SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 6. novembra 2008 *

V zadevi C-203/07 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča, vložene 16. aprila 2007,

Helenska republika, ki jo zastopajo P. Mylonopoulos, S. Trekli in Z. Stavridi, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luksemburgu,

tožeča stranka,

druga stranka v postopku:

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopata I. Zervas in D. Triantafyllou, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luksemburgu,

tožena stranka na prvi stopnji,

* Jezik postopka: grščina.

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C.W.A. Timmermans, predsednik senata, J.-C. Bonichot, J. Makarczyk (poročevalec), P. Kūris in L. Bay Larsen, sodniki,

generalni pravobranilec: J. Mazák,
sodna tajnica: C. Strömholm, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 5. marca 2008,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 8. maja 2008

izreka naslednjo

Sodbo

1 Helenska republika v pritožbi predlaga, naj Sodišče v delu, ki se nanaša na njen dolg pri projektu Abuja II, razveljavi sodbo Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti z dne 17. januarja 2007 v zadevi Grčija proti Komisiji (T-231/04, ZOdl., str. II-63, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je zavrnilo tožbo za razglasitev ničnosti akta z dne 10. marca 2004, na podlagi katerega je Komisija Evropskih skupnosti s pobotom izterjala zneske, ki jih je dolgovala ta država članica na podlagi svoje udeležbe

pri nepremičninskih projektih glede diplomatskega predstavništva Komisije in nekaterih držav članic Evropske unije v Abuji (Nigerija) (v nadaljevanju: sporni akt).

Pravni okvir

Mednarodno pravo

2 Člen 18 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu, sklenjene 23. maja 1969 (v nadaljevanju: Dunajska konvencija), določa:

„Obveznost, da se pogodbi ne odvzameta njen predmet in njen cilj pred njeno uveljavitvijo

Država se mora vzdržati aktov, ki bi pogodbi odvzeli njen predmet in njen cilj:

(a) če je podpisala pogodbo ali izmenjala instrumente, ki jo tvorijo, s pridržkom ratifikacije, sprejetja ali odobritve, vse dotlej, dokler ne izrazi namena, da ne postane članica pogodbe, ali

(b) če je izrazila svojo privolitev, da jo pogodba veže že pred njeno uveljavitvijo, s pogojem, da se slednja neopravičeno ne odlaša.“

3 Člen 31 Dunajske konvencije se glasi:

„Splošno pravilo o razlagi

1. Pogodba se mora razlagati dobronamerno po običajnem smislu, ki ga je treba dati izrazom v pogodbi v njihovem kontekstu ter v luči njenega predmeta in cilja.

2. Za razlago pogodbe je s kontekstom mišljen poleg besedila, uvoda in vključenih prilog:

(a) vsak sporazum v zvezi s pogodbo, ki obstaja med članicami [strankami] ob sklenitvi pogodbe;

(b) vsak instrument, ki ga naredi ena ali več članic ob sklenitvi pogodbe in ga sprejmejo druge članice kot instrument, ki se nanaša nanjo.

3. Kot na kontekst je treba paziti:

(a) na vsak poznejši sporazum med članicami [strankami] glede razlage pogodbe ali uporabe njenih določb;

(b) na vsako poznejšo prakso pri uporabi pogodbe, s katero so se članice [stranke] sporazumele glede razlage pogodbe;

(c) na vsako prikladno pravilo mednarodnega prava, ki se lahko uporabi v odnosih med članicami [strankami].

4. Izraz se lahko razlaga v posebnem smislu, če se ugotovi, da je bil to namen članic [strank]."

Pravo Skupnosti

4 Člen 71(1) in (2) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL L 248, str. 1, v nadaljevanju: finančna uredba), določa:

„1. Ugotovitev terjatev je akt, s katerim odredbodajalec na podlagi prenosa ali nadaljnjega prenosa:

(a) preveri, da dolg obstaja;

(b) določi ali preveri resničnost in znesek vsote, ki se dolguje;

(c) preveri pogoje, pod katerimi je terjatev zapadla.

2. Lastna sredstva, dana na voljo Komisiji, in vsako terjatev v fiksnem znesku in zapadlo, ki se potrdi kot resnična, je treba ugotoviti z nalogom za izterjavo računovodji, ki mu sledi opomin dolžniku, oba pa pripravi odgovorni odredbodajalec.“

5 Člen 72(1) finančne uredbe določa:

„Odobritev izterjave je akt, s katerim odgovorni odredbodajalec na podlagi prenosa ali nadaljnjega prenosa nalog z izdajo naloga za izterjavo da navodilo računovodji, da izterja ugotovljene terjatve."

6 Člen 73(1) finančne uredbe določa:

„Računovodja ukrepa na podlagi naloga za izterjavo terjatev, ki jih je pravilno ugotovil odgovorni odredbodajalec. Pri tem ravna s potrebno skrbnostjo, da zagotovi, da Skupnosti prejmejo svoje prihodke in da so njihove pravice varovane.

Računovodja izterja zneske s pobotom z enakimi zahtevki, ki jih imajo Skupnosti do dolžnika, ki ima sam zahtevek do Skupnosti, ki je resničen, v fiksnem znesku in zapadel."

7 Člen 78(1) in (2) Uredbe Komisije (ES, Euratom) št. 2342/2002 z dne 23. decembra 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe št. 1605/2002 (UL L 357, str. 1) določa:

„1. Ko odgovorni odredbodajalec ugotovi terjatev, to pomeni priznanje pravice Skupnosti do dolžnika in priznanje pravice zahtevati, da dolžnik dolg plača.

2. Nalog za izterjavo je postopek, s katerim odgovorni odredbodajalec da navodilo računovodji, da izterja ugotovljeni znesek terjatve.“

8 Člen 79 Uredbe št. 2342/2002 določa:

„Da se znesek terjatve lahko ugotovi, odgovorni odredbodajalec zagotovi:

(a) da je terjatev nedvomna in da ni z ničemer pogojena;

(b) da je terjatev v fiksnem znesku, natančno izražena v denarju;

(c) da je terjatev zapadla in da zanjo ni določen noben plačilni rok;

(d) da so podatki o dolžniku pravilni;

(e) da je znesek, ki ga je treba izterjati, knjižen na pravilno proračunsko postavko;

(f) da so dokazila pravilna; in

(g) da je upoštevano načelo dobrega finančnega poslovodenja […]“

9 Člen 83 Uredbe št. 2342/2002 določa:

„Računovodja lahko kadarkoli v postopku, potem ko o tem obvesti odgovornega odredbodajalca in dolžnika, izterja ugotovljeni znesek terjatve s pobotom, kadar ima dolžnik tudi zahtevek do Skupnosti, ki je nedvoumen, v fiksnem znesku in zapadel, v višini zneska v odredbi za plačilo."

Dejansko stanje

10 Ozadje spora je bilo predstavljeno v točkah od 7 do 44 sodbe Sodišča prve stopnje tako:

„7 Po preselitvi glavnega mesta Nigerije iz Lagosa v Abujo ima Komisija od leta 1993 v Abuji najeto zgradbo, namenjeno njeni delegaciji in začasno tudi predstavništvom nekaterih držav članic, med njimi Helenske republike. V okviru dogovora z državami članicami (v nadaljevanju: projekt Abuja I) je dala Komisija zadevnim predstavništvom v podnajem nekatere urade in za njih opravljala določene storitve. Države članice so se dogovorile o delitvi stroškov v zvezi z njihovimi predstavništvi. Prispevek Helenske republike je znašal 5,5 % celotnih stroškov. Ker po mnenju Komisije Helenska republika ni plačala svojega dolga, je Komisija leta 2004 opravila izterjavo ustreznih zneskov s pobotom (glej točko 44 v nadaljevanju).

8 Kraljevina Belgija, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Kraljevina Španija, Francoska republika, Irska, Italijanska republika, Kraljevina Nizozemska, Portugalska republika in Komisija (v nadaljevanju: partnerji) so 18. aprila 1994 na podlagi člena J.6 Pogodbe o Evropski uniji (po spremembi člen 20 EU) sklenile memorandum o soglasju (v nadaljevanju: začetni memorandum) o gradnji skupnega kompleksa veleposlaništev za njihove

diplomatske misije v Abuji za uporabo skupnih pomožnih služb (v nadaljevanju: projekt Abuja II). Začetni memorandum je bil po pridružitvi Republike Avstrije, Republike Finske in Kraljevine Švedske dopolnjen s protokolom o pridružitvi.

9 Prvi člen začetnega memoranduma določa, da so veleposlaništva držav članic in delegacija Komisije medsebojno ločene diplomatske misije, za katere velja Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih z dne 18. aprila 1961, in – kar zadeva države članice – tudi Dunajska konvencija o konzularnih odnosih z dne 24. aprila 1963.

10 Člen 10 začetnega memoranduma je določal, da Komisija nastopa kot koordinatorka projekta Abuja II v imenu preostalih partnerjev.

11 Po členu 11 začetnega memoranduma je Komisija odgovorna za izvedbo arhitekturnih študij v zvezi z izvedljivostjo projekta Abuja II, za začetno oceno stroškov in za načrt po fazah. Ta člen določa tudi sklenitev dodatnega memoranduma o soglasju, ki se nanaša na ‚podrobni načrt zgradbe, porazdelitev stroškov in pravice do uporabe prostorov, ki pripadajo vsakemu partnerju po zaključku projekta [Abuja II]‘ (v nadaljevanju: dodatni memorandum). Na koncu člen 11 vzpostavlja stalni upravni odbor, sestavljen iz predstavnikov vseh partnerjev, ki mu predseduje Komisija z namenom usklajevanja in nadzora projekta Abuja II. Stalni upravni odbor pošilja periodična poročila delovni skupini ‚Upravne zadeve‘, ustanovljeni pri Svetu v okviru skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) (v nadaljevanju: skupina za upravne zadeve SZVP).

12 Člen 12 začetnega memoranduma se glasi:

‚Projekt [Abuja II] se bo financiral neposredno, po odobritvi [dodatnega memoranduma], navedenega v členu 11, iz prispevkov partnerjev, ki ustrezajo deležu projekta, ki se dodeli vsakemu partnerju. Prispevek Komisije se poravna iz ustrezne proračunske postavke.

Stroški pripravljalnih del (‚faza 1‘) se poravnajo iz sredstev za delovanje iz proračuna Komisije. Višina zneska se ocenjuje na 140.000 ekujev. Če se projekt [Abuja II] izvede, se bo ta strošek poravnal s prispevki vseh partnerjev sorazmerno glede na njihov delež v projektu.‘

13 Člen 13 začetnega memoranduma določa:

‚Vsi partnerji po odobritvi [dodatnega memoranduma] zagotavljajo celotno kritje stroškov, ki so jih dolžni plačati. Skupni znesek, ki ga dolguje vsak partner, zajema:

(a) vse stroške za njegovo površino in

(b) njegov delež stroškov za skupne in javne prostore, ki se izračuna sorazmerno glede na njegovo površino in na celoto prostorov, ki niso skupni.‘

14 Člen 14 začetnega memoranduma določa, da Komisija ob soglasju in sodelovanju sodelujočih držav poravna zneske tretjih oseb (pogodbenikov).

15 Člen 15(1) začetnega memoranduma določa:

‚Če se eden od partnerjev odloči za umik iz projekta [Abuja II], tako da ne podpiše [dodatnega memoranduma] iz člena 11, se zanj prenehajo uporabljati pogoji tega memoranduma o soglasju, vključno s finančnimi obveznostmi iz členov 12 in 13.‘

[…]

21 27. decembra 1995 je Komisija sklenila glavno pogodbo. Ta se je nanašala na osnovni načrt in na vmesno fazo projekta Abuja II (člena 4.4 in 4.5) ter na morebitne podrobno izdelane načrte (člen 4.6).

22 19. septembra 1996 je skupina za upravne zadeve SZVP odobrila vmesni načrt.

23 21. novembra 1996 je skupina za upravne zadeve SZVP Komisijo pozvala, naj sprejme *ad hoc* ukrepe, da bi arhitekti začeli izdelovati podrobne načrte. Skupina je navedla, da bo formalna pogodba za to fazo sklenjena po dokončnem oblikovanju dodatnega memoranduma. Na tem sestanku je Komisija omenjeni skupini

predstavila znesek za stroške, ki ga je nakazala kot predplačilo za čas do 15. novembra 1996 za pripravo projekta Abuja II, in sicer v višini približno 2,8 milijona eurov.

24 24. februarja 1997 se je sestala ista skupina in sprejela odločitev, da ne bo čakala na dokončno izoblikovanje dodatnega memoranduma za izdelavo podrobnih načrtov in pogodbenih dokumentov. Zapisnik s tega sestanka vsebuje naslednje sklepe:

‚Komisija je pozvana, naj sprejme potrebne dogovore z arhitekti o izdelavi dokumentov in o predplačilu potrebnih sredstev za omenjena dela po načinih in postopkih, dogovorjenih za projekt. Predplačila, ki jih izplača Komisija, drugi udeleženci tako kot v predhodnih primerih naknadno povrnejo v skladu z v ta namen predvidenimi postopki v [začetnem memorandumu].‘

25 V prihodnjih mesecih se je več držav članic umaknilo iz projekta Abuja II. 28. aprila 1997 je skupina za upravne zadeve SZVP zadolžila Komisijo, da sklene ‚dvostranske dogovore s Kraljevino Dansko o vračilu deleža sredstev, ki ji je pri[padal] pri stroških projekta in ki jih je izplačala Komisija za račun partnerjev‘. Podobna odločitev je bila sprejeta po umiku Irske septembra 1997, kot tudi Portugalske republike, Republike Finske in Kraljevine Švedske.

[…]

27 18. junija 1998 je skupina za upravne zadeve SZVP omenila možnost umika Kraljevine Belgije iz projekta Abuja II. Iz zapisnika tega sestanka je razvidno, da je stalni upravni odbor opozoril, da bo Kraljevina Belgija svoj del stroškov plačala tako, kot so bili določeni po odobritvi vmesnega načrta.

28 10. junija 1998 je bil izdan nalog za plačilo […], ki ustreza deležu Helenske republike na začetni fazi projekta, namreč 5,06 % vseh stroškov, ki ga je Komisija naslovila na Helensko republiko. Rok plačila je bil 31. december 1998.

29 9. decembra 1998 so dodatni memorandum podpisale Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Francoska republika, Italijanska republika, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija in Komisija. Člen 11 dodatnega memoranduma predvideva oblikovanje sklada za financiranje projekta.

30 Skladno s členom 14 se dodatni memorandum uporablja začasno od prvega dne drugega meseca po podpisu in začne veljati prvi dan drugega meseca po datumu, ko države članice in Komisija izjavijo, da so ga ratificirale.

31 28. aprila 1999 je Komisija objavila razpis za zbiranje ponudb za gradnjo veleposlaništev zadevnih držav članic in za delegacijo Skupnosti (UL L 1999, S 82). V njem je bilo navedeno, da bo površina veleposlaništva Helenske republike 677 m^2.

32 3. septembra 1999 je Komisija „ponovila“ svoj poziv iz leta 1998, ki ga je objavila pri skupini za upravne zadeve SZVP, da ji države članice povrnejo zneske, ki jih je izplačala svetovalcem za vmesni načrt. Navedla je, da so nekatere države članice dolgovane zneske že poravnale, medtem ko nekatere druge, med njimi Helenska republika, dolga niso povrnile pred iztekom roka 31. decembra 1998. Komisija je dodala, da bo zadevnim partnerjem izdala drug plačilni nalog, ki bo zajemal na eni strani stroške izdelave podrobnih načrtov in na drugi strani stroške preoblikovanja, ki so nastali zaradi umika Kraljevine Belgije, Kraljevine Španije in Portugalske republike.

33 20. septembra 1999 se je sestal stalni upravni odbor, da bi opravil predizbor gradbenih družb. Predstavnik Helenske republike je podpisal zapisnik sestanka. Razpis za zbiranje ponudb za nadaljevanje gradnje je bil objavljen v Uradnem listu S 54 z dne 17. marca 2000.

34 S plačilnim nalogom z dne 17. februarja 2000 je Komisija prosila Helensko republiko, da plača znesek 168.716,94 eura za oblikovanje razpisne mape za zbiranje ponudb v zvezi s podrobnimi načrti.

35 22. junija 2000 se je stalni upravni odbor odločil za nov pristop v zvezi s projektom (v nadaljevanju: projekt zmanjšana Abuja II), kar je bilo potrebno zaradi umika Francoske republike. Projekt zmanjšana Abuja II je predvideval zlasti ukinitev pomožnih skupnih poslopij in služb ter zmanjšanje površine. Predstavnik Helenske republike je na tem sestanku navedel svoje strinjanje s projektom, vendar s pridržkom odobritve s strani njegovih nadrejenih. Zapisnik sestanka z dne 22. junija 2000 je Komisija 29. junija poslala Helenski republiki in jo pozvala k formalnemu odgovoru v zvezi s projektom zmanjšana Abuja II.

36 5. septembra 2000 je Komisija ponovila svojo zahtevo predstavnikom Helenske republike. Po ponovnem pozivu z dne 14. septembra 2000 je Komisija 25. septembra 2000 na Helensko republiko naslovila dopis, poslan po telefaksu, ki je vseboval rok za odgovor, določen za 30. september 2000, z navedbo, da si bo njen molk razlagala kot znak umika iz projekta. Grški organi so 2. oktobra 2000 obvestili Komisijo, da ne morejo dati odgovora v zvezi s projektom zmanjšana Abuja II. Zato je Komisija istega dne odgovorila, da je arhitektom naročila, naj preoblikujejo projekt Abuja II in iz njega izključila Helensko republiko.

37 V dopisu z dne 28. januarja 2002 je Komisija Helenski republiki poslala opomin za znesek 1.276.484,50 eura za stroške gradnje pri projektu Abuja II. Komisija je ta opomin pozneje razveljavila.

38 Po vzpostavitvi svojega lastnega veleposlaništva v Abuji je Helenska republika 13. julija 2002 zapustila začasne prostore, ki jih je zasedala v okviru projekta Abuja I.

39 Z dopisom z dne 11. oktobra 2002 je Komisija Helenski republiki formalno in uradno vročila opomine o neporavnanem dolgu v zvezi s projektoma Abuja I in Abuja II in jo pozvala k plačilu skupnega zneska v višini 861.813,87 eura in 11.000 ameriških dolarjev (USD).

40 Po pogajanjih med strankama je Komisija Helensko republiko v dopisu z dne 31. januarja 2003 opomnila, da ta ni plačala svojih dolgov v zvezi s projektoma Abuja I in Abuja II in jo pozvala k plačilu skupne vsote 516.374,96 eura in 12.684,89 USD pred iztekom februarja 2003. Komisija je še dodala, da bo v primeru neplačila na dan zapadlosti zadevne zneske izterjala z uporabo vseh razpoložljivih pravnih sredstev.

41 V prihodnjih mesecih sta Helenska republika in Komisija razpravljali o višini dolgovanega zneska.

[…]

43 16. februarja 2004 je Komisija Helenski republiki poslala dopis z opredelitvijo njenih neporavnanih dolgov v zvezi s projektoma Abuja I in Abuja II. […]

44 10. marca 2004 je Komisija Helenski republiki izplačala sredstva iz okvira operativnega regionalnega programa za celinsko Grčijo. Vendar je Komisija namesto 4.744.562,67 eura […] nakazala samo 3.121.243,03 eura. Tako je izvršila izterjavo razlike, ki je Helenska republika še ni poravnala, s pobotom, od tega 565.656,80 eura v zvezi s projektoma Abuja I in Abuja II […].“

Tožba pred Sodiščem prve stopnje in izpodbijana sodba

11 Helenska republika je 22. aprila 2004 v sodnem tajništvu Sodišča vložila tožbo, katere predmet je bila zahteva za ugotovitev ničnosti spornega akta.

12 S sklepom z dne 8. junija 2004 je Sodišče, ob uporabi člena 2 Sklepa Sveta 2004/407/ES Euratom z dne 26. aprila 2004 o spremembi členov 51 in 54 Protokola o Statutu Sodišča (UL L 132, str. 5), zadevo vrnilo v odločanje Sodišču prve stopnje.

13 Z izpodbijano sodbo je Sodišče prve stopnje tožbo Helenske republike zavrnilo. Presodilo je, da je treba ugotoviti odgovornost te države članice tako za dolgove iz projekta Abuja I kot za dolgove iz projekta Abuja II, in da so bili pogoji, določeni za izvršitev izterjave s pobotom, izpolnjeni na dan spornega akta.

14 Sodišče prve stopnje je, po tem ko je v točki 74 izpodbijane sodbe potrdilo svojo pristojnost za odločanje o tožbi za ugotovitev ničnosti akta o pobotu, v točki 84 navedene sodbe glede projekta Abuja II navedlo, da Helenska republika ne izpodbija tega, da je ravnala kot polnoudeleženi partner v projektu Abuja II več kot šest let. Posebej je ugotovilo, da je bila Helenska republika v omenjenem projektu udeležena skoraj dve leti po podpisu omenjenega memoranduma decembra 1998. Tako je po mnenju Sodišča prve stopnje Helenska republika s svojim ravnanjem dala drugim partnerjem vedeti, da bo še naprej udeležena v projektu Abuja II.

15 Sodišče prve stopnje je na podlagi navedenega v točki 84 ugotovilo, da presoje obveznosti te države članice ni mogoče omejevati samo na začetni in dodatni memorandum, temveč je ob tem treba upoštevati tudi pričakovanja, ki jih je omenjena država članica s svojim ravnanjem vzbujala pri svojih partnerjih.

16 V zvezi s tem je Sodišče prve stopnje v točkah od 85 do 87 pripomnilo, da je načelo dobre vere pravno pravilo običajnega mednarodnega prava, ki velja za Evropsko skupnost in za druge partnerje in je bilo uzakonjeno v členu 18 Dunajske konvencije ter je v mednarodnem javnem pravu posledica varovanja načela zaupanja v pravo.

17 Sodišče prve stopnje je v točki 88 iste sodbe ugotovilo, da je Helenska republika s tem, ko je podpisala in ratificirala začetni memorandum, postala eden od partnerjev projekta Abuja II; tak položaj partnerja pa povzroči povečanje nekaterih obveznosti na področju sodelovanja in solidarnosti med udeleženci.

18 Nato je to sodišče v točki 92 izpodbijane sodbe navedlo, da so se po začetni fazi projekta partnerji odločili, da z njim nadaljujejo in da pokrijejo izdatke za podrobni načrt zgradbe še pred oblikovanjem dodatnega memoranduma. Komisija pa je bila na sestanku 24. februarja 1997, ki sta mu prisostvovala tudi dva predstavnika Helenske republike, pooblaščena, da še pred sklenitvijo dodatnega memoranduma sklene potrebne dogovore z arhitekti za izdelavo podrobnih načrtov.

19 V zvezi s tem je Sodišče prve stopnje v točki 93 iste sodbe ugotovilo, da so partnerji, s tem ko so presegli začetne faze projekta, nujno sklenili konkludentni dogovor za njegovo izvedbo. V tej točki je Sodišče prve stopnje navedlo, da so se partnerji ob sklicevanju na naknadno povrnitev predplačil, ki jih predvideva začetni memorandum, dejansko sklicevali na njegov člen 12, po katerem – če se projekt izvede – partnerji povrnejo znesek za pripravljalna dela, ki ga nakaže Komisija. Dodalo je, da ker so se partnerji na sestanku 24. februarja 1997 odločili za izvedbo projekta, niso imeli več možnosti umika iz projekta, ne da bi morali ob tem povrniti svoj del začetnih in naknadnih izdatkov.

20 V točki 95 navedene sodbe je Sodišče prve stopnje navedlo, da so Helenska republika in drugi partnerji, ki se iz projekta niso umaknili, 9. decembra 1998 podpisali dodatni memorandum in da je Helenska republika v prihodnjih mesecih ravnala kot polnoudeleženi partner projekta in je šele poleti leta 2000 prvič izrazila pomisleke v zvezi z nadaljnjo udeležbo.

21 Na podlagi tega je ugotovilo, da čeprav je Helenska republika imela pravico umakniti se iz projekta, se ob upoštevanju povečanja obveznosti po začetni fazi in kljub neratifikaciji dodatnega memoranduma ni mogla umakniti brez prevzema odgovornosti za izdatke, ki se navezujejo na njeno udeležbo v projektu Abuja II.

22 V točki 97 te sodbe je Sodišče prve stopnje ugotovilo, da je bila obveznost Helenske republike, da deluje v skladu z načelom dobre vere, podkrepljena z dejstvom, da je Helenska republika podpisala in ratificirala začetni memorandum in da je bila od 18. aprila 1994 do 30. septembra 2000 „udeleženi partner v projektu“.

23 Dalje je v točki 98 omenjene sodbe navedlo, da če je Helenska republika menila, da nima nikakršne finančne odgovornosti pred ratifikacijo dodatnega memoranduma, bi morala ugovarjati plačilnima nalogoma z dne 10. junija 1998 in 17. februarja 2000, ki jih ji je Komisija poslala v zvezi s projektom Abuja II. V isti točki je še navedlo, da Helenska republika nikoli ni izrazila namere, da se bo iz projekta umaknila ali da ne bo ratificirala dodatnega memoranduma, kljub umiku več držav članic in temu posledične spremembe njenega dela projekta.

24 Sodišče prve stopnje je na podlagi tega v točki 99 izpodbijane sodbe ugotovilo, da se je Helenska republika vedla kot polnoudeleženi partner v projektu. S svojim vedenjem je dala drugim strankam vedeti, da sprejema in odobrava obveznosti.

25 Sodišče prve stopnje je v točki 100 omenjene sodbe dodalo, da finančne obveznosti te države članice izhajajo tudi iz pogojev začetnega memoranduma, predvsem iz njegovega člena 15(1).

26 V točki 101 izpodbijane sodbe je navedlo, da se dodatni memorandum v skladu s členom 14 za navedeno državo članico uporablja začasno od prvega dne drugega meseca po podpisu, torej od 1. februarja 1999 naprej, pri čemer te začasne uporabe ni mogoče izpodbijati iz razloga, ker Helenska republika memoranduma ni ratificirala.

27 Na podlagi vsega zgoraj navedenega je Sodišče prve stopnje presodilo, da je Helenska republika dolžna prevzeti odgovornost za vse izdatke, ki se nanašajo na njeno udeležbo v projektu Abuja II.

28 Poleg tega je kot neutemeljen zavrnilo tožbeni razlog, v skladu s katerim zadevne terjatve niso bile nedvomne in v fiksnem znesku v smislu uporabljenih uredb in je tako razsodilo, da so bili pogoji, določeni za izvršitev izterjave s pobotom, izpolnjeni na dan izpodbijanega akta.

29 Glede na vse te razloge je Sodišče prve stopnje tožbo Helenske republike zavrnilo.

Predlogi strank pred Sodiščem

30 Pritožnica Sodišču predlaga, naj:

– razveljavi izpodbijano sodbo;

– naloži plačilo stroškov Komisiji.

31 Komisija Sodišču predlaga, naj:

– ugotovi, da je pritožba nedopustna;

– podredno, zavrne pritožbo kot očitno neutemeljeno;

– pritožnici naloži plačilo stroškov.

Pritožba

32 Helenska republika v utemeljitev svoje pritožbe navaja dva pritožbena razloga.

33 V skladu s prvim pritožbenim razlogom naj bi Sodišče prve stopnje nepravilno uporabilo pravo pri razlagi in uporabi členov 12, 13 in 15 začetnega memoranduma ter načel dobre vere in zaupanja v pravo.

34 Helenska republika z drugim pritožbenim razlogom trdi, da je presoja Sodišča prve stopnje, v skladu s katero so partnerji pred podpisom dodatnega memoranduma 24. februarja 1997 sklenili konkludentni dogovor, na podlagi katerega niso več imeli pravice umakniti se iz projekta brez povračila svojega dela stroškov, nepravilna.

Dopustnost pritožbe

35 Po mnenju Komisije je pritožba Helenske republike nedopustna, ker ne temelji na nobenem izmed razlogov, naštetih v členu 58 Statuta Sodišča; razlogi, na katerih pritožba temelji, se nanašajo izključno na razlago memorandumov, ki niso del prava Skupnosti.

36 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče prve stopnje pristojno za odločanje o tožbah, ki so določene v členu 230 ES, z izjemo tistih, ki jih navedeni statut pridržuje za Sodišče. Odločitve, ki jih sprejme Sodišče prve stopnje na podlagi te določbe, so lahko predmet pritožbe na Sodišče le glede pravnih vprašanj, pod pogoji in v mejah, ki jih določa isti statut.

37 V tej zadevi je Sodišče prve stopnje odločalo o tožbi, vloženi na podlagi člena 230 ES, za ugotovitev ničnosti spornega akta, s katerim je Komisija opravila izterjavo s pobotom zneskov, ki jih je dolgovala Helenska republika in spadajo na področje proračuna

Skupnosti ter se nanašajo na skupno zunanjo in varnostno politiko; akt je bil sprejet na podlagi člena 73(1) finančne uredbe in Uredbe št. 2342/2002.

38 Pritožnica z zahtevo za razveljavitev izpodbijane sodbe kritizira to sodbo, ker je bila z njo zavrnjena njena tožba za ugotovitev ničnosti tega akta, ki ima pravno podlago v uredbah Skupnosti.

39 Glede obsega samih pritožbenih razlogov je treba pripomniti, da Helenska republika izpodbija pravno razlago edinega tožbenega razloga, ki jo je podalo Sodišče prve stopnje; tožbeni razlog pa govori predvsem o tem, da so bile finančne obveznosti Helenske republike v zvezi s projektom Abuja II analizirane nepravilno.

40 Člen 58 Statuta Sodišča, v skladu s katerim se lahko pritožba na Sodišče vloži zaradi nepristojnosti Sodišča prve stopnje, zaradi kršitve postopka pred tem sodiščem, ki škoduje interesom pritožnika, pa tudi zaradi kršitve zakonodaje Skupnosti, ki jo stori Sodišče prve stopnje, ne nasprotuje temu, da za utemeljitev predloga za razveljavitev sodbe Sodišča prve stopnje navajani pritožbeni razlogi, s katerimi se izpodbija status Helenske republike kot dolžnika v smislu člena 78 Uredbe št. 2002/2342, vodijo do analize učinkov pravnih aktov, ki jih sicer ni mogoče izpodbijati pred Sodiščem prve stopnje, kot sta oba memoranduma iz točk 33 in 34 te sodbe.

41 Poleg tega je treba navesti, da preizkus utemeljenosti spornega akta – predvsem glede ugotavljanja obstoja samega dolga in pogojev, ki jih mora izpolnjevati, da je tožba za povračilo mogoča –, nujno pomeni razlago navedenih pravnih aktov, ne da bi taka analiza posledično vodila do začetka kakršnegakoli postopka zoper te pravne akte.

42 Komisija dalje navaja, da je pritožba nedopustna zaradi neučinkovitih pritožbenih razlogov. Zato Komisija trdi, da če bi bili navedeni pritožbeni razlogi sprejeti, njihova utemeljenost nikakor ne bi mogla povzročiti razveljavitve izpodbijane sodbe, saj se drugih razlogov, na katerih pravilno temelji izrek navedene sodbe, v pritožbi ne izpodbija.

43 Glede na to, da se ta trditev ne nanaša na dopustnost pritožbe, temveč na njeno utemeljenost, ne more povzročiti – tudi če bi bila utemeljena –, nedopustnosti pritožbe.

44 Zato je treba ugotoviti, da je ta pritožba dopustna.

Utemeljenost

Trditve strank

45 Helenska republika meni, prvič, da bi moralo Sodišče prve stopnje upoštevati, da so bile obveznosti držav članic udeleženk v projektu Abuja II določene v začetnem in dodatnem memorandumu in ne z ravnanjem posamezne države članice.

46 Obveznost države članice naj bi lahko bila določena le na podlagi besedila upoštevnih določb memorandumov. Ravnanja države članice, analiziranega z vidika načela dobre vere, naj se torej ne bi upoštevalo pri začetni določitvi obveznosti Helenske republike v okviru projekta Abuja II, saj na podlagi tega načela ni mogoče naložiti obveznosti, glede katerih se država članica ni pogodbeno zavezala.

47 V zvezi s tem Helenska republika trdi, da bi se moralo Sodišče prve stopnje omejiti na besedilo začetnega memoranduma in ugotoviti, da nima finančnih obveznosti, ker ni ratificirala dodatnega memoranduma.

48 Po mnenju te države članice naj bi v skladu s členoma 12 in 13 začetnega memoranduma obveznost, da države udeleženke finančno prispevajo k projektu Abuja II, nastala po odobritvi dodatnega memoranduma; navedena odobritev – ki je eden izmed načinov, s katerim država soglaša, da jo mednarodna pogodba zavezuje –, naj bi bila tako v skladu z Dunajsko konvencijo pomensko enaka instrumentom ratifikacije, sprejetja ali pristopa. Ta odobritev je zato pogoj, od katerega je odvisen nastanek finančnih obveznosti, določenih v začetnem memorandumu.

49 Dalje, kot izhaja iz člena 16 Dunajske konvencije, ti pravni instrumenti določajo privolitev države, da jo veže pogodba, med drugim ob njihovi sporočitvi državam pogodbenicam ali depozitarju. Helenska republika tako trdi, da člen 14 dodatnega memoranduma, ki se nanaša na uporabo tega akta, jasno razlikuje med podpisom memoranduma, katerega učinek je omejen na začasno uporabo, in njegovim začetkom veljavnosti, pogojevanim z izjavo strank o ratifikaciji. Helenska republika je sicer podpisala začetni memorandum in v začetku sodelovala pri izvrševanju projekta Abuja II, vendar tega memoranduma nato nikoli ni ratificirala.

50 Po mnenju Helenske republike iz tega izhaja, da posebni pogoji, določeni v členih 12 in 13 začetnega memoranduma, v povezavi s členom 15 tega memoranduma, glede nje niso bili izpolnjeni, saj načelo dobre vere ne more nasprotovati tem pogodbenim določbam.

51 Helenska republika trdi, drugič, da je presoja Sodišča prve stopnje, da so partnerji 24. februarja 1997 sklenili konkludentni dogovor, nepravilna, saj ta sporazum ni bil potrjen z ustrezno določbo v dodatnem memorandumu.

52 Komisija najprej trdi, da je v skladu z ustaljenim pravilom država pogodbenica finančno odgovorna, če s svojim ravnanjem krši načelo dobre vere in povzroči škodo svojim partnerjem.

53 Dodaja, da država članica v odnosih s svojimi mednarodnimi partnerji ne sme kršiti splošnih pravnih načel, ki jih sama priznava v notranji pravni ureditvi in poudarja, da helenska pravna ureditev priznava načelo dobre vere tako na področju zasebnega kot javnega prava.

54 Sodišče prve stopnje je torej pri presoji finančnih obveznosti Helenske republike pravilno upoštevalo njene odnose z njenimi partnerji in ugotovilo, da je ta država članica na podlagi načela dobre vere zavezana povrniti sporne stroške zaradi svojega neprekinjenega ravnanja med leti 1994 in 2000.

55 Komisija dalje trdi, da dogovor obstaja od trenutka, ko je bila izražena uradna privolitev strank. Zato je Sodišče prve stopnje iz zapisnika sestanka z dne 24. februarja 1997, katerega se je udeležila Helenska republika, pravilno sklepalo na obstoj dogovora, iz katerega izvirajo pravice in obveznosti držav članic udeleženk tega sestanka.

Presoja Sodišča

56 Finančne obveznosti držav članic v okviru izvrševanja projekta Abuja II je treba najprej določiti glede na vsebino in učinek začetnega in dodatnega memoranduma.

57 Treba je spomniti, da Sodišče prve stopnje takega pristopa glede finančnih obveznosti ni izključilo, temveč ga je z izpodbijano sodbo neposredno sprejelo, predvsem z analizo v točki 100 in naslednjih navedene sodbe, ki je sledila razlagi začetnega in dodatnega memoranduma.

58 V zvezi s tem ni sporno, kot je to navedlo Sodišče prve stopnje v točki 88 izpodbijane sodbe, da je Helenska republika 18. aprila 1994 podpisala začetni memorandum in da ga je tudi ratificirala, s čimer je postala eden od partnerjev projekta Abuja II, ki so se odločili zgraditi skupni kompleks veleposlaništev in delegacije Komisije v „duhu skupnega interesa“.

59 Dalje je treba ugotoviti, kot je to storilo Sodišče prve stopnje v točki 95 navedene sodbe, da je Helenska republika podpisala dodatni memorandum 9. decembra 1998, medtem ko so se v tem času države članice že umaknila iz projekta Abuja II, potem ko so povrnile

svoj del stroškov, nastalih pri izvrševanju tega projekta, in da je bila sklenitev tega dodatnega sporazuma predvidena z začetnim memorandumom, kot to izhaja iz člena 11 slednjega.

60 Sodišče prve stopnje je pri razlagi člena 15(1) začetnega memoranduma, na katerega se je treba opreti, pravilno ugotovilo, kot izhaja iz točke 100 izpodbijane sodbe, da če se eden izmed udeležencev odloči za umik iz projekta Abuja II po tem, ko je podpisal dodatni memorandum, zanj še naprej veljajo pogoji začetnega memoranduma, vključno s finančnimi obveznostmi iz členov 12 in 13.

61 Poleg tega člen 14 dodatnega memoranduma določa, da tudi če je bila veljavnost dodatnega memoranduma predvidena na prvi dan drugega meseca po datumu, ko države članice in Komisija izjavijo, da so ga ratificirale, se ta uporablja začasno od prvega dne drugega meseca po njegovem podpisu. Helenska republika je zato s podpisom dodatnega memoranduma, kot je to ugotovilo Sodišče prve stopnje, nedvomno sprejela to začasno uporabo in s tem posledice zaradi umika iz projekta Abuja II pred ratifikacijo.

62 Kot je navedel generalni pravobranilec v točkah 67 in 73 sklepnih predlogov, iz člena 15(1) začetnega memoranduma in člena 14 dodatnega memoranduma izhaja, da so želele države članice udeleženke in Komisija dati poseben pomen ravno podpisu začetnega memoranduma in njegovi začasni uporabi, neodvisno od njegove ratifikacije, posebej v zvezi z morebitnim umikom udeleženk projekta Abuja II.

63 Čeprav je imela Helenska republika možnost, da se umakne iz tega projekta, ker ni ratificirala dodatnega sporazuma, pa ni mogla zavrniti izpolnitve finančnih obveznosti, povezanih z njeno udeležbo pri projektu Abuja II do dneva, ko se je iz projekta umaknila, saj so bile te obveznosti določene glede na razvoj njenih obveznosti od začetne faze.

64 Sodišče prve stopnje se je poleg tega v utemeljitev tako naloženih obveznosti Helenski republiki, ki izhajajo iz memorandumov, lahko sklicevalo na iz običajnega prava izhajajoče načelo dobre vere, ki je del splošnega mednarodnega prava (sodba z dne 3. junija 2008 v zadevi Intertanko in drugi, C-308/06, ZOdl., str. I-4057, točka 52).

65 V zvezi s tem je Sodišče prve stopnje na podlagi prepričljive presoje poudarilo, da Helenska republika ni izrazila nobenih zadržkov v zvezi s svojo udeležbo v projektu med 18. aprilom 1994 in 30. septembrom 2000, čeprav so se njene obveznosti znatno povečale, ker se je več držav članic iz projekta umaknilo, in predvsem da ni ugovarjala plačilnim nalogom, ki ji jih je poslala Komisija, s čimer je pri svojih partnerjih vzbujala zaupanje v to, da prevzema svoje finančne obveznosti, ki izhajajo iz projekta Abuja II.

66 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da je Sodišče prve stopnje pravilno sklepalo iz razlage učinka začetnega in dodatnega memoranduma, da je Helenska republika, čeprav ni ratificirala omenjenega dodatnega memoranduma, dolžna povrniti izdatke, ki se nanašajo na njeno udeležbo v projektu Abuja II, saj je poleg tega pri svojih partnerjih vzbujala zaupanje v to, da prevzema svoje finančne obveznosti.

67 Končno, zaradi očitkov glede obstoja konkludentnega dogovora, sklenjenega na sestanku 24. februarja 1997, ni mogoče dvomiti v izrek izpodbijane sodbe, saj so naperjeni zoper dodatne razloge sodbe, navedeni izrek pa temelji na razlogih, navedenih zgoraj, ki jih je Helenska republika kritizirala neuspešno.

68 Zato je treba, ne da bi bilo treba odgovoriti na trditve Komisije v točki 42 te sodbe, pritožbo zavrniti.

Stroški

69 V skladu s členom 69(2) Poslovnika, ki velja za pritožbeni postopek na podlagi člena 118 tega poslovnika, se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Helenski republiki naloži plačilo stroškov, in ker slednja s svojimi predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Pritožba se zavrne.

2. Helenski republiki se naloži plačilo stroškov.

Podpisi