściwej pozycji budżetu;

f) dokumenty towarzyszące [potwierdzające] były prawidłowe;

g) zasada należytego zarządzania finansami była przestrzegana […]".

9 Artykuł 83 rozporządzenia nr 2342/2002 jest sformułowany następująco:

„Na każdym etapie procedury księgowy, po powiadomieniu właściwego intendenta i dłużnika, dokonuje windykacji ustalonych należności [wierzytelności] poprzez potrącenie w przypadkach, gdy dłużnik ma również roszczenie [wierzytelność] wobec Wspólnot, któr[a] jest pewn[a], w ustalonej wysokości i wymagaln[a] oraz dotyczy kwoty pieniężnej ustalonej w zleceniu płatniczym".

Okoliczności powstania sporu

10 Okoliczności powstania sporu zostały w pkt 7–44 wyroku Sądu przedstawione w następujący sposób:

„7 W następstwie przeniesienia stolicy Nigerii z Lagos do Abudży Komisja wynajmowała od 1993 r. budynek w Abudży przeznaczony na jej przedstawicielstwo, a także, tymczasowo, przedstawicielstwa niektórych państw członkowskich, w tym Republiki Greckiej. W ramach porozumienia z tymi państwami członkowskimi (zwanego dalej »projektem Abudża I«) Komisja podnajmowała niektóre biura i świadczyła określone usługi na rzecz tych przedstawicielstw. Państwa członkowskie zawarły porozumienie w sprawie podziału kosztów związanych z ich reprezentacją. Udział Republiki Greckiej wynosił 5,5% wszystkich kosztów. Ustaliwszy, że Republika Grecka nie zapłaciła wynikających stąd należności, Komisja w 2004 r. przystąpiła do windykacji poprzez potrącenie odpowiednich kwot (zob. pkt 44 poniżej).

8 W dniu 18 kwietnia 1994 r. Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Irlandia, Republika Włoska, Królestwo Niderlandów, Republika Portugalska i Komisja (zwane dalej »partnerami«) na podstawie art. J.6 Traktatu o Unii Europejskiej (obecnie, po

zmianie, art. 20 UE), zawarły uzgodnienie w sprawie porozumienia (zwane dalej »uzgodnieniem wstępnym«) dotyczące wybudowania dla ich misji dyplomatycznych w Abudży wspólnego kompleksu ambasad korzystającego ze wspólnych służb pomocniczych (zwanej dalej »projektem Abudża II«). Uzgodnienie wstępne zostało uzupełnione w następstwie przystąpienia Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji w drodze protokołu przystąpienia.

9 Artykuł 1 uzgodnienia wstępnego przewidywał, że ambasady państw członkowskich i delegacja Komisji są odrębnymi misjami dyplomatycznymi, podlegającymi konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z dnia 18 kwietnia 1961 r., a w zakresie dotyczącym państw członkowskich również konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z dnia 24 kwietnia 1963 r.

10 Artykuł 10 uzgodnienia wstępnego postanawiał, że Komisja działa jako koordynatorka projektu Abudża II »ze strony« innych partnerów.

11 Zgodnie z art. 11 uzgodnienia wstępnego Komisja jest odpowiedzialna za wykonanie studium architektonicznego dotyczącego wykonalności projektu Abudża II, wstępnej wyceny kosztów oraz fazy projektowania podstawowego. Artykuł ten przewiduje równocześnie zawarcie uzgodnienia w sprawie dodatkowego porozumienia dotyczącego »szczegółowego projektu budynku, podziału kosztów oraz praw do lokalów przypadających w udziale każdemu uczestniczącemu partnerowi po zakończeniu projektu [Abudża II]« (zwanego dalej »uzgodnieniem dodatkowym«). Wreszcie art. 11 ustanawia w celu koordynacji i kontroli projektu Abudża II stały komitet kierujący, w którego skład wchodzą przedstawiciele wszystkich partnerów i któremu przewodniczy Komisja. Stały komitet kierujący przedstawia okresowe raporty grupie roboczej »ds. administracyjnych« ustanowionej przy Radzie w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) (zwanej dalej »grupą ds. administracyjnych WPZiB«).

12 Artykuł 12 uzgodnienia brzmi w następujący sposób:

»Projekt [Abudża II] będzie bezpośrednio finansowany po zatwierdzeniu [uzgodnienia dodatkowego], o którym mowa w art. 11, w drodze wkładów partnerów odpowiadających części projektu wynajętego każdemu partnerowi. Wkład Komisji będzie płacony z odpowiedniej linii budżetowej.

Koszt prac przygotowawczych (‚faza 1') zostanie pokryty z kredytu na działalność z budżetu Komisji. Jego wysokość szacuje się na 140 000 ECU. Po wykonaniu projektu [Abudża II] koszt ten zostanie zwrócony z udziałów partnerów w zależności od ich udziału w projekcie«.

13 Artykuł 13 uzgodnienia wstępnego postanawia:

»Wszyscy partnerzy zapewniają po zatwierdzeniu [uzgodnienia dodatkowego] całkowite pokrycie ciążących na nich kosztów. Kwota należna od każdego partnera obejmuje:

a) całkowity koszt przypadającej mu powierzchni oraz

b) przypadającą na niego część kosztów obszarów wspólnych i publicznych, obliczoną proporcjonalnie do stosunku pomiędzy przypadającą na niego powierzchnią a całością wspólnego obszaru«.

14 Artykuł 14 uzgodnienia wstępnego przewiduje, że Komisja za zgodą państw uczestniczących i przy ich udziale płaci kwoty należne osobom trzecim (kontrahentom).

15 Artykuł 15 ust. 1 uzgodnienia wstępnego stanowi:

»Jeżeli jeden z partnerów postanowi wycofać się z projektu Abudża II, nie podpisując [uzgodnienia dodatkowego] przewidzianego w art. 11, postanowienia niniejszego uzgodnienia w sprawie porozumienia, włączywszy w to zobowiązania finansowe przewidziane w art. 12 i 13, przestają być stosowane wobec wycofującego się wspólnika«.

[…]

21 W dniu 27 grudnia 1995 r. Komisja zawarła kontrakt główny. Dotyczył on projektowania podstawowego oraz projektowania fazy pośredniej projektu Abudża II (art. 4.4 i 4.5), a także ewentualnych planów szczegółowych (art. 4.6).

22 W dniu 19 września 1996 r. grupa ds. administracyjnych WPZiB zatwierdziła projekt fazy pośredniej.

23 W dniu 21 listopada 1996 r. grupa ds. administracyjnych WPZiB wezwała Komisję do podjęcia środków doraźnych, aby architekci rozpoczęli przygotowywanie szczegółowych planów. Grupa wskazała, że formalny kontrakt dotyczący tej fazy zostanie zawarty po zakończeniu uzgodnienia dodatkowego. Podczas tego

posiedzenia Komisja wskazała rzeczonej grupie kwotę poniesionych przez nią zaliczkowo wydatków do dnia 15 listopada 1996 r. na przygotowanie projektu Abudża II, to znaczy ok. 2,8 mln EUR.

24 W dniu 24 lutego 1997 r. zebrała się ta sama grupa i zdecydowała się nie czekać na zakończenie uzgodnienia dodatkowego w celu przygotowania szczegółowych planów i dokumentów umownych. Protokół z tego posiedzenia zawiera następujące uchwały:

»Wzywa się Komisję do zawarcia umów z architektami koniecznych dla przygotowania dokumentacji oraz do zaliczkowego pokrycia kosztów niezbędnych dla wykonania tych prac w sposób przyjęty w projekcie. Tak jak to miało miejsce wcześniej, zapłacone w ten sposób zaliczki przez Komisję zostaną następnie zwrócone przez pozostałych uczestników projektu, zgodnie z procedurą przewidzianą w tym celu w [uzgodnieniu wstępnym]«.

25 W miesiąc po tym wiele państw członkowskich wycofało się z projektu Abudża II. W dniu 28 kwietnia 1997 r. grupa ds. administracyjnych WPZiB zobowiązała Komisję do zawarcia »porozumień dwustronnych z Królestwem Danii dotyczących zwrotu przypadającej na nią części kosztów projektu poniesionych przez Komisję na rzecz wspólników«. Podobna decyzja została podjęta po wycofaniu się Irlandii we wrześniu 1997 r., a także Republiki Portugalskiej, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji.

[…]

27 W dniu 18 czerwca 1998 r. grupa ds. administracyjnych WPZiB wspomniała o możliwości wycofania się Królestwa Belgii z projektu Abudża II. Z protokołu tego posiedzenia wynika, że stały komitet kierujący zwrócił uwagę na to, że Królestwo Belgii miało zapłacić swoją część kosztów ustaloną po zatwierdzeniu projektu dotyczącego fazy pośredniej.

28 W dniu 10 czerwca 1998 r. Komisja skierowała do Republiki Greckiej nakaz zapłaty […], odpowiadając[y] udziałowi Republiki Greckiej we wstępnej fazie projektu, to znaczy 5,06% całkowitych kosztów. Termin na dokonanie zapłaty został wyznaczony na 31 grudnia 1998 r.

29 W dniu 9 grudnia 1998 r. podpisane zostało uzgodnienie dodatkowe przez Republikę Federalną Niemiec, Republikę Grecką, Republikę Francuską, Republikę Włoską, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii i Komisję. Artykuł 11 dodatkowego uzgodnienia przewidywał utworzenie funduszu na finansowanie projektu.

30 Zgodnie z art. 14 uzgodnienie dodatkowe jest stosowane tymczasowo, począwszy od pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po jego podpisaniu, i wchodzi w życie pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po dacie, w której państwa członkowskie i Komisja oświadczą, iż go ratyfikowały.

31 W dniu 28 kwietnia 1999 r. Komisja wezwała do składania ofert przetargowych na budowę ambasad zainteresowanych państw członkowskich, a także delegacji Wspólnoty (Dz.U. 1999, S 82). Wspomniano o tym, że ambasada Republiki Greckiej będzie miała powierzchnię 677 m^2.

32 W dniu 3 września 1999 r. Komisja »ponowiła« swoje wezwanie z 1998 r. przed grupą ds. administracyjnych WPZiB do tego, aby państwa członkowskie zwróciły jej kwoty, które zapłaciła konsultantom za etap dotyczący pośredniej fazy projektowania. Wskazała, że niektóre państwa członkowskie zapłaciły już dłużne kwoty, ale pozostałe, w tym Republika Grecka, nie dokonały zwrotu przed upływem terminu płatności w dniu 31 grudnia 1998 r. Komisja dodała, że skieruje kolejny nakaz zapłaty do odnośnych partnerów dotyczący, po pierwsze, kosztów planów szczegółowych oraz, po drugie, kosztów zmian spowodowanych wycofaniem się Królestwa Belgii, Królestwa Hiszpanii oraz Republiki Portugalskiej.

33 W dniu 20 września 1999 r. zebrał się stały komitet kierujący w celu dokonania wstępnego wyboru spółek budowlanych. Przedstawiciel Republiki Greckiej podpisał protokół posiedzenia. W Dzienniku Urzędowym S 54 z dnia 17 marca 2000 r. opublikowane zostało zaproszenie do składania ofert przetargowych w celu kontynuacji budowy.

34 Nakazem zapłaty z dnia 17 lutego 2000 r. Komisja zażądała od Republiki Greckiej zapłaty kwoty 168 716,94 EUR w celu sporządzenia dokumentacji przetargowej zamówienia dotyczącego szczegółowych planów.

35 W dniu 22 czerwca 2000 r. stały komitet dyrektorów podjął decyzję o przyjęciu nowej wersji projektu (zwanego dalej »zredukowanym projektem Abudża II«, który stał się konieczny w związku z wycofaniem się Republiki Francuskiej. Zredukowany projekt Abudża II przewidywał w szczególności odstąpienie od [budowy] budynków i wspólnej służby pomocniczej, a także zmniejszenie powierzchni. Osoba reprezentująca na tym posiedzeniu Republikę Grecką wyraziła swoją zgodę na projekt, jednakże z zastrzeżeniem uzyskania zgody zwierzchników. W dniu 29 czerwca Komisja skierowała protokół z posiedzenia do Republiki Greckiej i wezwała ją do udzielenia formalnej odpowiedzi w zakresie zredukowanego projektu Abudża II.

36 W dniu 5 września 2000 r. Komisja ponowiła swoje żądanie wobec przedstawicieli Republiki Greckiej. Po kolejnym wezwaniu z dnia 14 września 2000 r. Komisja, w dniu 25 września 2000 r., skierowała do Republiki Greckiej faksem pismo opatrzone ustalonym terminem odpowiedzi na nie do dnia 30 września 2000 r., zaznaczając, że milczenie będzie rozumiane jako wycofanie się z projektu. W dniu 2 października 2000 r. władze greckie poinformowały Komisję, że nie były w stanie udzielić odpowiedzi odnośnie do zredukowanego projektu Abudża II. W związku z tym Komisja w tym samym dniu odpowiedziała, że zleciła architektom przystąpienie do zmiany projektu Abudża II z wyłączeniem Republiki Greckiej.

37 Pismem z dnia 28 stycznia 2002 r. Komisja skierowała do Republiki notę debetową […] dotyczącą kosztów budowy związanych z projektem Abudża II. Komisja następnie anulowała tę notę debetową.

38 Po ustanowieniu swojej własnej ambasady w Abudży Republika Grecka opuściła lokale tymczasowe, zajmowane przez nią w ramach projektu Abudża I w dniu 13 lipca 2002 r.

39 Pismem z dnia 11 października 2002 r. Komisja formalnie doręczyła Republice Greckiej niezapłacone noty dłużne dotyczące projektów Abudża I i Abudża II oraz wezwała ją do zapłaty […].

40 W następstwie negocjacji pomiędzy stronami pismem z dnia 31 stycznia 2003 r. Komisja przypomniała Republice Greckiej, że nie spłaciła ona swego zadłużenia związanego z projektami Abudża I i Abudża II, oraz wezwała ją do zapłaty łącznej kwoty 516 374,96 EUR i 12 684,89 USD przed końcem miesiąca lutego 2003 r. Komisja dodała, że w przypadku braku zapłaty w terminie płatności przystąpi do windykacji odnośnych kwot, wykorzystując wszystkie dostępne środki prawne.

41 W kolejnych miesiącach Republika Grecka i Komisja prowadziły rozmowy dotyczące dłużnych kwot.

[…]

43 W dniu 16 lutego 2004 r. Komisja skierowała do Republiki Greckiej pismo określające jej dotychczas nieuregulowane zadłużenie w zakresie dotyczącym projektu Abudża I i Abudża II. […]

44 W dniu 10 marca 2004 r. Komisja wypłaciła Republice Greckiej pieniądze w ramach regionalnego programu operacyjnego Grecja kontynentalna. Zamiast wypłacić kwotę 4 774 562,67 EUR […] Komisja wypłaciła jedynie kwotę 3 121 243,03 EUR. W ten sposób przystąpiła do windykacji w drodze potrącenia dotychczas nieuregulowanego przez Republikę Grecką zadłużenia, z czego 565 656,80 EUR dotyczyło projektów Abudża I i Abudża II […]".

Skarga do Sądu i zaskarżony wyrok

11 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału Sprawiedliwości w dniu 22 kwietnia 2004 r. Republika Grecka wniosła skargę, mającą za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności spornej decyzji.

12 Postanowieniem z dnia 8 czerwca 2004 r., na podstawie art. 2 decyzji Rady 2004/407/WE, Euratom z dnia 26 kwietnia 2004 r. dotyczącej zmiany art. 51 i 54 Protokołu w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości (Dz.U. L 132, s. 5), Trybunał Sprawiedliwości przekazał sprawę Sądowi Pierwszej Instancji.

13 Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił skargę Republiki Greckiej. Orzekł, że należy stwierdzić istnienie odpowiedzialności tego państwa członkowskiego zarówno za długi związane z projektem Abudża I, jak i za długi związane z projektem Abudża II oraz że przesłanki windykacji w drodze potrącenia były spełnione w dacie zaskarżonej decyzji.

14 Po stwierdzeniu w pkt 74 zaskarżonego wyroku, iż jest właściwy do rozpoznania skargi o stwierdzenie nieważności decyzji o potrąceniu, Sąd wskazał w pkt 84, odnośnie do projektu Abudża II, że Republika Grecka nie zaprzeczyła, że zachowywała się jak uczestnik w całości projektu Abudża II w okresie przekraczającym sześć lat. W szczególności stwierdził, że Republika Grecka uczestniczyła w tym projekcie przez blisko dwa lata po podpisaniu uzgodnienia dodatkowego w dniu 9 grudnia 1998 r. W ten sposób, zdaniem Sądu, Republika Grecka poprzez swoje zachowanie pozwoliła przyjmować pozostałym partnerom, że podtrzymuje swoje uczestnictwo w projekcie Abudża II.

15 Sąd wywiódł stąd w tymże pkt 84, że ocena zobowiązań tego państwa członkowskiego nie może zostać ograniczona do uzgodnień wstępnego i dodatkowego, lecz powinna jednocześnie uwzględniać oczekiwania, które powstały po stronie państw członkowskich w związku z jej zachowaniem się wobec partnerów.

16 W tej kwestii w pkt 85–87 zaskarżonego wyroku Sąd przypomniał, że zasada dobrej wiary jest zasadą zwyczajowego prawa międzynarodowego, która znajduje zastosowanie do Wspólnoty Europejskiej, a także do pozostałych partnerów, że została ujęta w ramy prawne przez art. 18 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, oraz że jest w międzynarodowym prawie publicznym konsekwencją zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

17 Sąd stwierdził następnie, w pkt 88 tego wyroku, że skoro Republika Grecka podpisała i ratyfikowała uzgodnienie wstępne, to była ona jednym z partnerów projektu Abudża II, a ten przymiot partnera łączy się z określonymi zobowiązaniami związanymi ze współpracą i solidarnością pomiędzy partnerami.

18 W pkt 92 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał następnie, że po wstępnej fazie planowania projektu partnerzy zdecydowali się kontynuować projekt i ponosić koszty związane z projektowaniem szczegółowym budynku jeszcze przed ustanowieniem uzgodnienia wstępnego. W szczególności w dniu 24 lutego 1997 r. podczas spotkania, w którym brali udział przedstawiciele Republiki Greckiej, Komisja została upoważniona do zawarcia niezbędnych porozumień z architektami bez czekania na uzgodnienie dodatkowe.

19 W tej kwestii Sąd uznał w pkt 93 tego wyroku, że podejmując decyzję o wyjściu poza fazy wstępne projektu, partnerzy zawarli bezsprzecznie dorozumiane porozumienie o jego realizacji. W tym samym pkt 93 Sąd wskazał, że odnosząc się do późniejszego zwrotu zaliczek przewidzianego w uzgodnieniu wstępnym, partnerzy w rzeczywistości odnieśli się do jego art. 12, zgodnie z którym, jeżeli projekt zostanie zrealizowany, partnerzy dokonają zwrotu kosztów prac przygotowawczych zaliczkowo poniesionych przez Komisję. Sąd dodał, że ponieważ partnerzy zadecydowali podczas posiedzenia w dniu 24 lutego 1997 r. o przystąpieniu do realizacji projektu, nie mieli oni już możliwości wycofania się z projektu bez zwrotu ich części kosztów wstępnych i kosztów późniejszych.

20 W pkt 95 tego wyroku Sąd zauważył, że w dniu 9 grudnia 1998 r. Republika Grecka i pozostali partnerzy, którzy nie wycofali się z projektu, podpisali uzgodnienie dodatkowe oraz że w kolejnych miesiącach Republika Grecka zachowywała się tak, jak partner uczestniczący w całości projektu i że dopiero latem 2000 r. okazała swoje niezdecydowanie odnośnie do kontynuacji swojego uczestnictwa.

21 Sąd wywiódł stąd, w pkt 96 zaskarżonego wyroku, że chociaż Republika Grecka miała prawo do wycofania się z projektu, to jednak, w szczególności z uwagi na ewolucję zobowiązań po fazie wstępnej oraz pomimo braku ratyfikacji uzgodnienia wstępnego, Trybunał uważa, że Republika Grecka nie mogła się wycofać bez przyjęcia odpowiedzialności za wydatki związane z jej uczestnictwem w projekcie Abudża II.

22 W pkt 97 tego wyroku Sąd stwierdził, że ciążący na Republice Greckiej obowiązek działania w dobrej wierze zostaje wzmocniony przez okoliczność, że Republika Grecka podpisała i ratyfikowała uzgodnienie wstępne oraz że od dnia 18 kwietnia 1994 r. do dnia 30 września 2000 r. była „partnerem uczestniczącym" w projekcie.

23 Następnie Sąd w pkt 98 tego wyroku wskazał, że jeżeli Republika Grecka uważała, że nie ponosi żadnej odpowiedzialności finansowej za okres przed ratyfikacją uzgodnienia dodatkowego, powinna była sprzeciwić się przesłanym jej przez Komisję nakazom zapłaty z dnia 10 czerwca 1998 r. oraz z dnia 17 lutego 2000 r. dotyczących projektu Abudża II. W tym samym pkt 98 Sąd dodał, że Republika Grecka nigdy nie wyraziła woli wycofania się z projektu lub nieratyfikowania uzgodnienia dodatkowego i to pomimo wycofania się licznych państw członkowskich, a w konsekwencji zmiany dotyczącego jej udziału w projekcie.

24 Sąd wywiódł stąd w pkt 99 zaskarżonego wyroku, że Republika Grecka zachowywała się tak jak pełny uczestnik projektu i w ten sposób upewniła partnerów, iż wypełni zobowiązania finansowe z nim związane.

25 W pkt 100 tego wyroku Sąd dodał, że zobowiązania tego państwa członkowskiego wynikają również z postanowień uzgodnienia wspólnego, a w szczególności z jego art. 15 ust. 1.

26 W pkt 101 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał, że zgodnie z art. 14 uzgodnienia dodatkowego stosowało się ono tymczasowo do tego państwa członkowskiego począwszy od pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po jego podpisaniu, tj. 1 lutego 1999 r., a to tymczasowe stosowanie nie mogło zostać podważone brakiem ratyfikacji przez Republikę Grecką.

27 Z tych wszystkich względów Sąd orzekł w pkt 103 zaskarżonego wyroku, że należało uznać, iż Republika Grecka jest odpowiedzialna za wszystkie wydatki związane z jej udziałem w projekcie Abudża II.

28 Ponadto Sąd oddalił jako bezzasadny zarzut, iż sporne wierzytelności nie były wierzytelnościami pewnymi i wyrażonymi w pieniądzu w rozumieniu właściwych rozporządzeń, w związku z czym orzekł, że przesłanki windykacji w drodze potrącenia były spełnione w dacie zaskarżonej decyzji.

29 Mając na względzie wszystkie te okoliczności, Sąd oddalił skargę Republiki Włoskiej.

Żądania stron przed Trybunałem

30 Wnosząca odwołanie wnosi do Trybunału o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

31 Komisja wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie, że odwołanie jest niedopuszczalne;

— subsydiarnie, o oddalenie skargi jako oczywiście bezpodstawnej;

— obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

32 Na poparcie odwołania Republika Grecka podnosi dwa zarzuty.

33 Zgodnie z zarzutem pierwszym Sąd naruszył prawo poprzez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 12, 13 i 15 uzgodnienia początkowego, a także zasad dobrej wiary i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

34 W zarzucie drugim Republika Grecka podnosi, że Sąd błędnie ustalił, że partnerzy w dniu 24 lutego 1997 r., tj. przed podpisaniem uzgodnienia dodatkowego, zawarli dorozumiane porozumienie, zgodnie z którym nie mieli oni już możliwości wycofania się z projektu bez zwrotu przypadającej na nich części kosztów.

W przedmiocie dopuszczalności odwołania

35 Zdaniem Komisji odwołanie Republiki Greckiej jest niedopuszczalne, ponieważ — jako że uzasadniające je zarzuty dotyczą wyłącznie wykładni uzgodnień, które nie stanowią części prawa wspólnotowego — nie zostało sporządzone w oparciu o żadną z podstaw wymienionych w art. 58 statutu Trybunału Sprawiedliwości.

36 W tej kwestii należy przypomnieć, że Sąd jest właściwy do rozpoznawania skarg określonych w art. 230 WE, z wyjątkiem tych, które statut zastrzega dla Trybunału. Orzeczenia wydane na podstawie tego artykułu przez Sąd mogą być, na warunkach i w granicach przewidzianych w statucie, przedmiotem odwołania do Trybunału ograniczonego do kwestii prawnych.

37 W niniejszej sprawie do Sądu wpłynęła skarga — wniesiona na podstawie art. 230 WE — o stwierdzenie nieważności spornej decyzji, którą Komisja dokonała windykacji poprzez potrącenie kwot dłużnych od Republiki Greckiej podlegających budżetowi

wspólnotowemu mimo iż dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa — decyzji wydanej na podstawie art. 73 ust. 1 rozporządzenia finansowego i rozporządzenia nr 2342/2002.

38 Domagając się uchylenia zaskarżonego wyroku, wnosząca odwołanie kwestionuje ten wyrok w zakresie, w jakim wyrokiem tym oddalono jej wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji, której podstawę prawną stanowią rozporządzenia wspólnotowe.

39 Co się tyczy zakresu samych zarzutów, należy wskazać, że Republika Grecka nie zgadza się z wykładnią prawa, dokonaną przez Sąd w odpowiedzi na jej jedyny zarzut, który mu przedstawiła i który opierał się w szczególności na błędnej interpretacji jej zobowiązań dotyczących projektu Abudża II.

40 Artykuł 58 statutu Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym podstawę odwołania do Trybunału może stanowić brak właściwości Sądu, naruszenie procedury w postępowaniu przed Sądem wpływające niekorzystnie na interesy wnoszącego odwołanie oraz naruszenie prawa wspólnotowego przez Sąd, nie stoi na przeszkodzie temu, by zarzuty podnoszone dla potrzeb uzasadnienia wniosku o uchylenie wyroku Sądu, w których kwestionowany jest status Republiki Greckiej jako dłużnika w rozumieniu art. 78 rozporządzenia nr 2342/2002, prowadziły do analizy zakresu aktów prawnych, które same w sobie nie mogą być przedmiotem skargi do Sądu, jak dwa uzgodnienia, o których mowa w pkt 33 i 34 niniejszego wyroku.

41 Ponadto należy wskazać, że analiza zasadności zaskarżonej decyzji, w szczególności w świetle zweryfikowania istnienia samej należności i przesłanek, jakie powinna spełniać, aby możliwe było skorzystanie z możliwości potrącenia, oznacza nieodzownie dokonanie wykładni tych aktów prawnych, przy czym taka analiza nie musi prowadzić do wszczęcia przeciwko nim jakiejkolwiek sprawy.

42 Ponadto Komisja podnosi, że odwołanie jest niedopuszczalne z tego powodu, że poniesione zarzuty nie mają znaczenia dla sprawy. Komisja twierdzi w ten sposób, że nawet gdyby zgodzić się z tymi zarzutami, ich zasadność w każdym razie nie skutkowałaby uchyleniem zaskarżonego wyroku, ponieważ pozostałe podstawy, na których skutecznie opiera się uzasadnienie zaskarżonego wyroku, nie zostały podważone w odwołaniu.

43 Argumentacja ta, dotycząca nie dopuszczalności odwołania, lecz jego zasadności, nie mogłaby doprowadzić do uznania odwołania za niedopuszczalne, nawet przy założeniu, że jest ona zasadna.

44 Z powyższego wynika, że odwołanie należy uznać za dopuszczalne.

Co do istoty

Argumentacja stron

45 Zdaniem Republiki Greckiej Sąd po pierwsze powinien był uznać, że zobowiązania państw członkowskich uczestniczących w projekcie Abudża II były określone postanowieniami uzgodnienia początkowego i uzgodnienia dodatkowego, a nie zachowaniem poszczególnych państw członkowskich.

46 Zobowiązanie ciążące na państwie członkowskim może być w jej opinii zdefiniowane jedynie na podstawie brzmienia właściwych postanowień uzgodnień. Zachowanie państwa członkowskiego, analizowane w świetle zasady dobrej wiary, nie mogło zatem być brane pod uwagę w celu ustalenia od początku zobowiązań Republiki Greckiej w ramach projektu Abudża II, gdyż zasada ta nie mogła prowadzić do nałożenia na to państwo członkowskie zobowiązań, do których nie przystąpiło w drodze umowy.

47 W tej kwestii Republika Grecka twierdzi, że Sąd powinien był ograniczyć się do treści uzgodnienia początkowego i stwierdzić brak zobowiązania finansowego po stronie tego państwa w związku z nieratyfikowaniem uzgodnienia dodatkowego.

48 Zdaniem tego państwa członkowskiego zgodnie z art. 12 i 13 uzgodnienia początkowego zobowiązanie państw członkowskich do udziału w finansowaniu projektu Abudża II powstaje po zatwierdzeniu uzgodnienia dodatkowego, przy czym zatwierdzenie to, stanowiące jeden ze sposobów wyrażenia zgody przez państwo na związanie umową międzynarodową, jest zatem na podstawie konwencji wiedeńskiej równoważne z dokumentami ratyfikacyjnymi, przyjęcia lub przystąpienia. W ten sposób zatwierdzenie takie jest w opinii tego państwa członkowskiego przesłanką powstania zobowiązań finansowych, o których mowa w uzgodnieniu początkowym.

49 Ponadto, jak wynika z art. 16 tej konwencji, te dokumenty prawne ustanawiają zgodę państwa na związanie się traktatem z chwilą notyfikowania ich innym umawiającym się państwom lub depozytariuszowi. Republika Grecka podnosi więc, że art. 14 uzgodnienia początkowego, dotyczący stosowania tego aktu, wprowadza wyraźne rozróżnienie między jego podpisaniem, którego skutki ograniczone są do stosowania tymczasowego, a jego wejściem w życie, uzależnionym od ratyfikowania przez strony. Natomiast chociaż Republika Grecka podpisała uzgodnienie dodatkowe i uczestniczyła początkowo w pracach mających na celu realizację projektu Abudża II, to jednak nigdy nie dokonała ratyfikacji tego uzgodnienia.

50 Zdaniem Republiki Greckiej wynika stąd, że szczególne przesłanki określone w art. 12 i 13 uzgodnienia początkowego, czytane łącznie z art. 15 tego uzgodnienia, nie były spełnione w zakresie jej dotyczącym, a zatem zasady dobrej wiary nie można przeciwstawić tym zapisom umownym.

51 Po drugie, Republika Grecka twierdzi, że błędne jest ustalenie Sądu, zgodnie z którym w dniu 24 lutego 1997 r. partnerzy zawarli dorozumiane porozumienie, a to dlatego, że porozumienie to nie zostało potwierdzone odpowiednim postanowieniem uzgodnienia dodatkowego.

52 Komisja ze swej strony podnosi, że po pierwsze zgodnie z utrwaloną normą umawiające się państwo ponosi odpowiedzialność finansową, jeżeli jego zachowanie narusza zasadę dobrej wiary i wyrządza partnerom szkodę.

53 Dodaje ona, że państwo członkowskie nie może w stosunkach z partnerami międzynarodowymi lekceważyć ogólnych zasad prawa, które samo uznaje w swoim wewnętrznym porządku prawnym, i podkreśla, że grecki porządek prawny uznaje zasadę dobrej wiary zarówno w dziedzinie prawa prywatnego, jak i prawa publicznego.

54 W związku z tym przy ocenie zobowiązań finansowych Republiki Greckiej Sąd słusznie wziął pod uwagę jej stosunki z partnerami oraz uznał, że stosowanie zasady dobrej wiary nakazuje temu państwu członkowskiemu zwrot spornych wydatków, w oparciu o stałe zachowanie, jakie przejawiała w okresie od roku 1994 do roku 2000.

55 Po drugie, Komisja twierdzi, że porozumienie istnieje od chwili, gdy wyrażona została formalna zgoda stron. Słusznie zatem Sąd wywiódł ze sprawozdania z posiedzenia z dnia 24 lutego 1997 r., w którym uczestniczyła Republika Grecka, istnienie porozumienia wywołującego prawa i obowiązki państw członkowskich uczestniczących w tym posiedzeniu.

Ocena Trybunału

56 Zobowiązania finansowe państw członkowskich w ramach realizacji projektu Abudża II należy ustalić w świetle treści i zakresu uzgodnienia początkowego i porozumienia dodatkowego.

57 Należy wskazać, że Sąd, daleki od wykluczenia takiego poglądu w kwestii omawianych zobowiązań finansowych, zawarł go wprost w swoim wyroku, w szczególności w analizie dokonanej w jego pkt 100 i nast., po dokonaniu wykładni uzgodnienia początkowego i uzgodnienia dodatkowego.

58 W tym względzie, jak wskazał Sąd w pkt 88 zaskarżonego wyroku, nie była kwestionowana okoliczność, że w dniu 18 kwietnia 1994 r. Republika Grecka podpisała uzgodnienie wstępne, które również zatwierdziła, stając się w ten sposób jednym z partnerów projektu Abudża II, mającego na celu wybudowanie kompleksu obejmującego ambasady i przedstawicielstwo Komisji w „duchu wspólnego interesu".

59 Bezsporne jest również, co wskazał Sąd w pkt 95 tego wyroku, że Republika Grecka podpisała uzgodnienie dodatkowe w dniu 9 grudnia 1998 r., podczas gdy na ten dzień państwa członkowskie wycofały się już z projektu, zwróciwszy przypadającą na nie

część wydatków związanych z etapem realizacji projektu Abudża II, a zawarcie tego uzgodnienia dodatkowego zostało przewidziane w porozumieniu początkowym, co wynika z jego art. 11.

60 Ponadto poprzez wykładnię art. 15 ust. 1 uzgodnienia początkowego, którego wykładni musiał dokonać, Sąd słusznie uznał, że — jak wynika z pkt 100 zaskarżonego wyroku — jeżeli jeden z uczestników postanowił wycofać się z projektu Abudża II po podpisaniu uzgodnienia dodatkowego, postanowienia uzgodnienia początkowego, w tym zobowiązania finansowe, o których mowa w art. 12 i 13, nadal go obowiązują.

61 Ponadto na podstawie art. 14 uzgodnienia dodatkowego, nawet jeżeli jego wejście w życie zostało ustalone na pierwszy dzień drugiego miesiąca następującego po dacie, w której państwa członkowskie i Komisja oświadczą, iż je zatwierdziły, było ono stosowane tymczasowo od pierwszego dnia drugiego miesiąca następującego po jego podpisaniu. Podpisując uzgodnienie dodatkowe, Republika Grecka — jak wskazał Sąd — zaakceptowała tym samym takie tymczasowe stosowanie, a zatem i konsekwencje związane z wycofaniem się z projektu Abudża II przed zatwierdzeniem.

62 Jak bowiem wskazuje rzecznik generalny w pkt 67 i 73 opinii, z art. 15 ust. 1 uzgodnienia początkowego oraz z art. 14 uzgodnienia dodatkowego wynika, że uczestniczące państwa członkowskie oraz Komisja zamierzały nadać szczególną wagę samemu podpisaniu uzgodnienia dodatkowego oraz jego tymczasowemu stosowaniu, niezależnie od jego zatwierdzenia, w szczególności w kontekście ewentualnego wycofania się uczestników projektu Abudża II.

63 Chociaż zatem Republika Grecka zachowywała pełną swobodę wycofania się z projektu, skoro nie zatwierdziła uzgodnienia dodatkowego, nie mogła odmówić wykonania zobowiązań finansowych związanych z jej udziałem w projekcie Abudża II do chwili jej wycofania się, ponieważ były one określone stosownie do tego, do czego zobowiązała się począwszy od fazy wstępnej.

64 Ponadto Sąd słusznie powołał się na zwyczajową zasadę dobrej wiary, składającą się na ogólne prawo międzynarodowe (wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie C-308/06 Intertanko i in., Zb.Orz. s. I-4057, pkt 52) na poparcie zobowiązania nałożonego w ten sposób na Republikę Grecką, a wynikającego z uzgodnień.

65 W tej kwestii Sąd w drodze niezależnej oceny wskazał, że Republika Grecka nie wyraziła żadnego zastrzeżenia odnośnie do jej udziału w projekcie Abudża II między dniem 18 kwietnia 1994 r. a dniem 30 września 2000 r., mimo iż w związku z wycofaniem się z projektu kilku państw członkowskich jej zobowiązania uległy zasadniczej zmianie, i że w szczególności nie sprzeciwiła się ona nakazom zapłaty wystawionym przez Komisję i w ten sposób wzbudziła po stronie partnerów oczekiwania, iż wypełni swoje zobowiązania finansowe wynikające z projektu Abudża II.

66 Z powyższego wynika, że wykładnia zakresu uzgodnienia początkowego i uzgodnienia dodatkowego doprowadziła Sąd do słusznego wniosku, że Republika Grecka — mimo iż nie zatwierdziła uzgodnienia dodatkowego — jest zobowiązana do zwrotu wszystkich wydatków związanych z jej udziałem w projekcie Abudża II, ponadto wzbudziła po stronie partnerów oczekiwanie, iż wypełni swoje zobowiązania finansowe.

67 Wreszcie zarzuty dotyczące istnienia dorozumianego porozumienia zawartego podczas posiedzenia w dniu 24 lutego 1997 r. nie mogą podważyć sentencji

zaskarżonego wyroku, ponieważ są skierowane przeciwko tym motywom uzasadnienia, które nie były niezbędne, natomiast sentencja ta znajduje uzasadnienie w motywach wyżej przypomnianych, bezskutecznie kwestionowanych przez Republikę Grecką.

68 W konsekwencji — i bez potrzeby ustosunkowywania się do argumentacji Komisji, o której mowa w pkt 42 niniejszego wyroku, odwołanie należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

69 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu Trybunału, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Greckiej kosztami postępowania, a Republika Grecka przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Odwołanie zostaje oddalone.

2) Republika Grecka zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy