Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 16 juli 2020*

”Överklagande – Skiljedomsklausul – Bidragsavtal som ingåtts i samband med det särskilda programmet ’Civilrätt’ för perioden 2007–2013 – Revisionsrapporter i vilka det ifrågasätts att vissa kostnader är stödberättigande – Europeiska kommissionens beslut att återkräva felaktigt utbetalda belopp – Artikel 299 FEUF – Kommissionens befogenhet att anta ett verkställbart beslut inom ramen för avtalsförhållanden – Unionsdomstolens behörighet – Effektivt domstolsskydd”

I mål C-584/17 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol som ingavs den 4 oktober 2017,

ADR Center SpA, Rom (Italien), företrätt av advokaterna A. Guillerme och T. Bontinck,

sökande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Estrada de Solà och A. Katsimerou, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal samt domarna J. Malenovský och F. Biltgen (referent),

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 27 februari 2019,

och efter att den 7 november 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

1 ADR Center SpA (nedan kallat ADR) har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 20 juli 2017, ADR Center/kommissionen (T-644/14, EU:T:2017:533) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen ADR Center SpA:s talan om dels ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2014) 4485 slutlig av den 27 juni 2014 om återbetalning av en del av det finansiella bidrag som betalats ut till ADR i enlighet med tre bidragsavtal som ingåtts i samband med det särskilda programmet ”Civilrätt” (nedan kallat det omtvistade beslutet), dels yrkande om förpliktelse för kommissionen att till bolaget erlägga det återstående saldot på de tre bidragsavtalen med ett belopp på 49 172,52 euro jämte skadestånd.

Tillämpliga bestämmelser

2 I artikel 2 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 2012, s. 1) (nedan kallad budgetförordningen) föreskrivs bland annat att med institution förstås kommissionen som den institution som avses i nämnda förordning.

3 Artikel 79.2 i budgetförordningen har följande lydelse:

”Varje institution får införa ett formellt förfarande för att fastställa fordringar på andra gäldenärer än medlemsstater, varvid förfarandet ska bestå i ett beslut som ska räknas som verkställbart i den mening som avses utgöra exekutionstitel enligt artikel 299 [FEUF].

…”

4 I artikel 90 i budgetförordningen föreskrivs följande:

”1. En betalning får endast ske under förutsättning att det är styrkt att motsvarande verksamhet överensstämmer med bestämmelserna i den grundläggande akten eller kontraktet och omfattar en eller flera av följande transaktioner:

a) En betalning av hela det utestående beloppet.

b) En betalning av utestående belopp på något av följande sätt:
   i) En förhandsfinansiering, eventuellt uppdelad i flera utbetalningar, som får ske efter det att delegeringsöverenskommelsen, kontraktet eller bidragsöverenskommelsen har undertecknats eller efter delgivning av bidragsbeslutet.
   ii) En eller flera mellanliggande betalningar, som ska motsvaras av ett delvis genomförande av åtgärden.
   iii) Slutbetalning av utestående belopp, som får ske när åtgärden är helt genomförd.

…”

Bakgrund till tvisten

5 Bakgrunden till tvisten beskrivs i punkterna 1-42 i den överklagade domen. Den kan såvitt avser förevarande förfarande sammanfattas enligt följande.

6 ADR är ett bolag med säte i Italien som tillhandahåller tjänster inom området för uppgörelser i godo.

7 I december 2008 ingick kommissionen tre bidragsavtal (nedan kallade bidragsavtalen) med konsortier, däribland ADR, som samordnade, i enlighet med Europaparlamentets och rådets beslut 1149/2007/EG av den 25 september 2007 om fastställande för 2007–2013 av det särskilda programmet ”Civilrätt” inom ramen för det allmänna programmet ”Grundläggande rättigheter och rättvisa” (EUT L 257, 2007, s. 16).

8 Enligt artikel I.6 i bidragsavtalen, jämförd med artikel II.15.4 i dessa avtal, skulle samordnaren, inom två månader från avslutandet av den berörda åtgärden, inge för det första en slutrapport om det tekniska genomförandet av åtgärden, för det andra en slutlig finansiell sammanställning av de faktiska stödberättigande kostnader som uppkommit i enlighet med strukturen och beskrivningen av den preliminära budgeten och, för det tredje, en fullständig sammanställning av intäkterna och utgifterna för nämnda åtgärd.

9 I artikel I.9 i bidragsavtalen angavs att bidragen reglerades av klausulerna i själva avtalen, av tillämpliga unionsbestämmelser och, i andra hand, av den belgiska lagstiftningen om stöd. Där angavs att stödmottagarna kunde väcka talan vid unionsdomstolen mot kommissionens beslut om tillämpningen av bestämmelserna i det aktuella bidragsavtalet och om dess genomförande.

10 I artikel II.14.1 i bidragsavtalen angavs de allmänna kriterier som kostnaderna skulle uppfylla för att kunna betraktas som stödberättigande kostnader för den berörda åtgärden.

11 I artikel II.19.5 i bidragsavtalen angavs att kommissionen enligt artikel 256 EG (nu artikel 299 FEUF) kunde formalisera fastställandet av en fordran mot andra personer än stater i ett verkställbart beslut. Detta beslut kunde överklagas till tribunalen.

12 Artikel II.20 i bidragsavtalen innehöll detaljerade bestämmelser om kontroller och revisioner.

13 Efter det att slutrapporterna hade lämnats in och med hänsyn till deras innehåll underrättade kommissionen ADR om sin avsikt att återkräva vissa belopp som hade betalats ut i form av förfinansiering som bolaget hade gjort i samband med bidragsavtalen.

14 Till följd av motstridiga revisioner från kommissionens sida meddelade kommissionen dessutom, den 10 juni 2013, ADR de belopp som den hade beslutat att kräva in på grund av att vissa kostnader som deklarerats för vart och ett av de aktuella avtalen inte var stödberättigande. Kommissionen underrättade även ADR om att den inom en månad skulle sända bolaget debetnotorna och att bolaget i förekommande fall skulle företa avräkning eller tvångsvis driva in felaktigt utbetalda belopp.

15 Genom skrivelse av den 9 juli 2013 bestred ADR revisorernas slutsatser och hävdade att kommissionens återbetalningskrav var ogiltiga, eftersom de hade antagits mer än två år efter det att revisionen hade avslutats.

16 Den 16 oktober 2013 tillställde kommissionen ADR tre debetnotor avseende vart och ett av de aktuella avtalen och belopp på 62 649,47 EUR, 78 991,12 EUR respektive 52 634,75 EUR. I debetnotorna angavs att för det fall betalning uteblev på förfallodagen skulle dröjsmålsränta utgå på de belopp som felaktigt hade betalats ut.

17 Den 27 juni 2014, efter att ha skickat påminnelser till ADR den 16 december 2013 och formella underrättelser den 26 februari 2014, antog kommissionen det omtvistade beslutet med stöd av artikel 299 FEUF och artikel 79.2 i budgetförordningen. Genom detta beslut ålade kommissionen ADR att återkräva det belopp på 194 275,34 EUR som ADR var skyldigt att betala i enlighet med bidragsavtalen, jämte dröjsmålsränta på 3 236 EUR till och med den 30 april 2014, och ett ytterligare belopp på 21,30 EUR per dags försening från och med den 1 maj samma år. I artikel 4 i det angripna beslutet angavs bland annat att beslutet var verkställbart i den mening som avses i artikel 299 första stycket FEUF.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

18 ADR väckte, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 30 augusti 2014, talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, betalning av det utestående beloppet enligt bidragsavtalen på 49 172,52 EUR samt skadestånd på grund av påstådd skada för ADR:s anseende och den tid som dess personal lagt ned på att försvara sina intressen i samband med det administrativa förfarandet och domstolsförfarandet.

19 När det gäller frågan huruvida ADR:s talan kunde tas upp till sakprövning vad gäller yrkandet om utbetalning av det återstående beloppet, erinrade tribunalen i punkt 56 i den överklagade domen om att frågan huruvida detta yrkande kan tas upp till sakprövning beror på talans rättsliga natur. Tribunalen fann nämligen att även om en talan väckts med stöd av artikel 263 FEUF, kan den inte tas upp till sakprövning, eftersom det inte ankommer på unionsdomstolen att i samband med prövningen av unionsrättsakters lagenlighet rikta förelägganden till unionsinstitutionerna eller att träda i deras ställe. Det ankommer på dessa att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa en dom som har meddelats till följd av en talan om ogiltigförklaring.

20 I punkterna 59 och 60 i den överklagade domen preciserade tribunalen emellertid att en talan, trots att den uttryckligen grundar sig på artikel 263 FEUF, i själva verket kan ha ett dubbelt syfte, inte bara i syfte att få det angripna beslutet ogiltigförklarat, utan även att få fastställt att kommissionen inte hade den aktuella avtalsfordran. Tribunalen har i detta avseende slagit fast att när avtalet innehåller en skiljedomsklausul, i den mening som avses i artikel 272 FEUF, kan den pröva huruvida den talan som väckts delvis kan omkvalificeras. Enligt tribunalen är en sådan omkvalificering möjlig, utan att svarandeinstitutionens rätt till försvar påverkas, om sökanden inte uttryckligen motsätter sig detta och åtminstone en grund avseende åsidosättande av de bestämmelser som gäller avtalsförhållandet i fråga har åberopats i ansökan, i enlighet med bestämmelserna i artikel 44.1 c i tribunalens rättegångsregler.

21 Efter att i punkt 61 i den överklagade domen ha gjort en partiell omkvalificering av den talan som väckts vid den såsom en talan som väckts med stöd av såväl artikel 263 FEUF som artikel 272 FEUF, slog tribunalen fast, i punkt 62 i den överklagade domen, att artikel 272 FEUF, som ”innebär att unionsdomstolen ska göra en fullständig rättslig prövning”, ”till skillnad från den domstol vid vilken talan väckts på grundval av artikel 263 FEUF”, kunde pröva vilken typ av yrkande som helst som åberopats enligt en skiljedomsklausul. Tribunalen fann följaktligen att ADR:s yrkande om utbetalning av det utestående beloppet enligt bidragsavtalen kunde tas upp till sakprövning. Tribunalen ansåg därför att ADR:s yrkande om utbetalning av det utestående beloppet enligt bidragsavtalen kunde prövas i sak,

22 I punkt 67 i den överklagade domen avvisade tribunalen yrkandet om skadestånd för den skada som ADR påstod sig ha lidit, eftersom det inte uppfyllde något av de tre villkor som uppställs i rättspraxis för att unionen ska ådra sig skadeståndsansvar för en skada som orsakats av en av dess institutioner eller ett av dess organ eller byråer.

23 När det gäller prövningen i sak av ADR:s talan erinrade tribunalen inledningsvis, i punkt 70 i den överklagade domen, om att unionsdomstolen, vid vilken en talan om ogiltigförklaring väckts med stöd av artikel 263 FEUF, ska pröva den angripna rättsaktens lagenlighet enligt FEU-fördraget eller enligt någon rättsregel som gäller dess tillämpning och därmed unionsrätten. Tribunalen tillade att i en talan som väckts med stöd av artikel 272 FEUF kan en sökande däremot endast klandra institutionen i fråga för att ha åsidosatt avtalsvillkor eller de rättsregler som är tillämpliga på avtalet. Tribunalen prövade därefter arten av de fem grunder som ADR hade åberopat för att avgöra huruvida de argument som hade åberopats till stöd för dessa grunder syftade till att bestrida det omtvistade beslutets lagenlighet, i den mening som avses i artikel 263 FEUF, eller huruvida dessa argument däremot i sak ingick i en avtalsrättslig tvist och därför skulle prövas med beaktande av att bidragsavtalen inte hade fullgjorts eller att den lagstiftning som var tillämplig på dem hade åsidosatts.

24 Eftersom det omtvistade beslutet endast innebar att kommissionens påstådda fordran enligt avtalet mot ADR blev verkställbar, fann tribunalen det lämpligt att först ta ställning till förekomsten av denna fordran och dess storlek.

25 I punkterna 91–116 i den överklagade domen prövade tribunalen den tredje grunden, enligt vilken kommissionen hade åsidosatt sin skyldighet att uppfylla sin bevisbörda i det avseendet.

26 I detta sammanhang erinrade tribunalen i punkt 93 i den överklagade domen om att enligt en grundläggande princip för unionens finansiella stöd kan unionen endast bevilja stöd för faktiskt uppkomna kostnader. Enligt tribunalen räcker det inte att stödmottagaren visar att ett projekt har genomförts för att det ska vara berättigat att bevilja stödet, utan stödmottagaren måste även visa att han har burit de deklarerade kostnaderna i enlighet med de finansiella villkor som fastställts för beviljandet av stödet, eftersom endast styrkta kostnader kan anses vara stödberättigande. Tribunalen slog härvid fast att skyldigheten att iaktta dessa villkor utgjorde ett av mottagarens ”väsentliga åtaganden” och därför villkorade beviljandet av detta stöd.

27 Efter att i punkt 94 i den överklagade domen ha påpekat att denna princip återspeglades i bidragsavtalen och efter att i punkt 96 i den överklagade domen ha konstaterat att de slutliga revisionsrapporterna utgjorde bevisning till stöd för kommissionens påståenden om fullgörandet av avtalen, prövade tribunalen de olika argument som ADR hade anfört avseende underkännandet av vissa utgifter.

28 Tribunalen drog i punkt 103 i den överklagade domen slutsatsen att det, mot bakgrund av revisorernas konkreta konstateranden, ankom på ADR att lägga fram bevisning som visade att kostnaderna i fråga uppfyllde de villkor för stödberättigande som föreskrivs i bidragsavtalen. Eftersom ADR inte hade lagt fram någon bevisning vare sig under det administrativa förfarandet eller vid tribunalen, fann tribunalen att talan inte kunde vinna bifall såvitt avsåg den tredje grunden.

29 Tribunalen fann att talan inte heller kunde vinna bifall på den fjärde grunden, avseende påstådda felaktigheter i de slutliga revisionsrapporterna. Särskilt i punkt 157 i den överklagade domen underkände tribunalen ADR:s argument att revisorerna och kommissionen inte hade beaktat kvaliteten på de utförda tjänsterna och de resultat som erhållits, med stöd av den grundläggande principen för unionens finansiella stöd, vilken anges i punkt 93 i den överklagade domen.

30 Tribunalen fann att talan inte heller kunde vinna bifall på den första grunden, som avsåg att parterna inte hade kommit överens om vilka revisionsregler som hade följts, och den andra grunden, att de slutliga revisionsrapporterna inte hade överlämnats inom rimlig tid och att kommissionen hade handlagt de berörda åtgärderna på ett bristfälligt sätt.

31 Vad gäller den femte grunden, avseende kommissionens bristande behörighet att anta det omtvistade beslutet, erinrade tribunalen i punkt 192 i den överklagade domen om att artikel 299 FEUF och artikel 79.2 i budgetförordningen var rättslig grund för det beslutet.

32 Tribunalen påpekade i detta avseende, i punkterna 195 och 196 i den överklagade domen, att artikel 79.2 i budgetförordningen återfanns i ett kapitel i den förordningen som är avsett att tillämpas på samtliga transaktioner som omfattas av unionens budget, inbegripet transaktioner i avtalsförhållanden, och inte endast på ett särskilt område inom unionens verksamhet, vilket även bekräftas av artikel 90 i samma förordning.

33 Tribunalen drog härav, i punkterna 197 och 198 i den överklagade domen, slutsatsen att enligt rättspraxis ger både artikel 299 FEUF och artikel 79.2 i budgetförordningen kommissionen behörighet att anta ett verkställbart beslut, trots att den aktuella fordran är av avtalsrättslig karaktär.

34 I punkterna 199–213 i den överklagade domen preciserade tribunalen att denna slutsats varken stred mot domen av den 17 juni 2010, CEVA/kommissionen (T-428/07 och T-455/07, EU:T:2010:240) eller mot domen av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562), som rörde frågan huruvida en debetnota utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF. Enligt tribunalen stred en sådan slutsats inte heller mot artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), eftersom tribunalen, efter en partiell omkvalificering av talan, i samband med samma talan prövade såväl lagenligheten av det omtvistade beslutet som huruvida kommissionens avtalsenliga fordran gentemot ADR, vilken låg till grund för antagandet av detta beslut, var rättsenlig.

35 Tribunalen fann följaktligen att talan inte kunde vinna bifall på den femte grunden och ogillade därför talan i dess helhet.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

36 ADR har yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen,

– ogiltigförklara det omtvistade beslutet och slutligt avgöra målet genom att bifalla de grunder som klaganden åberopade i första instans,

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna vid tribunalen och domstolen.

37 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandet,

– förplikta ADR att ersätta rättegångskostnaderna i målet om överklagande.

Prövning av överklagandet

38 ADR har till stöd för sitt överklagande åberopat två grunder. Den första grunden avser att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tolkningen av principen om unionens finansiella stöd. Den andra grunden avser att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artikel 299 FEUF, artikel 79 i budgetförordningen och artikel 47 i stadgan.

39 Eftersom den andra grunden för överklagandet i huvudsak syftar till att ifrågasätta den överklagade domen i den del tribunalen fann att kommissionen var behörig att anta det omtvistade beslutet, ska denna grund prövas först.

Den andra grunden

Parternas argument

40 För det första anser ADR att tribunalen gjorde en felaktig tolkning av artikel 299 FEUF och artikel 79.2 i budgetförordningen genom att slå fast att dessa artiklar gav kommissionen befogenhet att utfärda ett verkställbart betalningskrav i samband med genomförandet av bidragsavtal. De artiklarna kan inte utgöra en tillräcklig rättslig grund i detta avseende.

41 Tribunalens resonemang, enligt vilket artikel 79.2 i budgetförordningen utgör den rättsliga grunden för alla fordringar, oavsett om de är avtalsmässiga eller inte, strider mot domstolens praxis enligt vilken unionsförordningar om finansiella regler ska tolkas restriktivt (dom av den 6 maj 1982, BayWa m.fl., 146/81, 192/81 och 193/81, EU:C:1982:146, punkt 10). Eftersom det i den bestämmelsen inte uttryckligen anges att den är tillämplig på avtalsrättsliga frågor, kan kommissionen inte tillåtas att tillämpa bestämmelsen i ett avtalsförhållande.

42 ADR har hävdat att tribunalens hänvisning i punkt 196 i den överklagade domen till artikel 90 i budgetförordningen, i den meningen att avtal uttryckligen nämns i denna artikel, tvärtom bekräftar att samtliga bestämmelser som är tillämpliga på avtalsförhållanden formellt har identifierats, varför alla andra bestämmelser inte är tillämpliga på detta område.

43 ADR har gjort gällande att tribunalens resonemang i punkterna 200 och 201 i den överklagade domen, som ledde till att ett verkställbart beslut om återkrav fattades i ett avtalsförhållande, bygger på en obalans i avtalsförhållandena mellan kommissionen och stödmottagarna. Genom detta resonemang åsidosätts principen om skydd för berättigade förväntningar i förhållande till dessa stödmottagare.

44 Detta resonemang strider dessutom mot domstolens praxis, närmare bestämt domen av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562), i vilken domstolen ifrågasatte den rättsliga grunden och giltigheten av kommissionens praxis att kringgå sina skyldigheter i egenskap av avtalsslutande part genom ett ensidigt beslut om verkställbart återkrav för att frita sig från att väcka talan om återbetalning av det aktuella stödet vid behörig domstol på grundval av artikel 272 FEUF. ADR anser att kommissionen enligt denna rättspraxis är skyldig att hålla sig inom den ram som fastställts för subventionen, i förevarande fall avtalsramen. Ett beslut om återkrav är möjligt i endast två fall. Antingen har kommissionen valt att bevilja ett bidrag genom ett beslut om bidrag, eller så kan kommissionen undantagsvis avvika från avtalsramen i det aktuella bidragsavtalet om medkontrahenten ger sitt uttryckliga samtycke och beloppen i fråga inte bestrids – vilket emellertid inte är fallet här.

45 Enligt ADR kan tribunalens resonemang, enligt vilket ett beslut om återkrav som utgör en exekutionstitel obestridligen har bindande rättsverkningar som ligger utanför avtalsförhållandet mellan parterna, inte godtas, eftersom tribunalen för övrigt inte har förklarat vilka dessa verkningar är, som ligger utanför avtalsförhållandet.

46 För det andra har ADR gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att det inte stred mot artikel 47 i stadgan att tillerkänna kommissionen behörighet att fatta beslut om återbetalning som kan verkställas i avtalsrättsliga tvister.

47 I detta avseende har ADR gjort gällande att tribunalen prövade invändningen om åsidosättande av artikel 47 i stadgan enbart mot bakgrund av rätten till tillgång till domstolsprövning, utan att pröva frågan om rätten till ett effektivt rättsmedel. Genom att ge kommissionen rätt att vidta ensidiga åtgärder, trots att kommissionens avtalspart har väckt talan med stöd av artikel 272 FEUF vid behörig domstol, oavsett om det är unionsdomstolen eller de nationella domstolarna, gjorde tribunalen det möjligt för kommissionen att kringgå den talan som denna avtalspart har väckt. Effektiviteten av en talan som väckts med stöd av artikel 272 FEUF skulle bli avsevärt mindre och eftersom överklaganden av det verkställbara betalningskravet inte har suspensiv verkan, skulle en sådan situation riskera att få betydande skadeverkningar för stödmottagarna, vilket kan leda till att stödmottagarna går i konkurs eller likvideras.

48 Kommissionen har bestritt ADR:s argument till stöd för den andra grunden för överklagandet.

Domstolens bedömning

49 ADR har genom den andra grunden för överklagandet anfört argument som i huvudsak avser inte bara att artikel 299 FEUF och artikel 79.2 i budgetförordningen har tolkats felaktigt, utan även att principen om ett effektivt domstolsskydd, såsom den har slagits fast i domstolens praxis avseende artikel 47 i stadgan har tolkats felaktigt.

– *Tolkningen av artikel 299 FEUF och artikel 79.2 i budgetförordningen*

50 Vad gäller den påstått felaktiga tolkningen av artikel 299 FEUF och artikel 79.2 i budgetförordningen, ska det först avgöras huruvida kommissionen hade rätt att anta ett verkställbart beslut på grundval av artikel 299 första stycket FEUF, trots att den fordran som den gjorde gällande var en följd av ett avtalsförhållande.

51 Det framgår av lydelsen i artikel 299 första stycket FEUF att akter antagna av Europeiska unionens råd, kommissionen eller Europeiska centralbanken (ECB) som medför betalningsskyldighet för andra än stater är verkställbara. Denna bestämmelse innehåller följaktligen ingen begränsning vad gäller arten av rättsakter som medför betalningsskyldighet, såvida den inte är tillämplig på handlingar som riktas till medlemsstaterna.

52 Med hänsyn till att artikel 299 första stycket FEUF ingår i kapitel 2 som har rubriken ”Unionens rättsakter, förfaranden för antagande och andra bestämmelser”, i avdelning I, som har rubriken ”Institutionella bestämmelser”, i sjätte delen i EUF-fördraget, ingår denna bestämmelse bland de allmänna bestämmelserna om unionens rättsakter. Av detta kan slutsatsen dras att den är tillämplig på alla rättsakter i vilka det fastställs en betalningsskyldighet för de unionsinstitutioner som nämns däri.

53 Som generaladvokaten påpekat i punkt 59 i förslaget till avgörande utgör artikel 299 FEUF inte ensam en tillräcklig rättslig grund för att anta verkställbara akter. Befogenheten för de institutioner som avses i denna bestämmelse att anta sådana rättsakter ska nämligen framgå av andra bestämmelser.

54 I förevarande fall anges i det omtvistade beslutet inte bara artikel 299 FEUF utan även artikel 79.2 i budgetförordningen som rättslig grund.

55 Den sistnämnda bestämmelsen, jämförd med artikel 2 b i budgetförordningen, ger kommissionen befogenhet att formellt fastställa en fordran för andra än medlemsstater i ett verkställbart beslut.

56 Tribunalen gjorde en riktig bedömning när den i punkt 195 i den överklagade domen påpekade att artikel 79.2 i budgetförordningen återfinns i den första delen av denna, som har rubriken ”Gemensamma bestämmelser”, i ett kapitel med rubriken ”Inkomsttransaktioner”, vilket följs av ett kapitel om utgiftstransaktioner. Tribunalen preciserade korrekt att dessa två kapitel inte var begränsade till ett särskilt område för unionens verksamhet, utan var avsedda att tillämpas på samtliga transaktioner som omfattas av unionens budget.

57 Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den i punkt 197 i den överklagade domen slog fast att det varken i artikel 299 FEUF eller i artikel 79.2 i budgetförordningen görs någon åtskillnad beroende på om den fordran som fastställts formellt genom ett verkställbart beslut har sin grund i ett avtalsförhållande eller ett utomobligatoriskt förhållande.

58 Artikel 79.2 i budgetförordningen kan följaktligen utgöra rättslig grund för kommissionen att anta verkställbara beslut i den mening som avses i artikel 299 FEUF, trots att den aktuella betalningsskyldigheten är avtalsrättslig.

59 Denna slutsats påverkas inte av artikel 90 i budgetförordningen, i vilken det uttryckligen hänvisas till avtalsförhållanden. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 65 i förslaget till avgörande föreskrivs det nämligen i denna artikel i allmänna ordalag endast att varje betalning ska grundas på bevis för att motsvarande talan är förenlig med den rättsakt i vilken en sådan talan föreskrivs. Härav kan följaktligen inte slutsatsen dras att artikel 79.2 i budgetförordningen inte är tillämplig i fråga om avtal.

60 Denna slutsats påverkas inte heller av den rättspraxis som ADR har åberopat, enligt vilken bestämmelserna i rådets eller kommissionens förordningar som ger rätt till förmåner som finansieras av unionens fonder ska tolkas restriktivt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 maj 1982, BayWa m.fl., 146/81, 192/81 och 193/81, EU:C:1982:146, punkt 10),. Denna rättspraxis är nämligen tillämplig endast på bestämmelser som är tillämpliga på när unionens olika fonder påtar sig betalningsansvar och gäller särskilt för att säkerställa likhet mellan medlemsstaternas olika ekonomiska aktörer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 februari 1979, Nederländerna/kommissionen, 11/76, EU:C:1979:28, punkt 9, och dom av den 7 februari 1979, Tyskland/kommissionen, 18/76, EU:C:1979:30, punkt 8). Den är emellertid inte relevant för tolkningen av artikel 79.2 i budgetförordningen.

61 Av det ovan anförda följer att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 198 i den överklagade domen slog fast att artikel 299 FEUF och artikel 79.2 i budgetförordningen ger kommissionen befogenhet att anta det omtvistade beslutet.

62 Det ska vidare erinras om att en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF generellt kan väckas mot alla akter – oavsett slag eller form – som har antagits av unionsinstitutionerna och som är avsedda att ha bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning (dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 16, dom av den 28 februari 2019, Alfamicro/kommissionen, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punkt 47, och dom av den 25 juni 2020, Satcen/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punkt 69).

63 Unionsdomstolen är emellertid inte behörig att avgöra ett mål om ogiltigförklaring när sökandens rättsliga situation uteslutande ingår i avtalsförhållanden som rättsligt regleras i den nationella lagstiftning som avtalsparterna angett (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 18, dom av den 28 februari 2019, Alfamicro/kommissionen, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punkt 48, och dom av den 25 juni 2020, Satcen/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punkt 78).

64 Om unionsdomstolen förklarade sig behörig att pröva tvister om ogiltigförklaring av rent avtalsrättsliga akter, skulle den nämligen riskera inte bara att urholka artikel 272 FEUF, som gör det möjligt att ge unionsdomstolarna prövningsrätt genom en skiljedomsklausul, utan också, när avtalet inte innehåller en sådan klausul, att utvidga prövningsrätten utanför de gränser som fastställs i artikel 274 FEUF, enligt vilken de nationella domstolarna har allmän behörighet att döma i tvister i vilka unionen är part (dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 19, dom av den 28 februari 2019, Alfamicro/kommissionen, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punkt 49 och dom av den 25 juni 2020, Satcen/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punkt 79).

65 Av denna rättspraxis följer att när det föreligger ett avtal mellan klaganden och en av unionens institutioner kan talan väckas vid unionsdomstolarna med stöd av artikel 263 FEUF endast om den angripna akten syftar till att skapa bindande rättsverkningar som ligger utanför avtalsförhållandet mellan parterna och som innebär utövande av offentliga maktbefogenheter som den avtalsslutande institutionen getts i egenskap av administrativ myndighet (dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 20, och dom av den 28 februari 2019, Alfamicro/kommissionen, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punkt 50).

66 En debetnota eller formell underrättelse, som syftar till att återkräva en fordran på grundval av den berörda subventionsförordningen och innehåller en uppgift om en förfallodag och betalningsvillkor för den fordran som avses, kan inte likställas med en exekutionstitel som sådan, även om verkställighet i enlighet med artikel 299 FEUF nämns som ett möjligt alternativ bland andra vilket kommissionen har till sitt förfogande i händelse av att gäldenären inte skulle fullgöra betalningen på den angivna förfallodagen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 23 och dom av den 28 februari 2019, Alfamicro/kommissionen, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punkt 52).

67 Med tillämpning av denna rättspraxis preciserade tribunalen, i punkt 200 i den överklagade domen, att kommissionen i ett avtalsförhållande inte har rätt att anta ensidiga rättsakter och att det inte ankommer på kommissionen att rikta en beslutsrättsakt till den berörda avtalsparten för att denna ska fullgöra sina avtalsförpliktelser av ekonomisk art, utan det ankommer på kommissionen att i förekommande fall väcka talan om betalning vid behörig domstol. Tribunalen drog härav, i punkt 201 i den överklagade domen, slutsatsen att kommissionen, med tillämpning av ett bidragsavtal, inte kunde anta en ensidig rättsakt för att återkräva en avtalsenlig fordran.

68 I motsats till vad ADR har hävdat har domstolen inte, i samband med nämnda rättspraxis, ifrågasatt kommissionens praxis att ensidigt anta ett krav på återbetalning som är verkställbart i avtalsförhållanden. Tribunalen gjorde en riktig bedömning när den i punkt 204 i den överklagade domen angav att domstolen i samma rättspraxis begränsat sig till att analysera den rättsliga arten av och möjligheten att väcka talan mot de debetnotor som skickats i det aktuella avtalsförhållandet, utan att emellertid pröva frågan huruvida kommissionen, i avtalsförhållanden kan åberopa sin befogenhet att formalisera fastställandet av fordran genom ett verkställbart beslut.

69 När kommissionen antar ett beslut on återkrav som är verkställbart i den mening som avses i artikel 299 FEUF, kan verkningarna och den bindande verkan av ett sådant ensidigt beslut inte följa av avtalsklausulerna, utan härrör från den artikeln i EUF-fördraget och artikel 79.2 i budgetförordningen.

70 I förevarande fall gjorde tribunalen följaktligen en riktig bedömning när den i punkt 207 i den överklagade domen konstaterade att det omtvistade beslutet inte följde av bidragsavtalen, utan grundade sig på artikel 299 FEUF, jämförd med artikel 79.2 i budgetförordningen. Tribunalen gjorde dessutom en riktig bedömning när den drog slutsatsen att beslutet innebar utövande av offentliga maktbefogenheter som kommissionen tilldelats i egenskap av administrativ myndighet.

71 Därmed kan tribunalen inte klandras för att inte ha förklarat i vilken mån det angripna beslutet ger bindande rättsverkningar utanför avtalsförhållandet mellan parterna.

72 Det ska dessutom påpekas att när kommissionen använder sig av sina offentliga maktbefogenheter genom att anta rättsakter vars rättsverkningar faller utanför avtalsområdet, omfattas dessa rättsakter av unionsdomstolens behörighet. Dessa rättsakter utgör nämligen, i likhet med det verkställbara beslut i den mening som avses i artikel 299 FEUF som kommissionen har antagit i förevarande fall, unionsrättsakter som kan gå någon emot, så att de kan angripas genom en talan om ogiltigförklaring som väckts vid unionsdomstolen med stöd av artikel 263 FEUF.

73 Som generaladvokaten påpekat i punkterna 52–56 i förslaget till avgörande, kan kommissionen emellertid inte anta ett verkställbart beslut i avtalsförhållanden som inte innehåller någon skiljedomsklausul till förmån för unionsdomstolen och som därför omfattas av behörigheten för domstolarna i en medlemsstat. Att kommissionen antar ett sådant beslut i avsaknad av en skiljedomsklausul skulle nämligen leda till att de sistnämnda domstolarnas behörighet begränsades, eftersom unionsdomstolen skulle bli behörig att pröva beslutets lagenlighet. Kommissionen skulle således systematiskt kunna kringgå den kompetensfördelning mellan unionsdomstolen och de nationella domstolarna som slås fast i primärrätten, såsom domstolen erinrat om i

punkterna 62–64 ovan. Kommissionens befogenhet att anta verkställbara beslut i avtalsförhållanden ska därför begränsas till avtal som innehåller en skiljedomsklausul som ger unionsdomstolen behörighet.

74 Slutligen kan tribunalen inte heller kritiseras för att ha åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar genom att godta att kommissionen i avtalsförhållanden ensidigt kan använda sig av sin befogenhet enligt artikel 79.2 i budgetförordningen jämförd med artikel 299 FEUF.

75 Det ska härvid erinras om att rätten att göra gällande berättigade förväntningar förutsätter att den berörde har fått exakta, ovillkorliga och samfälliga försäkringar från godkända och trovärdiga källor av behöriga unionsmyndigheter (se särskilt dom av den 22 juni 2006, Belgien och Forum 187/kommissionen, C-182/03 och C-217/03, EU:C:2006:416, punkt 147, och dom av den 7 april 2011, Grekland/kommissionen, C-321/09 P, ej publicerad, EU:C:2011:218, punkt 45). I avsaknad av sådana försäkringar kan däremot ingen göra gällande att denna princip har åsidosatts (dom av den 31 januari 2019, Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl./rådet, C-225/17 P, EU:C:2019:82, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

76 Som generaladvokaten påpekat i punkt 80 i förslaget till avgörande kan ADR inte göra gällande att domstolens tidigare praxis ger bolaget någon som helst försäkran om att kommissionen inte kunde utöva sin befogenhet enligt artikel 299 FEUF och artikel 79.2 i budgetförordningen för att formalisera fastställandet av en avtalsenlig fordran genom ett verkställbart beslut.

77 Kommissionen har dessutom i enlighet med sin skyldighet att iaktta god förvaltningssed, för det fall den förbehåller sig rätten att i ett avtalsförhållande uttryckligen ange detta i en klausul i det berörda avtalet, i förevarande fall preciserat i artikel II.19.5 i bidragsavtalen att den kunde formalisera fastställandet av en fordran på andra personer än stater i ett verkställbart beslut. Härav följer att ADR borde ha känt till att kommissionen kunde anta ett sådant beslut som det omtvistade beslutet med avseende på bidragsavtalen.

78 Argumentet avseende felaktig tolkning av artikel 299 FEUF och artikel 79.2 i budgetförordningen kan följaktligen inte godtas.

– Principen om ett effektivt domstolsskydd

79 Vad beträffar ADR:s argument om åsidosättande av principen om ett effektivt domstolsskydd, som slås fast i artikel 47 i stadgan, gjorde tribunalen en riktig bedömning när den i punkt 210 i den överklagade domen erinrade om att denna princip utgör en allmän unionsrättslig princip och att den består av flera omständigheter, däribland rätten att få sin sak prövad i domstol (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 november 2012, Otis m.fl. C-199/11, EU:C:2012:684, punkterna 46 och 48).

80 I punkt 211 i den överklagade domen erinrade tribunalen om domstolens praxis enligt vilken en domstol, för att kunna avgöra en tvist om rättigheter och skyldigheter som följer av unionsrätten med iakttagande av artikel 47 i stadgan, måste ha behörighet att pröva alla sak- och rättsfrågor som är relevanta i det mål som den har att pröva (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 november 2012, Otis m.fl. C-199/11, EU:C:2012:684, punkt 49).

81 Tribunalens praxis, som det erinras om i punkt 70 i den överklagade domen, innebär att unionsdomstolen, vid vilken en talan om ogiltigförklaring väckts med stöd av artikel 263 FEUF, endast kan pröva grunder genom vilka den angripna rättsaktens lagenlighet ifrågasätts mot bakgrund av unionsrätten, medan en sökande, inom ramen för en talan som väckts med stöd av artikel 272 FEUF, endast kan åberopa åsidosättande av avtalsklausuler eller bestämmelser om tillämplig rätt som är tillämpliga på det aktuella avtalet.

82 Av detta följer att enligt tribunalens praxis ska unionsdomstolen, vid vilken en talan om ogiltigförklaring väckts mot ett verkställbart beslut, vilket utgör en akt som antagits med stöd av egen behörighet som skiljer sig från avtalsförhållandet mellan parterna, avvisa varje grund som avser bristande uppfyllelse av villkoren i det berörda avtalet eller åsidosättande av bestämmelser i nationell rätt som är tillämplig på avtalet.

83 Om unionsdomstolen ändå avser att pröva en grund som rör nämnda avtal i samband med en talan om ogiltigförklaring, ankommer det enligt samma praxis från tribunalen på den att pröva huruvida den talan som väckts vid den kan omkvalificeras, bland annat så, att den inte endast avser ogiltigförklaring av det angripna beslutet utan även konstaterandet att kommissionen inte är innehavare av den aktuella avtalsfordran. I förevarande fall gjorde tribunalen en sådan prövning i punkterna 56–62 i den överklagade domen och slog fast att en sådan omkvalificering kunde göras.

84 En sådan omkvalificering av talan kan emellertid inte anses säkerställa ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 47 i stadgan, eftersom den är underkastad villkor som är oberoende av unionsdomstolens kontroll, såsom den omständigheten att sökanden inte uttryckligen motsätter sig detta och att det finns en grund som avser åsidosättande av de bestämmelser som styr avtalsförhållandet i fråga. Denna grundläggande rättighet ska nämligen, såsom erinras om i punkt 80 i förevarande dom, anses fordra att den domstolen prövar alla faktiska och rättsliga frågor som är relevanta i målet vid den domstolen.

85 Enligt tribunalens praxis, som återges i punkt 70 i den överklagade domen, är unionsdomstolens bedömning, vid vilken talan väckts på grundval av artikel 272 FEUF, när det inte föreligger någon rättsakt som kan skiljas från det aktuella avtalet, i princip begränsad till grunder som avser att villkoren i det berörda avtalet inte har uppfyllts eller att de rättsregler som är tillämpliga på avtalet har åsidosatts.

86 När kommissionen fullgör ett avtal omfattas den emellertid fortfarande av de skyldigheter som åligger den enligt stadgan och de allmänna principerna i unionsrätten. Den omständigheten att den lag som är tillämplig på det berörda avtalet inte säkerställer samma garantier som dem som ges i stadgan och de allmänna principerna i unionsrätten befriar således inte kommissionen från skyldigheten att säkerställa att dessa garantier iakttas gentemot dess avtalsparter.

87 Av det ovan anförda följer att denna rättspraxis, i vilken det görs åtskillnad beroende på om de grunder som åberopas i en talan vid unionsdomstolen ska anses avse en av de överträdelser eller ett av de fall som avses i artikel 263 andra stycket FEUF, eller tvärtom, ska anses avse bristande uppfyllelse av villkoren i det berörda avtalet eller ett åsidosättande av bestämmelser i nationell rätt som är tillämpliga på avtalet, inte kan säkerställa att alla sak- och rättsfrågor som är relevanta för tvistens lösning prövas för att säkerställa ett verksamt rättsligt skydd enligt artikel 47 i stadgan.

88 När en talan om ogiltigförklaring har väckts vid unionsdomstolen med stöd av artikel 263 FEUF mot ett verkställbart kommissionsbeslut som formaliserar en avtalsenlig fordran, är denna domstol följaktligen behörig att pröva talan med hänsyn till utövandet av offentliga maktbefogenheter som antagandet av ett sådant beslut innebär. Vid prövningen av en sådan talan ska emellertid unionsdomstolen pröva inte bara grunder för ogiltigförklaring som grundar sig på faktiska och rättsliga omständigheter som följer av kommissionens agerande i egenskap av administrativ myndighet, utan även grunder för ogiltigförklaring som grundar sig på faktiska och rättsliga omständigheter som följer av avtalsförhållandet mellan kommissionen och sökanden. Såvitt talan dessutom innehåller ett genkäromål som grundar sig på det berörda avtalets fullgörande, kan unionsdomstolen inte avvisa ett sådant yrkande på grund av att det utgör ett föreläggande som den domstol som prövar talan om ogiltigförklaring inte kan meddela.

89 Av detta följer att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 70 i den överklagade domen slog fast att unionsdomstolen, i en talan som väckts med stöd av artikel 263 FEUF, ska pröva den angripna rättsaktens lagenlighet enbart utifrån unionsrätten, medan klaganden, i

en talan som väckts med stöd av artikel 272 FEUF, med framgång kan göra gällande endast att villkoren i det aktuella avtalet inte har uppfyllts eller att den lagstiftning som är tillämplig på avtalet har åsidosatts.

90 När skälen för en angripen dom ensamma är tillräckliga som grund för skälen i den domen, ska överklagandet avslås i sin helhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 september 2017, Frankrike/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, punkt 85). I den prövning som tribunalen gjorde i punkterna 72–80 i den överklagade domen för att avgöra i vilken utsträckning talan kunde omkvalificeras, gjorde tribunalen i förevarande fall en fullständig analys av samtliga faktiska och rättsliga frågor som var relevanta för prövningen av tvisten. Den felaktiga rättstillämpning som således hade gjorts påverkade inte domslutet i den överklagade domen.

91 Argumenten avseende åsidosättande av principen om ett effektivt domstolsskydd, som fastställts i domstolens praxis avseende artikel 47 i stadgan, är följaktligen verkningslösa och kan därför inte heller godtas.

92 Av det anförda följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

Den första grunden

Parternas argument

93 ADR har genom den första grunden för överklagandet gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den, i punkt 157 i den överklagade domen, gjorde en särskilt restriktiv tolkning av principen om unionens finansiella stöd på så sätt att endast faktiskt uppkomna kostnader kan bli föremål för stöd.

94 ADR anser att en sådan tolkning strider mot proportionalitetsprincipen. Om en stödmottagare på annat sätt kan visa att kostnaderna faktiskt har uppkommit och att kvaliteten på tjänsterna inte ifrågasätts, kan en bidragsansökan inte avslås.

95 Vidare anser ADR att vid tolkningen av varje grundläggande princip ska syftet med och systematiken i denna princip läggas till grund. ADR har understrukit att tribunalens tolkning strider mot unionslagstiftarens vilja, eftersom kommissionen själv i sitt förslag till antagande av en ny EU-budgetförordning har medgett att det fanns ett verkligt behov av att ”förenkla” för mottagare av unionsmedel och att det var lämpligt att koncentrera sig på ”resultatet och mervärdet i stället för på administrativa förfaranden”.

96 När det gäller den påstådda skillnaden mellan offentliga kontrakt och bidragsavtal som kommissionen har hänvisat till, har ADR hävdat att bolaget varken fritt kunnat utnyttja resultatet av de vidtagna åtgärderna eller förblivit ”ägare”.

97 Kommissionen har hävdat att, eftersom den första grunden för överklagandet måste anses ifrågasätta tribunalens bedömning av de faktiska omständigheterna ska denna avvisas och den grunden ska ogillas i övrigt.

Domstolens bedömning

98 Domstolen erinrar inledningsvis om att tribunalen, i punkterna 94–115 i den överklagade domen, konstaterade att kommissionen hade uppfyllt sin bevisbörda och att ADR inte hade lagt fram någon bevisning som visade att de omtvistade kostnaderna hade uppkommit i enlighet med villkoren i

bidragsavtalen. De konstateranden som tribunalen gjorde på detta sätt har inte bestritts i överklagandet och ADR har inte heller åberopat någon missuppfattning av de revisionsrapporter som lagts fram vid tribunalen till stöd för kommissionens påståenden om fullgörandet av bidragsavtalen.

99 Vid prövningen av den första grunden för överklagandet ska det endast prövas huruvida tribunalen gjorde en riktig bedömning när den tolkade den grundläggande principen för unionens finansiella stöd, i den meningen att endast utgifter som faktiskt uppkommit kan bli föremål för stöd, utan att hänsyn tas till kvaliteten på de utförda tjänsterna.

100 I detta sammanhang bör det noteras att kommissionen enligt artikel 317 FEUF är skyldig att iaktta principen om sund ekonomisk förvaltning. Kommissionen ansvarar även för skyddet av unionens ekonomiska intressen vid genomförandet av unionens budget. Detta gäller även i avtalsförhållanden, när det stöd som kommissionen beviljar ska betalas med medel ur unionens budget. Enligt en grundläggande princip för unionens finansiella stöd kan denna endast bevilja stöd för faktiskt uppkomna kostnader (dom av den 28 februari 2019, Alfamicro/kommissionen, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punkt 65 och där angiven rättspraxis).

101 Kommissionen kan följaktligen inte, utan att åsidosätta de nämnda principerna som fastställts i EUF-fördraget, utan rättslig grund godkänna en utgift som belastar unionens budget. Vad gäller ett bidrag är det emellertid bidragsavtalet som reglerar villkoren för beviljande och användning av detta, och närmare bestämt bestämmelserna om fastställande av stödbeloppet på grundval av de kostnader som redovisats av kommissionens avtalspart (dom av den 28 februari 2019, Alfamicro/kommissionen, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punkt 66).

102 Om de kostnader som stödmottagaren deklarerat inte är stödberättigande enligt det aktuella bidragsavtalet, på grund av att de inte ansetts vara kontrollerbara eller tillförlitliga, har kommissionen således inget annat val än att återkräva stödet upp till det belopp som inte har styrkts, eftersom kommissionen, på grundval av den rättsliga grund som detta bidragsavtal utgör, endast har rätt att från unionens budget betala ut belopp som är vederbörligen motiverade (dom av den 28 februari 2019, Alfamicro/kommissionen, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punkt 67).

103 I förevarande mål var kommissionen följaktligen skyldig att återkräva belopp motsvarande de icke ersättningsgilla kostnaderna, i enlighet med de finansiella villkor som fastställts i bidragsavtalen.

104 Denna slutsats påverkas inte av den omständigheten att kommissionen, i ett förslag till ny budgetförordning, själv medgett att det fanns ett behov av administrativ förenkling och att det var lämpligt att fokusera på de resultat som uppnåtts, eftersom ett sådant förslag saknar relevans vid prövningen av förevarande mål, vilket regleras av budgetförordningen som definierats i punkt 2 ovan.

105 Tribunalen kan således inte klandras för att ha gjort en alltför restriktiv tolkning av den grundläggande principen för unionens finansiella stöd genom att i punkt 93 i den överklagade domen slå fast att skyldigheten att iaktta de finansiella villkoren i bidragsavtalen utgjorde ett av de ”väsentliga åtaganden” för mottagaren av det aktuella stödet.

106 Mot denna bakgrund kan ADR inte heller vinna framgång med sitt argument att mottagaren av ett stöd ska tillåtas att bevisa kostnader som uppkommit med hjälp av andra medel än dem som föreskrivs i avtalsbestämmelserna. De finansiella villkor som fastställs i avtalsbestämmelserna är nämligen bindande för de båda avtalsslutande parterna och kommissionen, som är skyldig att göra detta på samma sätt som stödmottagaren, kan inte vara tvungen att avvika från dessa villkor genom att tillåta andra bevismedel. Sådana överväganden omfattas under alla omständigheter av tribunalens bevisprövning. Tribunalen är ensam behörig att fastställa och bedöma de relevanta omständigheterna liksom att bedöma bevisningen. Bedömningen av de faktiska omständigheterna och bevisningen utgör därför inte – utom i det fall då uppgifter som underställts tribunalen har missuppfattats – en

rättsfråga som i sig är underställd domstolens kontroll i ett mål om överklagande (dom av den 28 juni 2005, Dansk Rørindustri m.fl./kommissionen, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P och C-213/02 P, EU:C:2005:408, punkt 177 och där angiven rättspraxis).

107 När en del av kostnaderna har ansetts vara icke stödberättigande på grund av att mottagaren av det aktuella stödet inte har iakttagit sin avtalsenliga skyldighet att motivera användningen av de beviljade beloppen, kan den omständigheten att stödmottagaren under tiden har slutfört det projekt som avses i bidragsavtalet inte påverka fullgörandet av denna skyldighet, eftersom detta bidrag inte utgör vederlag för genomförandet av det projekt som avses i det bidragsavtalet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 januari 2006, Comunità montana della Valnerina/kommissionen, C-240/03 P, EU:C:2006:44, punkt 78, och dom av den 28 februari 2019, Alfamicro/kommissionen, C-14/18 P, EU:C:2019:159, punkt 68).

108 Eftersom stödet inte utgör vederlag för det genomförda projektet saknar det betydelse huruvida mottagarna av subventionerna tilldelas materiell och immateriell äganderätt till den bearbetade produkten.

109 Härav följer att tribunalen inte åsidosatte proportionalitetsprincipen när den i punkt 157 i den överklagade domen slog fast att det inte var tillräckligt för stödmottagaren att visa att ett projekt hade genomförts för att det skulle vara motiverat att bevilja ett visst stöd, utan att stödmottagaren måste styrka att de redovisade kostnaderna hade uppkommit i enlighet med de villkor som uppställts för att det aktuella stödet skulle beviljas.

110 Överklagandet kan således inte vinna bifall såvitt avser den första grunden.

111 Av det anförda följer att överklagandet ska ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

112 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet ogillas.

113 Enligt artikel 138.3 i samma rättegångsregler, som med stöd av artikel 184.1 i dessa regler är tillämplig i mål om överklagande, ska vardera parten bära sina rättegångskostnader, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Domstolen får emellertid besluta att en part ska ersätta en del av den andra partens rättegångskostnader, om det framstår som skäligt med hänsyn till omständigheterna i målet.

114 Med hänsyn till att det vid prövningen av den andra grunden för överklagandet konstaterades att tribunalen gjort ett rättsligt fel, vilket emellertid inte ledde till att den överklagade domen upphävdes, förefaller det motiverat att besluta att ADR ska ersätta två tredjedelar av kommissionens rättegångskostnader och att kommissionen ska bära en tredjedel av sina rättegångskostnader och ersätta en tredjedel av ADR:s rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) ADR Center SpA ska bära två tredjedelar av sina rättegångskostnader och ersätta två tredjedelar av Europeiska kommissionens rättegångskostnader.

3) Europeiska kommissionen ska bära en tredjedel av sina rättegångskostnader och ersätta en tredjedel av ADR Center SpA:s rättegångskostnader.

Underskrifter