РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

6 ноември 2008 година *

По дело C-203/07 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда, подадена на 16 април 2007 г.,

Република Гърция, за която се явяват г-н P. Mylonopoulos, г-жа S. Trekli и г-жа Z. Stavridi, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

жалбоподател,

като другата страна в производството е

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н I. Zervas и г-н D. Triantafyllou, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник в първоинстанционното производство,

* Език на производството: гръцки.

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н C.W.A. Timmermans, председател на състав, г-н J.-C. Bonichot, г-н J. Makarczyk (докладчик), г-н P. Kūris и г-н L. Bay Larsen, съдии,

генерален адвокат: г-н J. Mazák,
секретар: г-жа C. Strömholm, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 5 март 2008 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 8 май 2008 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Със своята жалба Република Гърция иска от Съда да отмени в частта относно нейния дълг по проекта Abuja II Решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 17 януари 2007 г. по дело Гърция/Комисия (T-231/04, Сборник, стр. II-63, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което се отхвърля жалбата за отмяна на акта от 10 март 2004 г., с който Комисията на Европейските общности извършва събиране чрез прихващане на суми, дължими от тази държава членка вследствие на участието ѝ в проекти за

изграждане на дипломатическото представителство на Комисията, както и на определени държави — членки на Европейския съюз, в Абуджа (Нигерия) (наричан по-нататък „спорният акт“).

Правна уредба

Международно право

2 Съгласно член 18 от Виенската конвенция за правото на договорите, сключена на 23 май 1969 г. (наричана по-нататък „Виенската конвенция“):

„Задължение да не се лишава договорът от неговия обект и неговата цел преди влизането на договора в сила

Държавата е задължена да се въздържа от действия, които биха лишили договора от неговия обект и неговата цел, когато:

а) тя е подписала договора или е разменила документите, съставляващи договора, при условие за ратификация, приемане или утвърждаване, докато не изрази ясно своето намерение да не става страна по този договор, или

b) тя е изразила съгласие да се обвърже с договора, през периода до влизането на договора в сила и при условие че то не бъде прекомерно забавено.“

3 Член 31 от Виенската конвенция гласи:

„Общо правило на тълкуването

1. Договорът трябва да се тълкува добросъвестно, в съответствие с обикновеното значение, което следва да се дава на термините на договора в техния контекст, а също така в духа на обекта и целите на договора.

2. За целите на тълкуването на договора контекстът обхваща освен текста, включително преамбюла и приложенията:

a) всяко споразумение, отнасящо се до договора, постигнато между всички страни във връзка със сключването на договора;

b) всеки документ, съставен от една или няколко страни, във връзка със сключването на договора и приет от другите страни като документ, отнасящ се към договора.

3. Наред с контекста се вземат под внимание:

a) всяко последващо споразумение между страните относно тълкуването на договора или прилагането на неговите разпоредби;

b) по-късната практика на прилагането на договора, която установява споразумението на страните относно неговото тълкуване;

c) всички съответни норми на международното право, прилагани в отношенията между страните.

4. Специално значение се придава на даден термин, ако е установено, че страните са имали такова намерение.“

Общностно право

4 В член 71, параграфи 1 и 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 198, наричан по-нататък „Финансовия регламент“), се посочва:

„1. Установяването на вземане представлява действие, чрез което оправомощеният или вторично оправомощеният разпоредител с бюджетни кредити:

а) проверява наличието на задължението;

б) определя или проверява действителността и размера на задължението;

в) проверява условията, при които задължението е изискуемо.

2. Собствените ресурси, предоставяни на Комисията, както и всички вземания, които са определени като безспорни, ликвидни и изискуеми, се установяват чрез нареждане за събиране на вземания до счетоводителя, последвано от дебитно известие, изпратено на длъжника, като и двете се съставят от отговорен разпоредител с бюджетни кредити.“

5 По смисъла на член 72, параграф 1 от Финансовия регламент:

„Разпореждането за събиране представлява действие, с което оправомощеният или вторично оправомощеният разпоредител с бюджетни кредити дава указание на счетоводителя чрез издаване на нареждане за събиране да събере вземане, което е установил.“

6 Член 73, параграф 1 от Финансовия регламент предвижда:

„Счетоводителят предприема действия по надлежно установените от отговорния разпоредител с бюджетни кредити нареждания за събиране на вземания. Счетоводителят полага необходимата грижа, за да гарантира, че Общностите ще получат своите приходи и следи за опазване на техните права.

Счетоводителят пристъпва към събиране чрез прихващане с насрещно вземане, което Общностите имат към всеки длъжник, който от своя страна има безспорно, ликвидно и изискуемо вземане към Общностите.“

7 Съгласно член 78, параграфи 1 и 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2342/2002 на Комисията от 23 декември 2002 година относно определянето на подробни правила за прилагането на Регламент № 1605/2002 (ОВ L 357, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 4, стр. 3):

„1. Установяването на вземане от отговорния разпоредител с бюджетни кредити представлява признаване на правото на Общностите по отношение на даден длъжник и установяване на правото да се предяви искане за плащане на задължението пред длъжника.

2. Нареждането за събиране е операцията, чрез която отговорният разпоредител с бюджетни кредити нарежда на счетоводителя да събере установената сума.“

8 Член 79 от Регламент № 2342/2002 гласи:

„За да установи дадено вземане, отговорният разпоредител с бюджетни кредити проверява дали:

а) вземането е сигурно и безусловно;

б) вземането е с установен размер в точно парично изражение;

в) вземането е изискуемо и не е обвързано със срок за плащане;

г) данните за длъжника са верни;

д) вземането е заприходено правилно в съответния бюджетен ред;

е) оправдателните документи са редовни; и

ж) принципът на добро финансово управление е спазен […]“.

9 Член 83 от Регламент № 2342/2002 има следното съдържание:

„На всеки етап от процедурата счетоводителят, след като уведоми отговорния разпоредител с бюджетни кредити и длъжника, събира установените вземания чрез прихващане, в случаите когато длъжникът също има безспорно, ликвидно и изискуемо вземане към Общностите в размер на установена от платежно нареждане сума."

Обстоятелства, предхождащи спора

10 Обстоятелствата, предхождащи спора, са изложени в точки 7—44 от решението на Първоинстанционния съд, както следва:

„7 Вследствие на преместването на столицата на Нигерия от Лагос в Абуджа от 1993 г. Комисията наема сграда в Абуджа, предназначена за нейната делегация, както и за временното помещаване на представителства на държави членки, сред които Република Гърция. Съгласно споразумение с тези държави членки (наричано по-нататък „проект Abuja I") Комисията преотдава под наем административни помещения и предоставя определени услуги на разглежданите представителства. Държавите членки се споразумяват относно разпределението на разходите, свързани с представителствата им. Вноската на Република Гърция се равнява на 5,5 % от общия размер на разходите. Като преценява, че Република Гърция не е изпълнила задължението си в това отношение, през 2004 г. Комисията пристъпва към събиране чрез прихващане на съответните суми (вж. точка 44 по-долу).

8 На 18 април 1994 г. Кралство Белгия, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Ирландия, Италианската република, Кралство Нидерландия, Португалската република и Комисията (наричани по-нататък „партньорите") сключват на основание член Й.6 от Договора за Европейския съюз (понастоящем след изменението член 20 ЕС) Меморандум за разбирателство (наричан по-нататък „първоначалният меморандум") относно изграждането на общ

комплекс от посолства с общо помощно обслужване (наричан по-нататък „проект Abuja II“) за дипломатическите им мисии в Абуджа. След присъединяването на Република Австрия, Република Финландия и Кралство Швеция първоначалният меморандум е допълнен с протокол за присъединяване.

9 Член 1 от първоначалния меморандум предвижда, че посолствата на държавите членки и делегацията на Комисията са отделни дипломатически мисии, за които се прилага Виенската конвенция за дипломатическите отношения от 18 април 1961 г., а по отношение на държавите членки се прилага и Виенската конвенция за консулските отношения от 24 април 1963 г.

10 В член 10 от първоначалния меморандум се посочва, че Комисията действа като координатор на проект Abuja II „от името“ на останалите партньори.

11 Според член 11 от първоначалния меморандум Комисията отговаря за извършването на архитектурни проучвания за осъществимостта на проект Abuja II, извършването на предварителна оценка на разходите и етапите на проектиране. Този член предвижда също сключването на допълнителен меморандум за разбирателство относно „подробното проектиране на сградата, разпределението на разходите и правата върху помещенията, които се полагат на всеки участващ партньор след приключване на проекта [Abuja II]“ (наричан по-нататък „допълнителен меморандум“). На последно място член 11 предвижда създаването на постоянен ръководен комитет, състоящ се от представители на всички партньори и председателстван от Комисията, който да координира и контролира проект Abuja II. Постоянният ръководен комитет представя периодични доклади на работна група „Административни въпроси“, създадена към Съвета в рамките на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) (наричана по-нататък „работна група по административни въпроси ОВППС“).

12 Член 12 от първоначалния меморандум гласи следното:

„След одобряване на [допълнителния меморандум] по член 11 проектът [Abuja II] ще бъде пряко финансиран с вноски от партньорите, отговарящи на дела от проекта, предоставен на всеки от тях. Вноската на Комисията ще бъде покрита от съответния бюджетен ред.

Разходите по подготвителната дейност („етап 1“) ще бъдат покрити от бюджетните кредити за административни разходи на Комисията. Съгласно изчисленията размерът им възлиза на 140 000 ECU. При реализация на проекта [Abuja II] тези разходи ще се възстановят от вноските на всички партньори в зависимост от техния дял в проекта.“

13 Член 13 от първоначалния меморандум предвижда:

„След одобряване на [допълнителния меморандум] всички партньори гарантират пълно покриване на припадащите им се разходи. Общата сума, която дължи всеки партньор, включва:

а) общия размер на разходите за индивидуалната площ на всеки от тях и

б) неговата част от разходите за общите и обществени пространства, изчислена съразмерно на съотношението между неговата индивидуална площ и съвкупната площ на пространствата, които не са общи.“

14 Член 14 от първоначалния меморандум предвижда, че Комисията изплаща сумите, дължими на трети лица (съдоговорители), със съгласието и участието на участващите държави.

15 Член 15, параграф 1 от първоначалния меморандум предвижда:

„Ако някой от партньорите реши да се оттегли от проекта [Abuja II], като не подпише [допълнителния меморандум] по член 11, условията на настоящия меморандум за разбирателство, включително посочените в членове 12 и 13 финансови задължения, спират да се прилагат за оттеглящия се партньор.“

[…]

21 На 27 декември 1995 г. Комисията сключва основния договор. Той урежда идейния проект и междинния етап на проект Abuja II (членове 4.4 и 4.5), както и евентуалните подробни проекти (член 4.6).

22 На 19 септември 1996 г. работната група по административни въпроси ОВППС одобрява междинния проект.

23 На 21 ноември 1996 г. работната група по административни въпроси ОВППС приканва Комисията да вземе мерки ad hoc, за да могат архитектите да започнат изготвянето на подробни проекти. Работната група посочва, че официалният договор за този етап ще бъде сключен след окончателното изготвяне на допълнителния меморандум. На това събрание Комисията

уточнява пред посочената работна група размера на разходите, които е отпуснала авансово до 15 ноември 1996 г. за подготовката на проект Abuja II, а именно около 2,8 милиона EUR.

24 На 24 февруари 1997 г. посочената работна група заседава и решава, че изготвянето на подробните проекти и свързаната с договорите документация ще започне, без да се изчаква окончателното изготвяне на допълнителния меморандум. Протоколът от това заседание съдържа следните решения:

„Комисията се приканва да се споразумее с архитектите за изготвянето на документите и да заплати авансово средствата, необходими за осъществяване на тази дейност, съгласно договорените в проекта условия. Както и в предходни случаи, авансово заплатените от Комисията суми ще бъдат възстановени в по-късен момент от останалите участници съгласно процедурите, предвидени за тази цел в [първоначалния меморандум]."

25 В последвалите месеци редица държави членки се оттеглят от проект Abuja II. На 28 април 1997 г. работната група по административни въпроси ОВППС възлага на Комисията да сключи „двустранни споразумения с Кралство Дания за възстановяване на частта му от разходите по проекта, които Комисията е направила за сметка на партньорите". Подобно решение е прието и след оттеглянето на Ирландия през септември 1997 г., както и на Португалската република, Република Финландия и Кралство Швеция.

[…]

27 На 18 юни 1998 г. работната група по административни въпроси ОВППС споменава възможността за оттегляне на Кралство Белгия от проект Abuja II. Видно от протокола от заседанието постоянният ръководен комитет отбелязва, че Кралство Белгия ще заплати своята част от разходите, определени след одобряване на междинния проект.

28 На 10 юни 1998 г. Комисията изпраща на Република Гърция платежно нареждане за сумата […], която съответства на дела на Република Гърция в първоначалния етап на проекта, а именно 5,06 % от общия размер на разходите. Като краен срок за плащане е определен 31 декември 1998 г.

29 На 9 декември 1998 г. допълнителният меморандум се подписва от Федерална република Германия, Република Гърция, Френската република, Италианската република, Кралство Нидерландия, Република Австрия и Комисията. Член 11 от допълнителния меморандум предвижда създаване на фонд за финансиране на проекта.

30 Съгласно член 14 от допълнителния меморандум същият се прилага временно, считано от първия ден на втория месец след подписването му, и влиза в сила на първия ден от втория месец след датата, на която държавите членки и Комисията обявят, че са го ратифицирали.

31 На 28 април 1999 г. Комисията отправя покана за представяне на оферти за изграждане на посолствата на заинтересованите държави членки, както и на делегацията на Комисията (ОВ S 82, 1999 г.). В нея се посочва, че посолството на Република Гърция ще бъде с площ 677 m^2.

32 На 3 септември 1999 г. Комисията „отправя повторно“ поканата от 1998 г. пред работната група по административни въпроси ОВППС с цел държавите членки да възстановят сумите, които тя е заплатила на консултантите за междинния етап на проекта. Тя посочва, че определени държави членки вече са изплатили дължимите суми, докато други, като Република Гърция, не са възстановили сумите преди падежа, 31 декември 1998 г. Комисията добавя, че на партньорите ще бъде изпратено друго платежно нареждане относно, от една страна, разходите за подробните проекти и, от друга, разходите за реорганизацията, произтекла от оттеглянето на Кралство Белгия, Кралство Испания и Португалската република.

33 На 20 септември 1999 г. постоянният ръководен комитет провежда заседание с цел предварителен подбор на строителни дружества. Представителят на Република Гърция подписва протокола от заседанието. В Официален вестник S 54 от 17 март 2000 г. е публикувана покана за представяне на оферти за продължаване на строителството.

34 С платежно нареждане от 17 февруари 2000 г. Комисията иска от Република Гърция да заплати сума в размер на 168 716,94 EUR във връзка с работата по поканата за представяне на оферти за подробните проекти.

35 На 22 юни 2000 г. постоянният ръководен комитет решава да възприеме нов подход по проекта (наричан по-нататък „проект Abuja II ограничен“), който се налага поради оттеглянето на Френската република. Проект Abuja II ограничен предвижда по-специално премахване на общите помощни сгради и услуги, както и намаляване на площта. Представителят на Република Гърция отбелязва на това събрание, че е съгласен с проекта, при условие обаче че неговите висшестоящи го одобрят. На 29 юни Комисията изпраща протокола от заседанието от 22 юни 2000 г. на Република Гърция и я кани да даде официален отговор във връзка с проект Abuja II ограничен.

36 На 5 септември 2000 г. Комисията отново отправя тази покана към представителите на Република Гърция. След ново напомняне на 14 септември 2000 г., на 25 септември 2000 г. по факс Комисията изпраща на Република Гърция писмо, в което като краен срок за отговор е определен 30 септември 2000 г. и се посочва, че мълчанието ще бъде тълкувано като оттегляне от проекта. На 2 октомври 2000 г. гръцките власти уведомяват Комисията, че не са в състояние да дадат отговор за проект Abuja II ограничен. Поради това на същата дата Комисията отговаря, че е възложила на архитектите да реорганизират проект Abuja II ограничен, като изключат Република Гърция.

37 С писмо от 28 януари 2002 г. Комисията изпраща на Република Гърция дебитно известие […] относно строителните разходи по проект Abuja II. Впоследствие Комисията отменя това дебитно известие.

38 След като изгражда самостоятелно посолство в Абуджа, на 13 юли 2002 г. Република Гърция напуска временните помещения, които заема в рамките на проект Abuja I.

39 С писмо от 11 октомври 2002 г. Комисията официално връчва на Република Гърция дебитните известия относно проекти Abuja I и Abuja II, по които не е извършено плащане […].

40 След преговори между страните с писмо от 31 януари 2003 г. Комисията напомня на Република Гърция, че не е изпълнила задълженията си по проекти Abuja I и Abuja II, и я приканва да заплати сума в общ размер на 516 374,96 EUR и 12 684,89 USD преди края на месец февруари 2003 г. Комисията добавя, че при липса на изпълнение на падежа ще пристъпи към събиране на разглежданите суми, като използва всички възможни правни средства.

41 През следващите месеци Република Гърция и Комисията обсъждат размера на дължимите суми.

[…]

43 На 16 февруари 2004 г. Комисията изпраща на Република Гърция писмо, в което се посочват все още неизпълнените задължения на последната по проекти Abuja I и Abuja II. […]

44 На 10 март 2004 г. Комисията прехвърля на Република Гърция средства в рамките на регионалната оперативна програма за континентална Гърция. Следователно вместо да плати сума в размер на 4 774 562,67 EUR […], Комисията прехвърля само 3 121 243,03 EUR. Така тя пристъпва към възстановяване чрез прихващане […] на все още неизплатената от Република Гърция сума, от която 565 656,80 EUR са по проекти Abuja I и Abuja II.“

Жалбата пред Първоинстанционния съд и обжалваното съдебно решение

11 На 22 април 2004 г. Република Гърция подава в секретариата на Съда жалба с предмет искане за отмяна на спорния акт.

12 С определение от 8 юни 2004 г. в приложение на член 2 от Решение 2004/407/ЕО, Евратом на Съвета от 26 април 2004 година за изменение на членове 51 и 54 от Протокола относно статута на Съда на Европейските общности (ОВ L 132, стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 5, стр. 30), Съдът връща делото на Първоинстанционния съд за ново разглеждане.

13 С обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд отхвърля подадената от Република Гърция жалба. Той постановява, че тази държава членка носи отговорност както за задълженията във връзка с проекта Abuja I, така и за задълженията във връзка с проекта Abuja II, и че към датата на спорния акт условията, предвидени за събиране на вземанията чрез прихващане, са били изпълнени.

14 След като в точка 74 от обжалваното съдебно решение се обявява за компетентен да разгледа жалбата за отмяна на акта за прихващане, в точка 84 от посоченото съдебно решение Първоинстанционният съд отбелязва във връзка с проекта Abuja II, че Република Гърция не отрича да е възприела поведението на пълноценен участник в този проект в продължение на повече от шест години. В частност той установява, че Република Гърция е участвала в проекта за период от почти две години след подписването на допълнителния меморандум на 9 декември 1998 г. В този смисъл според Първоинстанционния съд с поведението си Република Гърция създава у останалите партньори впечатлението, че продължава да участва в проект Abuja II.

15 Въз основа на това Първоинстанционният съд стига до извода в посочената точка 84, че преценката на задълженията на тази държава членка не може да се ограничава до първоначалния и допълнителния меморандум, а трябва да се отчитат и очакванията, които поведението на посочената държава членка е породило у партньорите ѝ.

16 В това отношение в точки 85—87 от обжалваното съдебно решение той напомня, че принципът на добросъвестност е правило на международното обичайно право, което е задължително както за Европейската общност, така и за останалите партньори, че този принцип е кодифициран в член 18 от Виенската конвенция и че в международното публично право той е следствие от принципа за защита на оправданите правни очаквания.

17 По-нататък в точка 88 от същото съдебно решение Първоинстанционният съд приема, че след като първоначалният меморандум е подписан и ратифициран от Република Гърция, тя е един от партньорите по проекта Abuja II, като от качеството на партньор произтичат определени по-засилени задължения за сътрудничество и солидарност между участниците.

18 По-нататък в точка 92 от обжалваното съдебно решение той отбелязва, че след етапа на първоначално проектиране партньорите решават да продължат осъществяването на проекта и да поемат разноските по подробното проектиране на сградата, преди да е изготвен допълнителният меморандум. По-конкретно на заседание от 24 февруари 1997 г., в което участват двама представители на Република Гърция, Комисията получава разрешение да сключи съответни споразумения с архитектите с оглед изготвянето на подробни проекти, без да се изчаква допълнителният меморандум.

19 Във връзка с това в точка 93 от същото съдебно решение Първоинстанционният съд приема, че като преминават отвъд подготвителните етапи на проекта, партньорите неизбежно сключват имплицитно споразумение за изпълнението му. В същата точка 93 Първоинстанционният съд посочва, че като говорят за последващо възстановяване на предвидените в първоначалния меморандум авансово заплатени суми, партньорите в действителност се позовават на член 12 от него, според който ако проектът се осъществи, ще възстановят сумата за подготвителната дейност, заплатена авансово от Комисията. Той добавя, че като се има предвид, че на заседанието от 24 февруари 1997 г. партньорите решават да изпълнят проекта, те вече не са свободни да се оттеглят, без да възстановят частта си от предварителните и последващите разноски.

20 В точка 95 от посоченото съдебно решение Първоинстанционният съд отбелязва, че на 9 декември 1998 г. Република Гърция и останалите партньори, които не са се оттеглили от проекта, подписват допълнителния меморандум, и че в последвалите месеци Република Гърция възприема поведението на пълноценен партньор по проекта, без да изразява колебание относно участието си.

21 Затова в точка 96 от обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд заключава, че макар да е имала право да се оттегли от проекта, Република Гърция не е можела да се оттегли, без да носи отговорност за разноските, свързани с участието ѝ в проект Abuja II, като се има предвид по-специално развитието на нейните задължения след първоначалния етап и въпреки липсата на ратификация на допълнителния меморандум.

22 В точка 97 от същото съдебно решение Първоинстанционният съд приема, че задължението на Република Гърция да действа добросъвестно се подкрепя от обстоятелството, че тя подписва и ратифицира първоначалния меморандум и че в периода от 18 април 1994 г. до 30 септември 2000 г. е „участващ партньор“ в проекта.

23 След това в точка 98 от посоченото съдебно решение Първоинстанционният съд посочва, че ако е смятала, че не носи финансова отговорност преди ратифициране на допълнителния меморандум, Република Гърция е трябвало да възрази срещу платежните нареждания от 10 юни 1998 г. и 17 февруари 2000 г. относно проект Abuja II, които Комисията ѝ изпраща. В същата точка 98 той добавя, че Република Гърция изобщо не изразява намерение да се оттегли от проекта или да не ратифицира допълнителния меморандум, при това въпреки оттеглянето на редица държави членки и последвалото в резултат от това изменение на отнасящия се до нея дял в проекта.

24 Затова в точка 99 от обжалваното съдебно решение Първоинстанционният съд заключава, че Република Гърция е възприела поведението на пълноценен участник в проекта и по този начин е създала у партньорите си увереност, че ще изпълни свързаните с него финансови задължения.

25 В точка 100 от посоченото съдебно решение Първоинстанционният съд добавя, че финансовите задължения на тази държава членка произтичат и от условията на първоначалния меморандум, и по-специално от член 15, параграф 1 от него.

26 В точка 101 от обжалваното съдебно решение той отбелязва, че допълнителният меморандум се прилага временно към посочената държава членка по силата на член 14 от същия, считано от първия ден на втория месец след подписването му, т.е. от 1 февруари 1999 г., като това временно прилагане не може да се оспорва поради липсата на ратификация от страна на Република Гърция.

27 Въз основа на тези съображения в точка 103 от посоченото съдебно решение Първоинстанционният съд постановява, че Република Гърция трябва да понесе отговорност за всички разноски, свързани с участието ѝ в проект Abuja II.

28 Освен това той отхвърля като неоснователно правното основание, според което разглежданите вземания не били безспорни и ликвидни по смисъла на приложимите регламенти, и поради това постановява, че към датата на спорния акт условията, предвидени за събиране на вземанията чрез прихващане, са били изпълнени.

29 Предвид всички изложени съображения Първоинстанционният съд отхвърля подадената от Република Гърция жалба.

Искания на страните пред Съда

30 Жалбоподателят моли Съда:

— да отмени обжалваното съдебно решение,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

31 Комисията моли Съда:

— да обяви жалбата за недопустима,

— при условията на евентуалност, да я отхвърли като явно неоснователна,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

По жалбата

32 В подкрепа на жалбата си Република Гърция представя две правни основания.

33 Според първото правно основание при тълкуването и прилагането на членове 12, 13 и 15 от първоначалния меморандум, както и на принципите на добросъвестност и защита на оправданите правни очаквания, Първоинстанционният съд допуснал грешка при прилагане на правото.

34 С второто си правно основание Република Гърция изтъква, че е неправилна преценката на Първоинстанционният съд, според която на 24 февруари 1997 г., т.е. преди подписването на допълнителния меморандум, партньорите сключват имплицитно споразумение, по силата на което вече не могат да се оттеглят от проекта, без да възстановят своя дял от разходите.

По допустимостта на жалбата

35 Според Комисията подадената от Република Гърция жалба е недопустима, доколкото не почива на нито едно от изброените в член 58 от Статута на Съда съображения, а основанията ѝ са свързани единствено с тълкуването на меморандумите, които не са част от общностното право.

36 В това отношение е необходимо да се напомни, че Първоинстанционният съд е компетентен да разглежда жалбите по член 230 ЕО с изключение на онези, които съгласно посочения статут Съдът запазва правомощието си да разглежда. При предвидените в същия статут условия и ограничения постановените на основание на тази разпоредба актове на Първоинстанционния съд подлежат на обжалване пред Съда, което се ограничава до правни въпроси.

37 В настоящия случай Първоинстанционният съд е сезиран с предявено на основание на член 230 ЕО искане за отмяна на спорния акт, с който Комисията извършва събиране чрез прихващане на дължими от Република Гърция суми, които макар и свързани с общата външна политика и политика на сигурност,

спадат към общностния бюджет — акт, приет на основание на член 73, параграф 1 от Финансовия регламент и на Регламент № 2342/2002.

38 Като иска отмяната на обжалваното съдебно решение, жалбоподателят оспорва посоченото решение, доколкото с него се отхвърля искането му за отмяна на този акт, чието правно основание са общностни регламенти.

39 Що се отнася до обхвата на самите правни основания, следва да се отбележи, че Република Гърция оспорва правното тълкуване, дадено от Първоинстанционния съд в отговор на единственото правно основание, което тя му представя и което по-конкретно е изведено от неправилност на анализа на нейните финансови задължения във връзка с проекта Abuja II.

40 Член 58 от Статута на Съда, съгласно който основанията за обжалване са липса на компетентност на Първоинстанционния съд, нарушение на процесуални правила, което накърнява интересите на жалбоподателя, както и нарушение на правото на Общността от страна на Първоинстанционния съд, допуска хипотезата, че за да обосноват искането за отмяна на решението на Първоинстанционния съд, изтъкнатите правни основания, с които Република Гърция оспорва качеството си на длъжник по смисъла на член 78 от Регламент № 2342/2002, изискват анализ на обхвата на правни актове, които сами по себе си не могат да бъдат обжалвани пред този съд, каквито са двата меморандума, посочени в точки 33 и 34 от настоящото решение.

41 Нещо повече, необходимо е да се отбележи, че разглеждането на основателността на спорния акт, що се отнася в частност до проверката за наличието на самото задължение и на условията, на които то трябва да отговаря, за да е възможно прихващане, непременно предполага тълкуване на посочените правни актове, без обаче подобен анализ да дава право те по някакъв начин да бъдат обжалвани.

42 Освен това Комисията изтъква, че жалбата е недопустима поради неотносимостта на посочените правни основания. В този смисъл Комисията поддържа, че дори посочените правни основания да трябва да бъдат уважени, тяхната основателност в никакъв случай няма да доведе до отмяна на обжалваното съдебно решение, доколкото с жалбата не са оспорени други съображения, на които надлежно се основава диспозитивът на посоченото съдебно решение.

43 Тъй като се отнасят не до допустимостта на жалбата, а до нейната основателност, тези доводи — дори да се допусне, че са основателни — не могат да обосноват недопустимост на жалбата.

44 От това следва, че жалбата трябва да бъде обявена за допустима.

По същността на спора

Доводи на страните

45 На първо място според Република Гърция Първоинстанционният съд е трябвало да приеме, че задълженията на участващите в проекта Abuja II държави членки се определят от разпоредбите на първоначалния и на допълнителния меморандум, а не от поведението на всяка държава членка.

46 Дадено задължение в тежест на държава членка можело да се определи само въз основа на текста на приложимите разпоредби на меморандумите. Следователно поведението на държавата членка, анализирано от гледна точка на принципа на добросъвестност, не можело да се вземе предвид, за да се определят от самото начало задълженията на Република Гърция в рамките на проекта Abuja II, тъй като този принцип не можел да доведе до налагането на задължения, които посочената държава членка не е поела въз основа на договор.

47 В това отношение Република Гърция поддържа, че Първоинстанционният съд е трябвало да се ограничи с текста на първоначалния меморандум и да установи отсъствието на финансово задължение в нейна тежест поради липсата на ратификация на допълнителния меморандум.

48 Всъщност според тази държава членка съгласно членове 12 и 13 от първоначалния меморандум задължението на участващите държави да подпомагат финансово проекта Abuja II възниква след утвърждаването на допълнителния меморандум, като по този начин съгласно Виенската конвенция това утвърждаване, което е един от способите за съгласие на дадена държава да се обвърже с международен договор, е равностойно в частност на документите за ратификация, приемане или присъединяване. По тази причина посоченото утвърждаване било условие за възникването на финансовите задължения, посочени в първоначалния меморандум.

49 Освен това, както личи от член 16 от посочената конвенция, посочените правни документи установяват съгласието на държавата да се обвърже с договора в частност от момента на нотифицирането им на договарящите държави или на депозитара. Затова Република Гърция изтъква, че свързаният с прилагането на допълнителния меморандум член 14 от същия акт ясно разграничава подписването му, чието действие се свежда до временно прилагане, и влизането му в сила, условие за което е страните да обявят ратификацията му. Макар обаче да е подписала допълнителния меморандум и първоначално да е участвала в работите по осъществяването на проекта Abuja II, Република Гърция изобщо не е пристъпвала към ратификацията на посочения меморандум.

50 Според Република Гърция от това следва, че особените условия, определени в членове 12 и 13 от първоначалния меморандум във връзка с член 15 от същия, не са били изпълнени по отношение на нея, тъй като принципът на добросъвестност не може да се прилага в противоречие с тези договорни разпоредби.

51 На второ място Република Гърция поддържа, че преценката на Първоинстанционния съд, според която на 24 февруари 1997 г. партньорите са сключили имплицитно споразумение, е неправилна, доколкото това споразумение не е потвърдено със съответна разпоредба от допълнителния меморандум.

52 От своя страна Комисията на първо място изтъква, че според установеното правило договарящите се държави носят финансова отговорност, когато с поведението си нарушават принципа на добросъвестност и причиняват вреда на партньорите си.

53 Тя добавя, че в отношенията с международните си партньори държавите членки не могат да се отклоняват от общите принципи на правото, които са признали във вътрешния си правов ред, и подчертава, че в гръцкия правов ред принципът на добросъвестност е признат в областта както на частното, така и на публичното право.

54 Следователно при преценката на финансовите задължения на Република Гърция Първоинстанционният съд основателно взел предвид отношенията ѝ с нейните партньори и заключил, че прилагането на принципа на добросъвестност задължава тази държава членка да възстанови спорните разходи въз основа на трайното ѝ поведение между 1994 г. и 2000 г.

55 На второ място Комисията поддържа, че споразумение е налице от момента, в който страните формално изразят съгласието си. Следователно въз основа на протокола от заседанието от 24 февруари 1997 г., в което участва Република Гърция, Първоинстанционният съд основателно стигнал до извода за наличието на споразумение, пораждащо права и задължения за участвалите в посоченото заседание държави членки.

Съображения на Съда

56 Финансовите задължения на държавите членки в рамките на осъществяването на проекта Abuja II трябва първо да бъдат определени с оглед на съдържанието и обхвата на първоначалния и на допълнителния меморандум.

57 Необходимо е да се отбележи, че Първоинстанционният съд не само не изключва този подход към посочените финансови задължения, но и пряко го прилага в обжалваното съдебно решение, в частност чрез анализа в точка 100 и сл. от посоченото решение, при това след тълкуване на първоначалния и допълнителния меморандум.

58 В това отношение е безспорно, както посочва Първоинстанционният съд в точка 88 от обжалваното съдебно решение, че на 18 април 1994 г. Република Гърция е подписала първоначалния меморандум и също така го е утвърдила, като по този начин заедно с редица други държави членки е станала един от партньорите по проекта Abuja II, с който в „дух на общ интерес“ се цели построяването на комплекс, включващ посолства и делегацията на Комисията.

59 Освен това е безспорно, както посочва Първоинстанционният съд в точка 95 от посоченото съдебно решение, че на 9 декември 1998 г. Република Гърция е подписала допълнителния меморандум, докато към тази дата други държави членки вече са се оттеглили от проекта Abuja II, след като възстановили своя дял от свързаните с етапа на осъществяването на посочения проект разноски, тъй

като сключването на този допълнителен меморандум за разбирателство е било предвидено с първоначалния меморандум, както следва от член 11 от последния.

60 По-нататък, чрез тълкуването на член 15, параграф 1 от първоначалния меморандум, което е трябвало да извърши, Първоинстанционният съд основателно приема, както следва от точка 100 от обжалваното съдебно решение, че ако един от участниците реши да се оттегли от проекта Abuja II, след като е подписал допълнителния меморандум, към него продължават да се прилагат разпоредбите на първоначалния меморандум, включително финансовите задължения по членове 12 и 13.

61 Освен това в приложение на член 14 от допълнителния меморандум макар че влизането в сила на посочения меморандум е определено за първия ден от втория месец след датата, на която държавите членки и Комисията обявят, че са го утвърдили, той се прилага временно, считано от първия ден на втория месец след подписването му. Както приема Първоинстанционният съд, с факта на подписването на допълнителния меморандум Република Гърция неизбежно е приела това временно прилагане, а следователно и последиците, свързани с оттеглянето от проекта Abuja II преди каквото и да било утвърждаване.

62 Всъщност както посочва генералният адвокат в точки 67 и 73 от заключението си, от член 15, параграф 1 от първоначалния меморандум и от член 14 от допълнителния меморандум следва, че участващите държави членки и Комисията са искали да придадат особено значение на самото подписване на допълнителния меморандум и на временното му прилагане, независимо от утвърждаването му именно в контекста на евентуалното оттегляне на участници от проекта Abuja II.

63 Доколкото не е утвърдила допълнителния меморандум, Република Гърция изцяло запазва възможността да се оттегли от този проект, но въпреки това не може да откаже да изпълни финансовите си задължения, свързани с участието ѝ в проекта Abuja II до датата на нейното оттегляне, тъй като тези задължения са определени с оглед на развитието на задълженията ѝ след първоначалния етап.

64 По-нататък в подкрепа на произтичащото от меморандумите задължение, определено в тежест на Република Гърция, Първоинстанционният съд с право се позовава на обичайния принцип на добросъвестност, който е част от общото международно право (Решение от 3 юни 2008 г. по дело Intertanko и др., C-308/06, все още непубликувано в Сборника, точка 52).

65 В това отношение въз основа на самостоятелната си преценка Първоинстанционният съд отбелязва, че Република Гърция не е направила никакви резерви относно участието си в проекта Abuja II между 18 април 1994 г. и 30 септември 2000 г., макар че задълженията ѝ са претърпели значително развитие поради оттеглянето на редица държави членки от посочения проект, и в частност че не е възразила срещу изпратените от Комисията платежни нареждания, като по този начин е създала у партньорите си увереност, че ще изпълни задълженията си по проекта Abuja II.

66 От всички изложени по-горе съображения следва, че от тълкуването на обхвата на първоначалния и на допълнителния меморандум Първоинстанционният съд основателно стига до извода, че макар да не е утвърдила посочения допълнителен меморандум, Република Гърция е длъжна да възстанови разноските, свързани с участието ѝ в проект Abuja II, тъй като освен всичко останало, е създала у партньорите си увереност, че ще изпълни финансовите си задължения.

67 Накрая оплакванията, свързани с наличието на имплицитно споразумение, сключено на заседанието от 24 февруари 1997 г., не биха могли да оспорят

диспозитива на обжалваното съдебно решение, доколкото са насочени срещу съображения, изложени с цел постигане на изчерпателност, а посоченият диспозитив е обоснован с напомнените по-горе съображения, които Република Гърция не успява да обори.

68 Следователно жалбата следва да се отхвърли, без да е необходимо да се отговаря на посочените в точка 42 от настоящото решение доводи на Комисията.

По съдебните разноски

69 По смисъла на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 118 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане за осъждането на Република Гърция и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати разноските.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Република Гърция да заплати съдебните разноски.

Подписи