RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

16. marts 2005 *

I sag T-283/02,

EnBW Kernkraft GmbH, tidligere Gemeinschaftskernkraftwerk Neckar GmbH, Neckarwestheim (Tyskland), ved Rechtsanwalt S. Zickgraf,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved S. Fries og F. Hoffmeister, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om erstatning i henhold til artikel 288 EF for det tab, som sagsøgeren påstår at have lidt som følge af, at Kommissionen ikke har ydet selskabet vederlag for de tjenesteydelser, som det har erlagt inde for rammerne af TACIS-programmet, vedrørende kernekraftanlægget i Zaporoshje (Ukraine),

* Processprog: tysk.

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Legal, og dommerne V. Tiili og V. Vadapalas,

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Christensen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. september 2004,

afsagt følgende

Dom

Tvistens retlige og faktiske rammer

1 Grundlaget for programmet for teknisk bistand til Samfundet af Uafhængige Stater (»Programme for technical assistance to the Commonwealth of Independent States«) (TACIS) er for perioden fra den 1. januar 1996 til den 31. december 1999 Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 1279/96 af 25. juni 1996 om bistand til den økonomiske reform- og genopretningsproces i de nye uafhængige stater og Mongoliet (EFT L 165, s. 1), der bl.a. fastsætter bestemmelser om nuklear sikkerhed.

2 De »Almindelige betingelser for kontrakter om tjenesteydelser, der finansieres af PHARE- eller TACIS-midler« (»General Conditions for Service Contracts financed from PHARE/TACIS Funds«), i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i denne sag, fastsætter de regler, der finder anvendelse på TACIS-kontrakter (herefter »de almindelige TACIS-betingelser«).

3 EnBW kernkraft GmbH, tidligere Gemeinschaftskernkraftwerk Neckar GmbH (herefter »sagsøgeren« eller »GKN«), indgik fra 1994 i et kontraktforhold med Kommissionen inden for rammerne af TACIS-programmet vedrørende bistand på stedet til kernekraftanlægget i Zaporoshje i Ukraine.

4 Den første kontrakt om tjenesteydelser blev indgået i september 1994 for 12 måneder med et budget på 552 656 EUR. I kontrakten blev gennemførelsen af forskellige projekter, der skulle sikre sikkerheden i anlæggene, fastsat. Projektleder var Hoensch — en ingeniør, som sagsøgeren havde ansat — der i det væsentlige havde til opgave at lede de forskellige projekter og koordinere det kontraktpersonale, der var ansat til gennemførelsen heraf.

5 Den anden kontrakt om tjenesteydelser blev indgået i september 1995 for 15 måneder med et budget på 1 299 090 EUR. Denne kontrakt blev forlænget med syv måneder ved en første tillægskontrakt med et tillægsbudget på 999 910 EUR, derefter otte måneder ved en anden tillægskontrakt. Den anden kontrakt udløb således i marts 1998.

6 Den 10. april 1997 vedtog Revisionsretten særberetning nr. 6/97 om TACIS-støtte til Ukraine, med Kommissionens svar (EFT 1997 C 171, s. 1). I denne beretning kritiseredes bl.a. indgåelsen af kontrakter med tilbagevirkende kraft.

7 Den tredje kontrakt om tjenesteydelser (herefter »den tredje kontrakt«) vedrørende bistand på stedet for regnskabsåret 1996 blev indgået den 17. juli 1997 for en periode på oprindeligt 19 måneder, der således sluttede den 17. februar 1999, med et budget på 800 000 EUR. Ifølge kontraktens artikel 10 skulle enhver tvist, som denne kontrakt måtte give anledning til eller resultere i, indbringes for domstolene i Bruxelles.

8 Ved skrivelse af 30. december 1997 til Lütkemeyer fra Kommissionens Generaldirektoratet (GD) »Eksterne Forbindelser: Europa og De Nye Uafhængige Stater, Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, Kommissionens Delegationer« skrev repræsentanterne for Kommissionens delegation i Kiev (Ukraine) følgende:

»[P]rojektleder [...] Hoensch er blevet ansat uden forudgående samtykke fra Kommissionen og har vildledt den ukrainske part. Vi vil være Dem taknemmelig, såfremt De kunne give Hoensch strenge instrukser vedrørende dette spørgsmål.«

9 Den 15. april 1998 fremsendte Norbert Jousten, kontorchef for »Nuklear sikkerhed og koordinering af interventionerne i energisektoren« i direktoratet »Forbindelser med de nye uafhængige stater og Mongoliet« under samme GD, en skrivelse til sagsøgeren og opfordrede selskabet til at forberede et forslag til en kontrakt om bistand på stedet for regnskabsåret 1997 (herefter »den fjerde kontrakt«).

10 Den 20. maj 1998 fremsendte sagsøgeren sit forslag til den fjerde kontrakt til Norbert Jousten. Den 16. juli 1998 fremsendte Norbert Jousten et udvidet forslag til den omhandlede kontrakt. Den 29. juli 1998 fremsendte sagsøgeren sine bankoplysninger til Kommissionen. Den 26. august 1998 fremsendte sagsøgeren en ændret version af forslaget til Norbert Jousten, idet selskabet oplyste, at ændringerne vedrørte bilag 6. Den 23. september 1998 fremsendte sagsøgeren et nyt forslag, idet selskabet henviste til et møde, der blev afholdt den 10. september 1998.

11 I august 1998 vedtog parterne den første tillægskontrakt til den tredje kontrakt (herefter »den første tillægskontrakt«), hvorved den tredje kontrakts artikel 2 og 4 samt bilag A, B, C og D blev ændret, og forlængede den oprindelige kontrakt på 17 måneder, således at den udløb den 17. juli 2000.

12 Ved skrivelse af 2. oktober 1998 til Norbert Jousten oplyste Giuglaris, den midlertidige chef for delegationen i Kiev, at han »ønske[de] at erindre om sit tidligere forslag vedrørende muligheden for at erstatte Hoensch som leder for projektet«.

13 Den 9. oktober 1998 fremsendte sagsøgeren en skrivelse til Norbert Jousten vedrørende forhandlingernes forløb, hvori det konkluderedes, at sagsøgeren »håbede, at kontrakten om tjenesteydelser meget snart reelt ville træde i kraft«.

14 Norbert Jousten svarede sagsøgeren ved skrivelse af 20. oktober 1998, idet han sammenfattede de væsentligste problemer, der var forbundet med sagsøgerens forslag. Han foreslog tillige sagsøgeren at indgå en kontrakt, der udelukkede det arbejde, for hvilket der endnu ikke var truffet en aftale. Det fremgik nemlig af skrivelsen, at:

»Såfremt GKN efter modtagelsen af [nærmere tekniske referenceoplysninger] ikke ønsker at afgive bud på denne opgave, vil jeg foreslå Dem at indgå en kontrakt for de resterende arbejder for at undgå omfattende forsinkelser (gennemførelse af programmet for 1997).«

15 Efter denne skrivelse anmodede John O'Rourke, vicekontorchef for det pågældende kontor, ved skrivelse af 23. oktober 1998 sagsøgeren om at give ham en revideret udgave af den fjerde kontrakt.

16 Den 12. november 1998 vedtog Revisionsretten særberetning nr. 25/98 om Den Europæiske Unions aktioner på området nuklear sikkerhed i Central- og Østeuropa (CØEL) og i de nye uafhængige stater (NUS) (perioden 1990-1997) med Kommissionens svar (EFT 1999 C 35, s. 1). I denne beretning kritiseredes bl.a. manglen på de menneskelige ressourcer, der gør en korrekt overvågning af programgennemførelsen mulig.

17 Den 20. november 1998 udarbejdede kontrolgruppen i Kiev en rapport om bistand på stedet vedrørende den tredje kontrakt.

18 Ved skrivelse af 23. november 1998 til Zaiss, projektets vice-leder for sagsøgerens regning, kommenterede Norbert Jousten med henvisning til sagsøgerens skrivelser af 2. og 4. november 1998 beskyldningerne i disse skrivelser mod John O'Rourke, og konkluderede følgende:

»Vores samarbejde kan kun fortsætte i tilfælde af en tilbagevenden til almindelige forretningsmæssige forhold.«

19 Ved skrivelse af 26. november 1998, der tillige var rettet til Zaiss, konstaterede Guy Doucet — kontorchef for »Nuklear Sikkerhed« i direktoratet »Europa-Projekter (Central- og østeuropæiske lande, De Nye Uafhængige Stater og Vestbalkan) — Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik« i Den Fælles Forvaltningstjeneste for EU-bistand til Tredjelande — under henvisning til en rapport af 8. juli 1998 om, hvordan kontrakten skred frem, at bemærkningerne i denne rapport var udtryk for personlige holdninger, som ikke var forenelige med Hoenschs fuldmagt som projektleder. Han tilføjede, at »Kommissionen forventede, at sagsøgeren ville træffe endelige foranstaltninger med hensyn til forvaltningen af projektet«.

20 Den 3. december 1998 fremsendte sagsøgeren den reviderede udgave af den fjerde kontrakt til Norbert Jousten, idet han præciserede, at der var taget hensyn til de spørgsmål, der ikke var behandlet, med en enkelt undtagelse.

21 Ved telefax af 22. december 1998 gav Norbert Jousten sagsøgeren det svar, at »referenceoplysningerne« (terms of reference) var blevet sendt til Guy Doucet, og at han ville kontakte ham vedrørende de øvrige dele og bilagene til sagsøgerens forslag.

22 Den 24. februar 1999 sendte sagsøgeren en rapport til Kommissionen om, hvordan kontrakten skred frem i perioden fra den 1. december 1998 til den 31. januar 1999.

23 Sagsøgeren deltog i et møde med Kommissionen den 16. marts 1999.

24 Den 14. april 1999 sendte sagsøgeren en skrivelse til Guy Doucet, der sammenfattede de spørgsmål, der ikke var blevet behandlet under mødet den 16. marts 1999.

25 Samme dag fremsendte sagsøgeren en ny version af den fjerde kontrakt og oplyste, at det drejede sig om en fuldstændig revideret udgave af »referenceoplysninger«.

26 Den 7. maj 1999 sendte Timo Summa — direktør for direktoratet »Forbindelser med de nye uafhængige stater og Mongoliet« i Kommissionens GD »Eksterne forbindelser: Europa og De Nye Uafhængige Stater, Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedpolitik, Kommissionens Delegationer« — en skrivelse til Möller —

Bundesministerium der Finanzen (det tyske forbundsfinansministerium) — som svar på dennes skrivelse af 25. februar 1999 vedrørende TACIS- og PHARE-programmerne for nuklear sikkerhed.

27 Den 20. maj 1999 udarbejdede kontrolgruppen i Kiev en rapport om bistand på stedet i henhold til den tredje kontrakt. Kontrolgruppen oplyste bl.a., at budgetmidlerne var opbrugt, og at sagsøgeren ud fra et kontraktmæssigt synspunkt fortsat skulle sikre visse tjenesteydelser, hvilket var økonomisk umuligt.

28 Den 12. og 13. juli 1999 blev der afholdt et møde, som sagsøgeren og repræsentanter for Kommissionen deltog i.

29 Den 21. juli 1999 efter mødet fremsendte sagsøgeren en »fuldstændig revideret version« af »referenceoplysninger« til Vadé i Kommissionens Fælles Forvaltningstjeneste for EU-bistand til Tredjelande.

30 Den 22. juli 1999 sendte Vadé en skrivelse til sagsøgeren, hvori han angav de principielle spørgsmål, der blev drøftet på mødet.

31 Ved skrivelse af 28. juli 1999 til Zaiss oplyste Guy Doucet sagsøgeren om, at han ikke kunne acceptere den tekniske vurdering af de bud, der vedrørte projekt U1.03/96B, U1.03/96D2 og U2.03/96.

32 Zaiss gav i sit svar til Kommissionen den 29. juli 1999 en forklaring vedrørende de tre omhandlede projekter. Desuden henviste han til et løfte, som Kommissionen havde afgivet under mødet den 16. marts 1999, hvorefter alle de udgifter, som sagsøgeren har afholdt inden underskrivelsen af den fjerde kontrakt, ville blive dækket af Kommissionen.

33 Ved telefax af 2. august 1999 til Zaiss svarede Guy Doucet, at med hensyn til vurderingen af de tre projekter kunne sagsøgerens holdning kun fortolkes som et afslag på at foretage den nødvendige revurdering.

34 Den 6. august 1999 sendte Hoensch en skrivelse til Guy Doucet vedrørende den tekniske vurdering af projekt U2.03/96.

35 Den 25. august 1999 sendte sagsøgeren med henvisning til mødet den 16. marts 1999 og hans egen skrivelse af 14. april 1999 et forslag til den anden tillægskontrakt, som indeholdt en ændring til den tredje kontrakt og den første tillægskontrakt. Dette forslag indebar en forøgelse af det oprindelige budget med 457 163 EUR.

36 Ved skrivelse af 16. september 1999 til Zaiss skrev Guy Doucet som følger:

»Der er endnu ikke givet et tilfredsstillende svar på [telefaxen af 2. august 1999], og desuden har den offentlige køber (GOPA) [»group of political advisors«eller »gruppe af politiske rådgivere«] taget hensyn til den omstændighed, at GKN gav udtryk for ikke at kunne sikre en række modtagelser på stedet, som var fastsat i bestemmelserne i den [tredje] kontrakt.

I denne forbindelse er Kommissionen ikke længere overbevist om, at GKN ønsker at yde assistance på stedet med den omhu og hurtighed, som Kommissionen forventer i spørgsmål vedrørende nuklear sikkerhed.

Såfremt De stadig ønsker at fortsætte samarbejdet med Kommissionen, bedes De venligst sende denne et forslag med henblik på en gennemførelse af de igangværende vurderinger og modtagelsen af materiel under behørig hensyntagen til indholdet af de forudgående skrivelser og telefaxer fra [kontoret »Nuklear Sikkerhed« i direktoratet »Europa-Projekter (Central- og østeuropæiske lande, De Nye Uafhængige Stater og Vestbalkan) — Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik« i Den Fælles Forvaltningstjeneste for EU-bistand til Tredjelande]. Resultaterne forventes at foreligge senest den 15. oktober 1999.

Tidligere erfaringer med GKN's konstante negative holdning og gentagne uoverensstemmelser mellem GKN og Kommissionen giver os grund til at antage, at de opståede problemer hovedsageligt skyldes manglende teknisk kompetence og samarbejdsånd hos GKN's TACIS-programleder. Under alle omstændigheder kræver Kommissionen, at der udpeges en mere effektiv person som leder af TACIS-programmet.

Såfremt Kommissionen ikke modtager et sådant tilbud inden ti dage fra modtagelsen af denne skrivelse, må vi betragte denne kontrakt som afsluttet. Det vil også betyde, at Kommissionen ikke vil indgå en ny kontrakt af denne type med GKN.

Vi er sikre på, at De har forståelse for, at en afklaring af den nuværende kontraktretlige situation med hensyn til dens påvirkning af sikkerheden og driften af [kernekraftværket] i Zaporoshje er af største betydning.«

37 Ved telefax af 23. september 1999 til Zaiss besvarede Vadé sagsøgerens skrivelse af 25. august 1999 og afslog at overveje forslaget til den anden tillægskontrakt.

38 Ved skrivelse af 4. oktober 1999 besvarede Zaiss Guy Doucets skrivelse af 16. september 1999. I skrivelsen anførtes det:

»GKN har indtil nu opfyldt sine forpligtelser i henhold til den [tredje] kontrakt, hvilket vi fortsat ønsker at gøre i fremtiden. GKN var ikke ansvarlig for de forsinkelser, der indtrådte i de omhandlede programmer.

For at klarlægge det videre forløb har GKN konsulteret de kompetente tyske forbundsministerier [...]

Under hensyn til det ovenfor anførte skal Kommissionen nu:

— erstatte GKN de omkostninger, som denne har afholdt indtil d.d. (jf. GKN's skrivelse af 25.8.1999)

— acceptere den tekniske vurdering af programmerne (jf. GKN's skrivelse af 29.7.1999) og

— sætte kontrakten [...] TACIS 1997 i kraft (jf. GKN's skrivelse af 17.5.1998 og telefaxen fra Kommissionen af 22.12.1998).

Indtil alle disse punkter er afklaret til GKN's tilfredshed, vil vi afholde os fra at udføre nogen form for nyt arbejde i henhold til den foreliggende kontrakt.

Derudover må jeg på det skarpeste afvise den kritik og de beskyldninger, som De til stadighed har fremsat over for GKN's administration af TACIS-programmet.«

39 Ved skrivelse af 15. oktober 1999 reagerede sagsøgeren på Kommissionens telefax af 23. september 1999, idet sagsøgeren deri forklarede forskellene med hensyn til kontraktperioden, dels med hensyn til bistand på stedet, dels med hensyn til gennemførelsen af specifikke projekter. Sagsøgeren konkluderede:

»Vi finder det nødvendigt at understrege, at vores kontraktforslag bilagt skrivelse af 25. august 1999 omfatter perioden fra juli 1998 til september 1999. Det betyder, såfremt Kommissionen har behov for mere tid til at træffe sin beslutning med hensyn til vores forslag [...], at kontraktperioden og prisen for de ønskede tjenesteydelser må forlænges/forhøjes som følge af den tid, der er hengået til Kommissionens interne beslutningsproces.«

40 Ved telefax af 20. oktober 1999 til Guy Doucet bekræftede Hoensch med henvisning til deres telefonsamtale et møde, fastsat til den 28. oktober 1999. Han oplyste, at han ville give en nærmere forklaring på den kontraktmæssige situation samt den tekniske udvikling af projekterne U2.03/96 og U1.03/96D2.

41 Ved telefax af 22. oktober 1999 til Hoensch meddelte Guy Doucet sagsøgeren, at da han også ønskede at drøfte vanskelighederne med hensyn til den tekniske vurdering af tilbuddene, ville han foretrække at udskyde mødet, således at Vadé, der er mere fortrolig med de tekniske spørgsmål, kunne deltage.

42 Ved skrivelse af 25. oktober 1999 til Zaiss og med henvisning til sidstnævntes skrivelse af 4. oktober 1999 oplyste Richard Weber, direktør for direktoratet »Udbud, kontrakter og juridiske spørgsmål« i Den Fælles Forvaltningstjeneste for EU-bistand til Tredjelande, følgende:

»Efter Deres negative svar på Guy Doucets skrivelse af 16. september 1999 ophæver Kommissionen herved den (tredje) kontrakt i henhold til artikel 41 i almindelige betingelser (bilag E til ovennævnte kontrakt). Det betyder, at ophævelsen af kontrakten træder i kraft seks uger efter GKN's modtagelse af denne skrivelse.

De bedes snarest mulig fremlægge Deres endelige regning for Kommissionen samt fremsende det samlede tekniske dossier til [kontoret for Nuklear Sikkerhed i direktoratet Europa-Projekter (Central- og østeuropæiske lande, De Nye Uafhængige Stater og Vestbalkan) — Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik under Den Fælles Forvaltningstjeneste for EU-bistand til Tredjelande].

Jeg finder ikke anledning til at give en nærmere forklaring på, hvorfor det ikke kan komme på tale, at Kommissionen erstatter GKN udgifterne til vurderingerne af projekterne U1.03/96B, U1.03/96D2 og U2.03/96, der fra begyndelsen var dårligt planlagt og ikke har ført til brugbare resultater.

Efter modtagelsen af Deres skrivelse af 4. oktober 1999 har Kommissionen — for at beskytte sine egne og modtagernes interesser — på eget initiativ organiseret modtagelsen på stedet af materiel, som blev leveret i forbindelse med projekterne U1.03/95E [...], U1.03/96A [...], og U2.02/94C. GKN er derfor ikke berettiget til nogen erstatning for eventuelle fremtidige modtagelser i henhold til disse kontrakter om levering [af materiel].

Endelig skal jeg meddele Dem, at som følge af GKN's utilfredsstillende ydelser og navnlig selskabets fortsatte afslag på at afhjælpe uregelmæssigheder og på at samarbejde med Kommissionen i det ønskede omfang, kan Kommissionen ikke indgå en ny kontrakt med GKN.«

43 Ved skrivelse af 19. november 1999 til Weber, underskrevet af Wiedemann, besvarede sagsøgeren skrivelsen af 25. oktober 1999 og fastslog bl.a., at den tredje kontrakt udløb den 15. december 1999.

44 Den 24. november 1999 blev der afholdt et møde mellem sagsøgeren og Kommissionen.

45 Ved telefax af 17. april 2002 til Per Knudsen i direktoratet »Europa, Kaukasus, Centralasien« i Kommissionens Samarbejdskontor EuropeAid svarede sagsøgeren på en skrivelse af 4. marts 2002 og anmodede om, at der blev fundet en mindelig løsning.

46 Ved skrivelse af 17. maj 2002 svarede Per Knudsen, at sagsøgerens skrivelse ikke indeholdt nogen nye overbevisende argumenter, og at han ikke ønskede at fortsætte en unødig korrespondance.

Procedure og parternes påstande

47 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 23. september 2002 har sagsøgeren anlagt denne sag.

48 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

49 Som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse har Retten anmodet parterne om at besvare skriftlige spørgsmål og fremlægge visse dokumenter. Parterne har delvist efterkommet disse anmodninger.

50 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 22. september 2004.

51 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen tilpligtes at betale sagsøgeren 332 083,60 EUR med tillæg af renter 5,25% af 328 782,43 EUR fra den 12. juni 2000 og 5,25% af 3 301,17 EUR fra den 21. august 2000.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

52 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises fra realitetsbehandling som åbenbart ugrundet.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

Parternes argumenter

Rettens kompetence

53 Kommissionen har i det væsentlige anført, at sagen er anlagt ved en ret, der ikke har kompetence til at træffe afgørelse i sagen. I medfør af værnetingsklausulen i den tredje kontrakt henhører tvister, som kontrakten måtte give anledning til eller resultere i, under de kompetente belgiske domstole.

54 Ifølge Kommissionen drejer det sig her om en fortolkning af den tredje kontrakt og nærmere bestemt om at fastlægge, hvad der skyldes. Den foreliggende tvist vedrører derfor den tredje kontrakt.

55 Kommissionen har bekræftet, at sagsøgeren i henhold til bestemmelserne i den tredje kontrakt om projekter vedrørende materiel var forpligtet til at overtage disse projekter indtil modtagelsen og således i den kontraktperiode, der udløb i juli 2000. Kommissionen har henvist til, at sagsøgeren ved kontrakten har accepteret, at budgettet var begrænset til 800 000 EUR.

56 Kommissionen har understreget, at der i den periode, for hvilken sagsøgeren har forlangt en godtgørelse for den indsats, som sagsøgerens projektleder samt enkelte sagkyndige har ydet, forelå en kontrakt mellem sagsøgeren og Kommissionen. I kontrakten var der fastsat forskellige budgetrammer for at dække projektlederens og

de sagkyndiges arbejde. Ifølge Kommissionen har sagsøgeren overskredet beløbet for disse budgetrammer med den omhandlede indsats fra projektlederens og de sagkyndiges side.

57 Kommissionen har henvist til, at forlængelsen af den tredje kontrakt skyldtes den omstændighed, at gennemførelsen af bestemte projekter vedrørende materiel blev forsinket og gjorde det nødvendigt at indsætte flere sagkyndige i Zaporoshje. Som følge af forlængelsen af kontrakten forpligtede sagsøgeren sig til at varetage disse projekter indtil juli 2000. Kommissionen har medgivet, at denne forlængelse også fandt sted af hensyn til budgetreglerne De pågældende sagkyndiges medvirken kunne nemlig ikke afholdes over det fastsatte budget, såfremt der ikke allerede forelå en kontrakt på det tidspunkt, ligesom de sagkyndige heller ikke ville have været beskyttet med hensyn til forsikring og visa, såfremt de ikke havde udøvet deres aktiviteter inden for rammerne af en gyldig kontrakt.

58 Det samlede budget for den tredje kontrakt er ikke blevet ændret, men enkelte poster er blevet omfordelt. Ifølge Kommissionen var en forøgelse af budgettet ikke nødvendig, idet forlængelsen af kontraktperioden ikke ændrede noget i forhold til indholdet af sagsøgerens forpligtelser med hensyn til projektet vedrørende materiel. Aktivitetsplanerne behøvede kun et par mindre tilpasninger, da langt de fleste projekter ikke krævede yderligere midler. Kun to specifikke projekter blev påvirket af forlængelsen. Da projektlederen og de omhandlede sagkyndige ikke fik tildelt nye opgaver, blev der ikke fastsat et nyt vederlag for dem. Ifølge Kommissionen skulle de blot fuldende de aktiviteter, der var fastsat i den tredje kontrakt, herunder tillige forpligtelsen til at afslutte projekterne vedrørende materiel, som var blevet forlænget. Det har fra begyndelsen været klart fastlagt i den tredje kontrakt, at sagsøgeren ikke ville modtage et særligt vederlag for at afslutte projekter vedrørende materiel, idet denne ydelse var omfattet af det samlede budget. Ifølge Kommissionen var projektlederens rolle i denne forbindelse hovedsageligt begrænset til at overvåge modtagelsen af projekter vedrørende materiel, og denne næsten underordnede opgave kunne ikke begrunde en forøgelse af vederlaget til projektlederen. Kommissionen har bekræftet, at dette er årsagen til, at det samlede budget — trods forlængelsen af kontrakten — ikke er blevet forøget, hvilket sagsøgeren i øvrigt havde godkendt.

59 Sagsøgeren har gjort gældende, at de omhandlede ydelser hverken blev erlagt inden for rammerne af den tredje kontrakt eller inden for rammerne af den første tillægskontrakt. Den pågældende periode var derfor ikke reguleret ved en kontrakt. Det var nemlig kontraktens budget samt aktivitetsprogrammerne, der var afgørende for omfanget af de ydelser, der skulle præsteres, og ikke den tredje kontrakts officielle varighed.

60 Sagsøgeren har anført, at selskabet fra august 1998 med hensyn til projektlederen og fra april 1999 med hensyn til de sagkyndige ikke længere leverede tjenesteydelser i henhold til den tredje kontrakt, der ifølge sagsøgeren blev indgået for tiden frem til den 16. januar 1999. Efter sagsøgerens opfattelse var der — af budgetmæssige grunde — i projektlederens og de sagkyndiges aktivitetsplaner kun planlagt et enkelt arbejde indtil juni 1998. Sagsøgeren har gjort gældende, at det er disse programmer, der er afgørende for, om der er tale om ikke-kontraktmæssige eller kontraktmæssige ydelser, da de udgør en integrerende del af kontrakten og angiver perioden for udførelsen af den ydelse, som selskabet er kontraktmæssigt forpligtet til at erlægge. Fra juli 1998 var der ikke i den tredje kontrakts aktivitetsprogrammer fastlagt nogen opgaver. De omhandlede ydelser er således ikke omfattet af den tredje kontrakt.

61 De omhandlede aktiviteter er heller ikke omfattet af den første tillægskontrakt, som blev indgået i august 1998 ved afslutningen af den tredje kontrakts aktivitetsprogram. Ifølge sagsøgeren ville parterne med indgåelsen af denne tillægskontrakt gøre det muligt at fortsætte de forskellige projekter vedrørende materiel i overgangsperioden indtil indgåelsen af den fjerde kontrakt.

62 Selv om den tredje kontrakt blev forlænget ved den første tillægskontrakt indtil den 17. juli 2000, viste aktivitetsprogrammet, som blev udarbejdet i forbindelse med denne tillægskontrakt, vedrørende projektlederen, at det ikke regulerede projektlederens arbejde frem til denne dato. Ifølge sagsøgeren regulerede dette program ikke længere projektlederens arbejde fra og med august 1998. Kun to ugers arbejde, som var planlagt i december 1997, blev udskudt til juli 1998. Det eneste arbejde, der var planlagt fra juli 1998, var de sagkyndiges arbejde i henhold til forskellige projekter vedrørende materiel.

63 Ifølge sagsøgeren er arten af de sagkyndiges arbejde ikke omfattet af en kontrakt. Sagsøgeren har anført, at selskabet fuldt ud har leveret de sagkyndige ydelser, som var fastsat i kontrakten. Sagsøgeren forlanger kun vederlag for det arbejde, der ikke var fastlagt i aktivitetsprogrammerne, og som heller ikke kunne afholdes over budgettet for den tredje kontrakt.

64 Sagsøgeren har anført, at den budgetmæssige begrænsning sammen med arbejdsprogrammet sætter en bindende grænse for omfanget af de to parters forpligtelse til at levere ydelser. Kontraktens varighed kan ikke alene begrunde en udvidelse af denne forpligtelse. Selv om kontraktperioden er blevet forlænget, skyldtes dette ikke den vederlagsfrie udvidelse af den forpligtelse, der er forbundet med projektledelsen, men blot den omplacering, som var nødvendig for at integrere de nye sagkyndige. I overensstemmelse med kontraktbestemmelserne kunne omplaceringerne kun ske skriftligt, og derfor var indgåelsen af den første tillægskontrakt den eneste måde at integrere de nye sagkyndige i kontrakten på.

65 Da den første tillægskontrakt ikke indeholdt bestemmelser om en forøgelse af budgettet eller fastsatte en ny arbejdsperiode for projektlederen, og der for de sagkyndige kun var fastsat nye arbejdsperioder i den allerede anførte størrelsesorden, konkluderer sagsøgeren, at det var åbenbart, at selskabet ikke var forpligtet til at udføre de omhandlede ydelser med den begrundelse, at den officielle varighed af den tredje kontrakt ikke var blevet forlænget.

Erstatningssøgsmålet

66 Sagsøgeren har gjort gældende, at selskabets søgsmål er begrundet, idet Kommissionen har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og princippet om god forvaltningsskik og derved påført selskabet et tab på 332 083,60 EUR.

67 Hvad for det første angår den tjenstlige fejl, som Kommissionen efter sagsøgerens opfattelse har begået, har Kommissionen ved den adfærd, som den udviste under og efter kontraktforhandlingerne, givet sagsøgeren det indtryk, at selskabet ville modtage betaling for dets ydelser uden for kontrakt. Kommissionen har derfor tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Rettens dom af 17. december 1998, Embassy Limousines & Services mod Parlamentet (sag T-203/96, Sml. II, s. 4239). I det foreliggende tilfælde har Kommissionen tillige givet sagsøgeren anledning til at nære begrundede forhåbninger, som foranledigede sidstnævnte til at arbejde for Kommissionen uden kontrakt. Ved at fortsætte sine aktiviteter på baggrund af de løbende kontraktforhandlinger løb sagsøgeren — set med en forsigtig erhvervsdrivendes øjne — ikke en risiko, som sagsøgeren selv burde bære. Sagsøgeren har derimod handlet økonomisk fornuftigt og realistisk, eftersom Kommissionen havde overbevist sagsøgeren om, at selskabet ville få en anden kontrakt. Kommissionen rokkede heller ikke ved sagsøgerens overbevisning, men styrkede og opretholdt den gentagne gange under forhandlingerne.

68 I modsætning til, hvad der kendetegner indgåelsen af offentlige tjenesteydelsesaftaler, har omstændighederne i det foreliggende tilfælde skabt en berettiget forventning hos sagsøgeren om, at selskabet ville blive udpeget med henblik på at indgå en ny kontrakt om bistand på stedet. I aftalememorandummet undertegnet af G7-landene, Kommissionen og Ukraine i 1995, blev sagsøgeren udpeget som den vestlige sikkerhedspart i kernekraftanlægget i Zaporoshje. Sagsøgeren har henvist til, at indgåelsen af kontrakter om bistand på stedet almindeligvis sker ved en direkte aftale. Ifølge sagsøgeren herskede der hos parterne ingen tvivl om, at bistanden på stedet skulle fortsætte, og at det af bl.a sikkerhedsmæssige grunde var nødvendigt at forhindre en afbrydelse af ydelserne. Den direkte tildeling var i øvrigt yderligere en grund til, at omfanget af ydelserne kun blev fastsat til ca. et kalenderår i kontrakterne.

69 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen tillige har tilsidesat princippet om god forvaltningsskik ved at lade kontraktforhandlingerne bryde sammen som følge af dens uhensigtsmæssige forvaltning af kontrakten. Kommissionen var forpligtet til at udfærdige en beslutning med al den nødvendige omhu og at foretage en afvejning af de involverede interesser (Rettens dom af 19.3.1997, sag T-73/95, Oliveira mod Kommissionen, Sml. II, s. 381, og af 9.7.1999, sag T-231/97, New Europe Consulting og Brown mod Kommissionen, Sml. II, s. 2403). At flere administrative eller politiske organer i et af Unionens organer har været indblandet i sagen, beviser ikke,

at det nævnte organ ikke har indtaget en sammenhængende og konsekvent holdning over for de berørte (dommen i sagen Embassy Limousines & Services mod Parlamentet, præmis 87). Den berørte skal følgelig ikke lastes for, at det som følge af intern udskiftning af det ansvarlige personale ikke lykkedes Kommissionen i forbindelse med kontraktforhandlingerne at sikre, at disse forhandlinger blev fulgt op, eller at den var uforholdsmæssigt lang tid om at træffe en beslutning. Det var præcist det, der skete i sagsøgerens tilfælde. Kommissionen skabte og opretholdt nemlig på forskellige måder under kontraktforhandlingerne en berettiget forventning hos sagsøgeren, og lagde således flere gange en utilfredsstillende forvaltning af kontrakten og en utilstrækkelig intern organisation for dagen.

70 Sagsøgeren har desuden gjort gældende, at nægtelsen af at underskrive den anden tillægskontrakt viser, med hvilken efterladenhed tjenestemændene fortløbende er blevet informeret om forhandlingerne og de løbende kontrakter. Vadés erklæring i telefax af 23. september 1999 (»efter min opfattelse indeholdt den første tillægskontrakt [...], der blev indgået uden ændring af det samlede budget, en omlægning af budgetrammer med henblik på at skabe overensstemmelse med forlængelsen af aktiviteterne«) viste med al tydelighed, at han ikke selv havde læst den første tillægskontrakt, og at hans forgængere ikke havde forklaret ham, under hvilke omstændigheder den var blevet udarbejdet. Da det fastsatte budget for projektlederen allerede var opbrugt, da den første tillægskontrakt blev underskrevet, og restbeløbet på budgettet ifølge sagsøgeren ikke kunne dække de sagkyndiges aktiviteter, blev der aldrig foretaget en budgetomlægning, hvilket i øvrigt heller ikke var tilladt. Det fastsatte budget for henholdsvis projektlederen og de sagkyndige blev derfor ikke omlagt til at modsvare prislisten, der var bilagt den første tillægskontrakt, idet den eneste ændring i de forskellige budgetter var, at sondringen mellem det arbejde, der blev udført i Tyskland og i Ukraine, blev afskaffet. Formålet hermed var at lette afregningen for arbejdet, selv om denne ændring ikke havde nogen indflydelse på de forskellige budgetter, der var fastsat for de sagkyndige eller projektlederen.

71 Hvad dernæst angår sagsøgerens tab, har sagsøgeren gjort gældende, at selskabet ved at forlade sig på Kommissionens løfte og fortsætte sin virksomhed uden for kontrakt har mistet et beløb på 332 083,60 EUR.

72 Hvad endelig angår årsagssammenhængen mellem den tjenstlige fejl og tabet har sagsøgeren anført, at der mellem den tjenstlige fejl, som Kommissionen har begået, og det lidte tab, foreligger den nødvendige årsagssammenhæng, som kan begrunde en erstatning. Tabet er en tilstrækkelig direkte følge af den adfærd, der bebrejdes Kommissionen.

73 Sagsøgeren har konkluderet, at det tab, sagsøgeren har lidt, også er direkte forbundet med Kommissionens utilstrækkelige administrative organisation. Den mangelfulde informationsudveksling mellem de efter hinanden følgende tjenestemænd har medført yderligere forsinkelse og er også forklaringen på såvel ydelserne uden for kontrakt som deres varighed og dermed det tab, som sagsøgeren har lidt.

74 Sagsøgeren har anmodet om, at Kommissionens tjenestemænd Guy Doucet, Kalbe, Jousten, Lütkemeyer og Vadé, samt Zaiss, Hoensch, Collignon og Möller høres som vidner ved Retten navnlig vedrørende spørgsmålet om omfanget af drøftelserne mellem Kommissionen og sagsøgeren, håndteringen af kontraktforhandlinger og udtømningen af budgettet.

75 Kommissionen har anført, at søgsmålet er åbenbart ugrundet. Der kan ikke anlægges sag mod Kommissionen i henhold til artikel 228, stk. 2, EF, da der ikke foreligger en tjenstlig fejl.

76 Kommissionen har for det første bestridt påstanden om, at den har givet sagsøgeren anledning til at nære begrundede forhåbninger.

77 For det andet har Kommissionen bestridt påstanden om, at den har tilsidesat princippet om god forvaltningsskik gennem en uhensigtsmæssig kontraktforvaltning.

Rettens bemærkninger

78 Tvisten er opstået ved udløbet af det kontraktforhold, der blev indgået mellem parterne i 1994, og de drøfter spørgsmålet om, hvorvidt tvisten er opstået i forbindelse med gennemførelsen af den tredje kontrakt og den første tillægskontrakt hertil eller ej. Disse to hypoteser skal undersøges efter hinanden.

79 I medfør af bestemmelserne i artikel 238 EF, sammenholdt med bestemmelserne i Rådets afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom af 24. oktober 1988 om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (EFT L 319, s. 1), med senere ændringer, har Retten kun kompetence til at træffe afgørelse vedrørende kontraktretlige tvister, som indbringes for den af fysiske eller juridiske personer, såfremt der foreligger en voldgiftsbestemmelse.

80 Foreligger der ikke en sådan bestemmelse, kan Retten ikke træffe afgørelse i en tvist, der udspringer af en kontrakt. I modsat fald ville Retten udvide sin dømmende myndighed til andre tvister end dem, som udtømmende er forbeholdt dens afgørelse ved artikel 240 EF, der netop tildeler de nationale retter en almindelig kompetence til at påkende søgsmål, hvori Fællesskabet er part (Domstolens dom af 21.5.1987, forenede sager 133/85-136/85, Rau m.fl., Sml. s. 2289, præmis 10, og Rettens kendelse af 10.7.2002, sag T-387/00, Comitato organizzatore del convegno internazionale mod Kommissionen, Sml. II, s. 3031, præmis 37).

81 I det foreliggende tilfælde indeholder den tredje kontrakt, som tvisten ifølge Kommissionen udspringer af, ingen klausul, der tillægger Retten kompetence til at afgøre tvister i forbindelse med dens gennemførelse, idet denne kompetence derimod udtrykkeligt tillægges domstolene i Bruxelles (jf. ovenfor, præmis 7).

82 Det bemærkes, at Retten i det foreliggende tilfælde ikke kan afgøre, om de omhandlede arbejder falder inden for kontrakten, uden at fortolke den tredje kontrakt og den første tillægskontrakt hertil. Såfremt de nævnte arbejder er omfattet af den kontrakt, som sagsøgeren og Kommissionen har indgået, har Retten ikke kompetence til at afgøre tvisten, og sagen må afvises med denne begrundelse.

83 For så vidt som det ikke kan udelukkes, at den nationale domstol, der har kompetence til at fortolke den tredje kontrakt, når til den konklusion, at de omhandlede arbejder er blevet udført uden for kontraktens anvendelsesområde, skal der tages stilling til, om Kommissionen har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og princippet om god forvaltningsskik, således som sagsøgeren har påstået.

84 Ifølge fast retspraksis forudsætter Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, jf. artikel 288, stk. 2, EF, opfyldelse af en række betingelser, nemlig at den adfærd, som institutionerne hævdes at have udvist, er retsstridig, at der foreligger et reelt tab, og at der er årsagssammenhæng mellem den påståede adfærd og det påberåbte tab (jf. Rettens dom af 29.9.1982, sag 26/81, Oleifici Mediterranei mod EØF, Sml. s. 3057, præmis 16, og Rettens dom af 11.7.1996, sag T-175/94, International Procurement Services mod Kommissionen, Sml. II, s. 729, præmis 44).

85 Så snart en af disse betingelser ikke er opfyldt, må sagsøgte frifindes i det hele, uden at det er nødvendigt at undersøge, om de øvrige betingelser for dette ansvar er opfyldt (Domstolens dom af 15.9.1994, sag C-146/91, KYDEP mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4199, præmis 19, og Rettens dom af 20.2.2002, sag T-170/00, Förde-Reederei mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 515, præmis 37, og af 19.3.2003, sag T-273/01, Innova Privat-Akademie mod Kommissionen, Sml. II, s. 1093, præmis 23).

86 Kommissionens adfærd skal vurderes i overensstemmelse med disse principper.

87 Hvad angår den første betingelse er det i henhold til retspraksis et krav, at der er tale om en tilstrækkelig kvalificeret en bestemmelse, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder (Domstolens dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. I, s. 5291, præmis 42). Hvad angår den anden betingelse er det afgørende kriterium for, om en overtrædelse af fællesskabsretten kan anses for tilstrækkelig kvalificeret, om den pågældende fællesskabsinstitution åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser. Såfremt denne institution har et stærkt begrænset eller intet skøn, kan selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af fællesskabsretten, være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse (Domstolens dom af 10.12.2002, sag C-312/00 P, Kommissionen mod Camar og Tico, Sml. I, s. 11355, præmis 54, Rettens dom af 12.7.2001, forenede sager T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 og T-225/99, Comafrica og Dole Fresh Fruit Europe mod Kommissionen, Sml. II, s. 1975, præmis 134).

88 I det foreliggende tilfælde skal der først tages stilling til, om Kommissionens adfærd udgør en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

89 Ifølge fast retspraksis omfatter retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som er et af Fællesskabets grundprincipper, enhver borger, hos hvem Fællesskabets administration har givet anledning til begrundede forhåbninger ved at afgive præcise løfter. Sådanne løfter skal, uanset under hvilken form de er afgivet, være præcise, ubetingede og samstemmende og hidrører fra pålidelige og troværdige kilder. Derimod kan ingen påberåbe sig tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter (dommen i sagen Innova Privat-Akademie mod Kommissionen, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

90 Det bemærkes for det første, at kontraktforhandlingerne ikke i sig selv binder parterne. Dernæst skal der tages stilling til, om Kommissionen under kontraktforhandlingerne har afgivet præcise løfter over for sagsøgeren, som har givet denne anledning til begrundede forhåbninger.

91 I denne forbindelse har sagsøgeren henvist til forskellige drøftelser, som sagsøgeren har ført med Kommissionen, og til forskellige skrivelser.

92 Med hensyn til den af sagsøgeren påberåbte telefonsamtale med Korsak, som var ansvarlig for indkøb af udstyr for Kommissionens regning, og som fandt sted, efter at det første forslag til den fjerde kontrakt var blevet fremsendt til Kommissionen i foråret 1998, og hvoraf sagsøgeren mente at kunne udlede, at en underskrift af kontrakten var umiddelbart forestående, bemærkes, at der ikke i sagens akter findes forhold, der gør det muligt at fastslå, at de hævdede mundtlige løfter, som Kommissionen nægter af have fremsat, er afgivet, og derfor heller ikke, at de har et indhold, der er en forudsætning for, at de kan skabe en berettiget forventning (jf. i denne retning Rettens dom af 8.11.2000, forenede sager T-485/93, T-491/93, T-494/93 og T-61/98, Dreyfus m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3659, præmis 87). Det samme gælder for alle de andre mundtlige løfter, som der ikke i sagens akter findes støtte for.

93 Ifølge sagsøgeren fortsatte kontraktforhandlingerne mellem parterne uden afbrydelse i efteråret 1998. Sagsøgeren har bl.a. henvist til Norbert Joustens telefax af 22. december 1998, hvoraf det fremgår, at der ikke længere var noget til hinder for underskrivelsen af den fjerde kontrakt. Telefaxen var affattet som følger:

»Efter Deres skrivelse af 3. december 1998 skal jeg herved meddele Dem, at jeg i dag har fremsendt [referenceoplysningerne] i kontrakten [om bistand på stedet] 1997 til GKN i [»Den Fælles Forvaltningstjeneste for EU-bistand til Tredjelande«] (Guy

Doucet), der vil kontakte Dem vedrørende de andre dele af Deres forslag (bilag D, sammenhæng mellem bilag B og bilag A osv.).«

94 Det fremgår klart af ordlyden af denne telefax, at sagsøgeren blot oplyses om forhandlingernes forløb. Det fremgår af telefaxen, at de spørgsmål, der var forbundet med bilag D og bilag B, endnu ikke var afklaret, og at disse spørgsmål ikke var af underordnet karakter, men forudsatte yderligere forhandlinger, og at en underskrivelse af kontrakten derfor ikke kunne være umiddelbart forestående.

95 Kontraktforhandlingerne fortsatte derfor, og sagsøgeren sendte efterfølgende flere versioner af den fjerde kontrakt til Kommissionen.

96 Imidlertid opstod der uoverensstemmelser mellem parterne vedrørende vurderingen af bestemte projekter.

97 Endvidere fremgår det af sagen, at projektlederen Hoensch i årenes løb var blevet kritiseret af såvel Kommissionens delegation i Kiev som af Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles. Kommissionen anmodede nemlig flere gange sagsøgeren om at udskifte projektlederen, hvilket sagsøgeren afviste.

98 Efter disse uoverensstemmelser ophævede Kommissionen den tredje kontrakt ved skrivelse af 25. oktober 1999 i medfør af artikel 41 i de almindelige TACIS-betingelser.

99 Det fremgår i øvrigt af sagen, at foruden de problemer, der var forbundet med projektlederen Hoensch og med vurderingen af visse projekter, har sagsøgerens egen adfærd under forhandlingerne ikke gjort indgåelsen af den fjerde kontrakt lettere. Af sagen fremgår det, at sagsøgeren flere gange nægtede at tage hensyn til de af Kommissionen foreslåede ændringer, og at sagsøgeren således selv bidrog til, at kontraktforhandlingerne trak ud, samt at sagsøgeren selv er delvis skyld i forhandlingernes endelige sammenbrud, hvilket sagsøgeren medgav under retsmødet.

100 Det bemærkes, at der således ikke på noget tidspunkt blev indgået en endelig aftale med hensyn til indgåelsen af den fjerde kontrakt. Sagsøgeren kan derfor ikke påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i forbindelse med indgåelsen af den fjerde kontrakt. Den omstændighed, at Kommissionen anmodede sagsøgeren om at fremlægge forskellige forslag til kontrakten, indgår som en integrerende del af almindelige kontraktforhandlinger, og Kommissionen har ikke tilskyndet sagsøgeren til at overskride de risici, der er forbundet med dennes virksomhed (jf. i denne retning dommen i sagen Embassy Limousines & Services mod Parlamentet, præmis 75).

101 Der skal endvidere tages stilling til, om Kommissionen har afgivet præcise løfter og derved givet sagsøgeren anledning til begrundede forhåbninger om, at der ville blive ydet et vederlag for de omhandlede ydelser på en anden måde end inden for rammerne af en eventuel fjerde kontrakt.

102 Det fastslås i denne forbindelse, at sagsøgeren navnlig har støttet sig på mundtlige løfter afgivet af Kommissionens tjenestegrene og på forskellige skrivelser, der enten hidrører fra sagsøgeren selv eller fra Kommissionen. Sagsøgeren har endvidere henvist til Revisionsrettens særberetning.

103 Det må med hensyn til de hævdede mundtlige løfter generelt fastslås, at der ikke i sagens akter findes forhold, der gør det muligt at fastslå, at disse løfter, som Kommissionen nægter af have fremsat, er afgivet, og derfor heller ikke, at de har et indhold, der er en forudsætning for, at de kan skabe en berettiget forventning.

104 Med hensyn til skrivelsen af 20. oktober 1998, hvorved Kommissionen foreslog sagsøgeren at indgå en kontrakt, der udelukkede det arbejde, for hvilket der endnu ikke var truffet en aftale, og som sagsøgeren har henvist til for at bevise, at Kommissionen lovede at betale for sagsøgerens tjenesteydelser med tilbagevirkende kraft, bemærkes, at dette forslag vedrørte indgåelsen af den fjerde kontrakt og TACIS-programmet for 1997, og at Kommissionen således fremlagde et forslag om at indgå en kontrakt vedrørende resten af det arbejde, som vedrørte TACIS-programmet for 1997. Denne skrivelse beviser således på ingen måde, at de omhandlede aktiviteter skulle betales med tilbagevirkende kraft.

105 Hvad angår skrivelsen af 14. april 1999, hvori sagsøgeren sammenfattede resultaterne fra mødet den 16. marts 1999 og oplyste, at selskabet — i overensstemmelse med Kommissionens udtrykkelige anmodning — fremlagde et forslag til en kontrakt med tilbagevirkende kraft for den periode, der ikke var omfattet af en kontrakt, bemærkes blot, at da denne skrivelse, hvis indhold Kommissionen har bestridt, hidrører fra sagsøgeren selv, kan det ikke alene på grundlag heraf fastslås, at Kommissionen faktisk fremsatte en sådan anmodning under mødet.

106 På samme måde beviser skrivelsen af 25. august 1999, hvorved sagsøgeren fremlagde forslaget til den anden tillægskontrakt til den tredje kontrakt, på ingen måde, at Kommissionen skulle have anmodet om fremlæggelsen af en sådan tillægskontrakt, eller at den skulle have lovet at betale de af sagsøgeren leverede ydelser med tilbagevirkende kraft.

107 Ved telefax af 23. september 1999 nægtede Kommissionen nemlig at underskrive denne tillægskontrakt med følgende ord:

»Efter min opfattelse indeholdt den første tillægskontrakt [...], der blev indgået uden ændring af det samlede budget, en omlægning af budgetrammer med henblik på at skabe overensstemmelse med forlængelsen af aktiviteterne.

De har nu forelagt mig et forslag, som ikke omfatter de nye opgaver og som forelægges i udgangen af august med henblik på at omfatte aktiviteter, der kan henføres til perioden fra juli [måned] 1998 til juni [måned] 1999, dvs. med tilbagevirkende kraft. Af disse grunde kan Kommissionen kun afslå at tage stilling til et sådant forslag.«

108 Endvidere har sagsøgeren henvist til mødet af 24. november 1999, under hvilket sagsøgeren atter påstår at have fået tilsagn om en skadesløsholdelse for det arbejde, der blev udført fra august 1998, medmindre den planlagte revision af den tredje kontrakt viste, at arbejdet var utilfredsstillende. Kommissionen har bilagt svarskriftet dens håndskrevne notater fra dette møde. Det fremgår af disse notater, at drøftelserne vedrørte virkningerne af ophævelsen af den tredje kontrakt og de problemer, der var forbundet med Hoensch, samt muligheden for at genoprette dennes omdømme med Kommissionens hjælp. Det er ikke på grundlag af disse notater muligt at fastslå, at Kommissionen skulle have afgivet løfte om at betale for de omhandlede tjenesteydelser med tilbagevirkende kraft. Under alle omstændigheder fandt dette møde sted den 24. november 1999, og sagsøgeren kan ikke påberåbe sig en berettiget forventning fra et møde med hensyn til de tjenesteydelser, som sagsøgeren har erlagt inden dette møde.

109 Desuden bemærkes, at Kommissionen inden for rammerne af TACIS-programmet kun kunne betale sagsøgeren på grundlag af en kontrakt. Henset til sagsøgerens lange erfaring med TACIS-programmet, burde sagsøgeren kende de retlige procedurer, der er forbundet med dette program, og kunne ikke være uvidende om nødvendigheden af en kontrakt.

110 Under disse omstændigheder må det fastslås, at sagen ikke indeholder nogen skrivelse fra Kommissionen, hvori Kommissionen lover sagsøgeren at betale de omhandlede ydelser med tilbagevirkende kraft.

111 Sagsøgeren har endvidere henvist til Revisionsrettens særberetning nr. 6/97 for at godtgøre, at indgåelsen af kontrakter med tilbagevirkende kraft var mulig. Det fremgår af denne beretning, at der var vanskeligheder med hensyn til indgåelsen af kontrakter vedrørende bistand på stedet, og at Kommissionen tilsyneladende også havde indgået kontrakter med tilbagevirkende kraft, hvilket Revisionsretten kritiserede.

112 Kommissionen imødegik Revisionsrettens kritik med disse ord:

»Det hændte tidligere, at kontrakter blev undertegnet »efterfølgende«, fordi den administrative forberedelse tog for lang tid. Der er truffet foranstaltninger til at undgå, at dette problem opstår på ny. [...] Kommissionen anmoder aldrig eksperterne om at udføre et arbejde, der ikke har nogen godkendt kontraktmæssig dækning. Der kan være mange årsager til tidsforskydninger mellem to kontrakter, og det meddeles derfor medkontrahenterne, at alene aktiviteter dækket af kontrakterne med Kommissionen henhører under Kommissionens ansvar.«

113 For det første bemærkes, at denne beretning vedrører en periode, der lå forud for den her omhandlede. For det andet — selv om det af beretningen fremgår, at Kommissionen indgik kontrakter med tilbagevirkende kraft — kan hverken beretningen eller Kommissionens svar forpligte Kommissionen til at forsætte med at indgå kontrakter med tilbagevirkende kraft, hvilket netop var den adfærd, som Revisionsretten kritiserede. Der er ikke holdepunkter for at antage, at beretningen skulle kunne give sagsøgeren en berettiget forventning med hensyn til den omstændighed, at Kommissionen ville indgå en kontrakt med tilbagevirkende kraft med sagsøgeren.

114 Under disse omstændigheder bemærkes, at der ikke i sagens akter findes forhold, der gør det muligt at fastslå, at Kommissionen afgav præcise løfter til sagsøgeren om, at der ville blive betalt for det omhandlede arbejde med tilbagevirkende kraft inden for rammerne af den fjerde kontrakt eller inden for rammerne af en anden efterstående kontrakt, og som har kunnet give sagsøgeren anledning til at nære

nogen form begrundede forhåbninger. En forsigtig erhvervsdrivende, der har kendskab til TACIS-programmet, burde desuden kende de risici, der er forbundet med at indgå en kontrakt med tilbagevirkende kraft, der muligvis er i strid med de principper, der binder Kommissionen inden for rammerne af en forskriftsmæssig og økonomisk forvaltning af fællesskabsmidler.

115 Det fremgår derfor ikke, at Kommissionen har begået en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

116 Der skal herefter tages stilling til, om Kommissionen har udvist en adfærd, der udgør en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af princippet om god forvaltningsskik.

117 I denne forbindelse har sagsøgeren med henvisning til Revisionsrettens særberetning nr. 25/98 gjort gældende, at Kommissionen ikke sikrede, at kontraktforhandlingerne blev fulgt op som følge af den fortsatte udskiftning af personalet, hvilket førte til, at den fjerde kontrakt ikke blev indgået.

118 I Revisionsrettens særberetning nr. 25/98 konstateres bl.a., at »Forvaltningsenheden i GD [Eksterne Forbindelser: Europa og de Nye Uafhængige Stater, den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, Kommissionens Delegationer] råde[de] ikke over de menneskelige ressourcer, der er nødvendige for at sikre en korrekt overvågning af programgennemførelsen«, og at »Kommissionens regnskabsafslutning i 1997 som et led i afregningen af PHARE- og TACIS-kontrakterne blev vanskeliggjort af »huller i institutionens hukommelse«, som skyldtes udskiftninger i det kontraktansatte personale og også, at der ikke anvendtes korrekte forvaltningsprocedurer. Kommissionen har ikke truffet foranstaltninger til hindring af, at en sådan situation opstår igen«.

119 Det fremgår således af denne rapport, at den netop vedrører og kritiserer Kommissionens tidligere praksis og ikke den, der var gældende under forhandlingerne vedrørende indgåelsen af den fjerde kontrakt. Gennem en omstrukturering af dens tjenestegrene og oprettelsen af Den Fælles Forvaltningstjeneste for EU-bistand til Tredjelande forsøgte Kommissionen netop at forbedre gennemførelsen af TACIS-programmerne.

120 I øvrigt har sagsøgeren ikke ført konkret bevis for, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik. I denne forbindelse har sagsøgeren anført, at selskabet den 14. april 1999 fremlagde et nyt forslag til den fjerde kontrakt, hvoraf det fremgik, at det drejede sig om en fuldstændig revideret version af »referenceoplysninger«, men som ifølge sagsøgeren var materielt identisk med det, som GD »Eksterne Forbindelser: Europa og De Nye Uafhængige Stater, Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, Kommissionens Delegationer« allerede havde gennemgået i december 1998, hvilket beviste, at den fortsatte udskiftning af det ansvarlige personale i Kommissionen medførte »huller i institutionens hukommelse«, som allerede fastslået af Revisionsretten. Denne omstændighed beviser på ingen måde, at princippet om god forvaltningsskik er tilsidesat, men derimod, at sagsøgerens egen adfærd er kritisabel.

121 Under disse omstændigheder findes Kommissionen ikke at have tilsidesat princippet om god forvaltningsskik, hvorfor sagsøgerens argumentation i denne forbindelse må forkastes, uden at det er nødvendigt at undersøge, om dette princip har til virkning at tillægge borgerne rettigheder.

122 Da betingelsen om, at den adfærd, som Kommissionen har udvist, skal være retsstridig, ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde, bør Kommissionen frifindes, uden at det er nødvendigt at undersøge, om de øvrige betingelser for at det nævnte ansvar er opfyldt, eller at afhøre vidner for Retten.

Sagens omkostninger

123 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, og sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges sagsøgeren at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Legal Tiili Vadapalas

Således afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. marts 2005.

H. Jung H. Legal

Justitssekretær Afdelingsformand