URTEIL DES GERICHTS (Vierte Kammer)

17. April 2008 *

In der Rechtssache T-260/04

Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) mit Sitz in Bologna (Italien), Prozessbevollmächtigte: zunächst Rechtsanwälte N. Amadei und C. Turk, dann Rechtsanwälte N. Amadei und P. Manzini,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch E. Montaguti und F. Dintilhac als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung der dem Kläger per Einschreiben übermittelten Entscheidung der Kommission (Delegation in der Republik Guinea) vom 21. April 2004, mit der er zur Zahlung von 959 543 835 Guinea-Francs (397 126,02 Euro) aufgefordert wurde,

erlässt

* Verfahrenssprache: Italienisch.

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung der Richter V. Vadapalas in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, E. Moavero Milanesi und N. Wahl,

Kanzler: J. Palacio González, Hauptverwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 6. Juni 2007

folgendes

Urteil

Rechtlicher Rahmen

1 Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) wurde zur Finanzierung der Zusammenarbeit mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifischen Raums (AKP) zunächst in Form eines Anhangs des EWG-Vertrags und später durch interne Abkommen zwischen den im Rat vereinigten Mitgliedstaaten errichtet. Bis heute gab es neun aufeinander folgende EEF mit einer Dauer von jeweils fünf Jahren, die bei den letzten acht EEF der Dauer der verschiedenen Abkommen und Übereinkommen entsprach, mit denen die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten diese spezielle Partnerschaft mit den AKP-Staaten errichteten. Der EEF wird nicht in den Gesamthaushalt der Europäischen Gemeinschaften eingesetzt, so dass der Erlass spezifischer Finanzregelungen zu seiner Abwicklung und insbesondere die Einsetzung eines Ad-Hoc-Rechnungsführers erforderlich sind.

2 In Art. 133 Abs. 2 der Finanzregelung vom 27. März 2003 für den 9. EEF (ABl. L 83, S. 1, im Folgenden: 9. EEF-Regelung) findet sich der Grundsatz, dass die vor dem Inkrafttreten des am 23. Juni 2000 in Cotonou unterzeichneten Partnerschaftsabkommens zwischen den Mitgliedern der Gruppe der AKP-Staaten einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits (ABl. L 317, S. 3, sogenanntes „Cotonou-Abkommen") vorgenommenen Mittelbindungen im Rahmen der vorangegangenen EEF weiterhin gemäß den für diese EEF geltenden Vorschriften abgewickelt werden; davon ausgenommen sind die Aufgaben des Finanzkontrolleurs, die Rechnungsführung und das Verfahren für den Abruf der Beiträge, auf die die Bestimmungen der 9. EEF-Regelung Anwendung finden.

3 Für die im Rahmen des 6. und des 7. EEF finanzierten Aufträge gelten entsprechende Bestimmungen, nämlich das am 8. Dezember 1984 in Lomé unterzeichnete Dritte AKP—EWG-Abkommen (ABl. 1986, L 86, S. 3, sogenanntes „Drittes Lomé-Abkommen") und das am 15. Dezember 1989 in Lomé unterzeichnete Vierte AKP—EWG-Abkommen (ABl. 1991, L 229, S. 3, sogenanntes „Viertes Lomé-Abkommen"), die die internen Abkommen zur Errichtung des 6. und des 7. EEF sind, und grundsätzlich, weil die entsprechenden Mittelbindungen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Cotonou-Abkommens datieren, die Finanzregelung 86/548/EWG vom 11. November 1986 für den 6. EEF (ABl. L 325, S. 42) und die Finanzregelung 91/491/EWG vom 29. Juli 1991 für die Zusammenarbeit bei der Entwicklungsfinanzierung im Rahmen des Vierten Lomé-Abkommens (ABl. L 266, S. 1). Die Art. 15 und 16 der Finanzregelungen 86/548 und 91/491, die die Einziehung von Forderungen betreffen, verlangten allerdings die Mitwirkung des Finanzkontrolleurs, dessen Amt in der 9. EEF-Regelung und als solches auch in der Organisationsstruktur der Kommission nicht mehr vorgesehen ist. Deshalb wendet die Kommission, selbst für die Einziehung der Forderungen, die mit den vom EEF vor Inkrafttreten des Cotonou-Abkommens gewährten Mitteln zusammenhängen, die 9. EEF-Regelung gemäß deren Art. 133 Abs. 2 an.

4 Nach Art. 311 des Vierten Lomé-Abkommens bestellt die Kommission den Hauptanweisungsbefugten, der die Verantwortung für die Verwaltung der Mittel des EEF hat und in diesem Zusammenhang die Mittelbindungen, die Feststellung der Ausgabenverpflichtungen und die Anordnung der Ausgaben vornimmt und für die

buchmäßige Erfassung der Mittelbindungen und Auszahlungsanordnungen sowie für die Einhaltung der Finanzierungsbeschlüsse sorgt und schließlich in enger Zusammenarbeit mit dem nationalen Anweisungsbefugten über die Mittelbindungen und die finanziellen Maßnahmen entscheidet, die in wirtschaftlicher und technischer Hinsicht für die ordnungsgemäße Durchführung der genehmigten Maßnahmen erforderlich sind.

5 Art. 317 des Vierten Lomé-Abkommens bestimmt u. a. folgende Aufgaben, die der Kommissionsbeauftragte, der Leiter der Delegation der Kommission in dem betreffenden AKP-Staat ist, in enger Zusammenarbeit mit dem nationalen Anweisungsbefugten wahrnimmt: im Fall einer Ausführung in Regie Erteilung der Zustimmung zu den Aufträgen und Kostenvoranschlägen, zu den Nachtragsvereinbarungen dazu sowie zu den vom nationalen Anweisungsbefugten gegebenen Zahlungsermächtigungen; Nachprüfung, ob die Projekte und Programme, die aus den von der Kommission verwalteten Mitteln des EEF finanziert werden, in finanzieller und technischer Hinsicht ordnungsgemäß ausgeführt werden; Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden des AKP-Staats, in dem er die Kommission vertritt, durch regelmäßige Evaluierung der Aktionen; Unterhaltung enger, ständiger Kontakte mit dem nationalen Anweisungsbefugten, um spezifische Probleme, die sich bei der Durchführung der Zusammenarbeit bei der Entwicklungsfinanzierung ergeben, zu analysieren und zu lösen, und insbesondere Überprüfung in regelmäßigen Abständen, ob die Aktionen gemäß dem in dem Finanzierungsbeschluss vorgesehenen Zeitplan fortschreiten.

6 Sind Zahlungen ohne Rechtsgrund erfolgt, sind die entsprechenden Beträge vom nationalen Anweisungsbefugten als Vertragspartei einzuziehen.

7 Art. 23 der 9. EEF-Regelung lautet:

„Werden dem Hauptanweisungsbefugten Probleme bei der Abwicklung der Verfahren zur Bewirtschaftung der Mittel des EEF bekannt, so nimmt er Kontakt zum nationalen oder regionalen Anweisungsbefugten auf, um die Situation zu bereinigen, und ergreift gegebenenfalls die erforderlichen Maßnahmen. So kann er

den nationalen oder regionalen Anweisungsbefugten vorübergehend ersetzen, falls dieser die ihm im [Cotonou]-Abkommen übertragenen Aufgaben nicht wahrnimmt oder nicht wahrnehmen kann; in diesem Fall kann die Kommission einen finanziellen Ausgleich aus den dem betreffenden AKP-Staat gewährten Mitteln für die ihr entstandene zusätzliche administrative Belastung geltend machen.

Jede Maßnahme, die der Hauptanweisungsbefugte in Anwendung von Absatz 1 trifft, gilt als im Namen und Auftrag des betreffenden nationalen oder regionalen Anweisungsbefugten getroffen."

8 Die Vorschriften über die Einziehung der Forderungen der Kommission finden sich in den Art. 43 bis 47 der 9. EEF-Regelung.

9 Art. 43 der 9. EEF-Regelung bestimmt:

„(1) Rechtsgrundlos gezahlte Beträge werden eingezogen.

(2) Die Kommission bestimmt die Voraussetzungen, unter denen Verzugszinsen zugunsten der Gemeinschaften fällig werden."

10 Art. 44 der 9. EEF-Regelung sieht vor:

„(1) Die Anordnung einer Einziehung ist die Handlung, mit der der zuständige Anweisungsbefugte durch Ausstellung einer Einziehungsanordnung den Rechnungsführer anweist, eine von ihm festgestellte Forderung einzuziehen.

(2) Unbeschadet der Zuständigkeiten der AKP-Staaten oder der [überseeischen Länder und Gebiete] kann die Kommission eine Forderung gegenüber anderen Schuldnern als Staaten durch eine Entscheidung formalisieren, die unter denselben Bedingungen wie in Artikel 256 [EG] vollstreckbar ist."

11 Art. 45 der 9. EEF-Regelung lautet:

„Für jede im Rahmen der Ausführung der Mittel des EEF zustehende einredefreie, auf Geld gehende und fällige Forderung hat der zuständige Anweisungsbefugte dem Rechnungsführer unverzüglich eine Einziehungsanordnung zu erteilen und eine an den Schuldner gerichtete Belastungsanzeige zu erstellen. Der Einziehungsanordnung werden Belege zum Nachweis der festgestellten Forderungen beigefügt. Bei der Ausstellung der Einziehungsanordnung überzeugt sich der zuständige Anweisungsbefugte von Folgendem:

a) Richtigkeit der Verbuchungsstelle;

b) Ordnungsmäßigkeit und Übereinstimmung der Einziehungsanordnung im Hinblick auf die geltenden Bestimmungen;

c) Ordnungsmäßigkeit der Belege;

d) Richtigkeit der Bezeichnung des Schuldners;

e) Fälligkeitstermin;

f) Übereinstimmung mit dem in Artikel 4 genannten Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung;

g) Richtigkeit des einzuziehenden Betrags und der Währung der Einziehung.

Diese Einziehungsanordnungen werden vom Rechnungsführer registriert."

12 In Art. 46 der 9. EEF-Regelung heißt es:

„(1) Der Rechnungsführer führt die vom zuständigen Anweisungsbefugten ordnungsgemäß ausgestellten Einziehungsanordnungen aus. Er trägt dafür Sorge, dass die Einnahmen des EEF zu den in den Einziehungsanordnungen vorgesehenen Fälligkeitsterminen eingehen und dass die diesbezüglichen Rechte der Gemeinschaften gewahrt werden.

(2) Sind die einzuziehenden Beträge nicht zu dem in der Einziehungsanordnung festgelegten Fälligkeitstermin eingegangen, so teilt der Rechnungsführer dies dem zuständigen Anweisungsbefugten mit und leitet unverzüglich das Beitreibungsverfahren mit allen ihm zur Verfügung stehenden rechtlichen Mitteln ein, einschließlich einer eventuellen Verrechnung. Falls sich dies als unmöglich erweist, nimmt der Rechnungsführer die Zwangsbeitreibung des Titels gemäß Artikel 44 Absatz 2 oder auf der Grundlage eines auf dem Rechtsweg erlangten Titels vor.

(3) Forderungen des EEF oder der Gemeinschaften gegenüber einem Schuldner, der seinerseits gegenüber dem EEF oder den Gemeinschaften eine einredefreie, auf Geld gehende und fällige Forderung geltend macht, werden bei ihrer Einziehung vom Rechnungsführer verrechnet.

…“

13 Art. 47 der 9. EEF-Regelung lautet:

„(1) Erwägt der zuständige Anweisungsbefugte, auf die Einziehung einer festgestellten Forderung zu verzichten, so vergewissert er sich nach den einschlägigen Verfahren und anhand der von der Kommission hierfür festgelegten Kriterien, ob dieser Verzicht ordnungsgemäß ist und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und der Verhältnismäßigkeit entspricht. Die Entscheidung über einen Forderungsverzicht ist ordnungsgemäß zu begründen. Der Anweisungsbefugte kann die diesbezügliche Entscheidung nur unter den von der Kommission in den Vorschriften gemäß Absatz 2 festgelegten Bedingungen übertragen.

(2) Die Durchführungsvorschriften zur Haushaltsordnung gelten entsprechend für die Durchführung dieses Artikels.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits

14 Die Nichtregierungsorganisation (NGO) Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) (im Folgenden: Kläger) mit Sitz in Italien ist seit 1987 in Guinea mit Hilfe von Finanzierungen zunächst durch das italienische Außenministerium und später durch die Gemeinschaft im Rahmen verschiedener Maßnahmen betreffend die internationale Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich tätig.

15 Bis zum Jahr 1997 bezog sich die Tätigkeit des Klägers auf die Infrastruktur und die Ausstattung von Krankenhäusern. Danach wurde sie auf die technische Unterstützung bei der Planung und Verwaltung erstreckt.

16 Zur Durchführung dieser Geschäfte schloss der Kläger, was die von der Gemeinschaft finanzierten Vorhaben anbelangt, mit der Republik Guinea Vereinbarungsprotokolle und Dienstleistungsverträge, die vom Leiter der Delegation der Kommission in Guinea gegengezeichnet wurden und auf den Finanzierungsabkommen Nrn. 5169/GUI und 4205/GUI sowie auf einem Finanzierungsvertrag, der die Einrichtung eines Sysmin-Wiederverwendungskontos (Sysmin: „System zur Stabilisierung der Exporterlöse von mineralischen Rohstoffen“) vorsah, beruhten.

17 Am 14. Juni 1993 wurde zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, vertreten durch die Kommission, und der Republik Guinea im Rahmen des Vierten Lomé-Abkommens das Finanzierungsabkommen Nr. 5169/GUI geschlossen, das die Verbesserung der Lebensbedingungen in diesem Land auf der Grundlage einer Finanzierung aus den Mitteln des 7. EEF bezweckte. Die Gesamtkosten dieser Finanzierung beliefen sich auf 30 Millionen ECU, die zu zwei Dritteln aus den Mitteln des nationalen Richtprogramms nach dem Vierten Lomé-Abkommen und zu einem Drittel aus den beim Einsatz des allgemeinen Einfuhrprogramms anfallenden Gegenwertmitteln zu decken waren.

18 Dieses Abkommen sah die Umgestaltung und Unterstützung der guineischen Gesundheitsstrukturen unter Beteiligung von sechs NGO, zu denen der Kläger zählte, vor, die alle im Anschluss an die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge an der Seite der öffentlichen Gesundheitsdienste tätig wurden.

19 Das allgemeine Einfuhrprogramm war Gegenstand des am 30. Dezember 1988 zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, vertreten durch die Kommission, und der Republik Guinea geschlossenen Finanzierungsabkommens Nr. 4205/

GUI, das dazu bestimmt war, den CIF-Wert („Kosten, Versicherung und Fracht") der eingeführten Waren in konvertibler Währung zu decken. Dieses Abkommen, das ausdrücklich den Einsatz der Gegenwertmittel zugunsten des Gesundheitssektors vorsah, implizierte die Bildung von Gegenwertmitteln in Guinea-Francs im Anschluss an Anschaffungen im privaten und im öffentlichen Sektor.

20 Am 1. Februar 1990 schlossen die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, vertreten durch die Kommission, und die Republik Guinea einen Finanzierungsvertrag, der die Einrichtung eines Sysmin-Wiederverwendungskontos bei der Zentralbank der Republik Guinea vorsah. Im Anschluss an diesen Vertrag unterzeichneten der Kläger und die Republik Guinea ein Vereinbarungsprotokoll mit dem Titel „Wiederverwendungsmittel/EWG Nr. 02/96" zur Regelung der technischen, administrativen und finanziellen Einzelheiten des aus Wiederverwendungsmitteln finanzierten Tätigwerdens des Klägers zur Unterstützung des Gesundheitssektors in der Präfektur Fria (Guinea).

21 Für die vom Kläger im Rahmen von aus EEF-Mitteln finanzierten Vorhaben geschlossenen Verträge gilt im Streitfall das Verfahren nach der „Schlichtungs- und Schiedsordnung für die aus dem EEF finanzierten Aufträge" in Anhang V des Beschlusses Nr. 3/90 des AKP—EWG-Ministerrats vom 29. März 1990 betreffend die Genehmigung und Anwendung der allgemeinen Vorschriften, der allgemeinen Bedingungen sowie der Schlichtungs- und Schiedsordnung für vom EEF finanzierte Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge (ABl. L 382, S. 1).

22 Eine Kontrolle, die Ende des Jahres 1998 vom guineischen Minister für Zusammenarbeit, dem nationalen Anweisungsbefugten des EEF (im Folgenden: nationaler Anweisungsbefugter), durchgeführt wurde, ergab Unzulänglichkeiten der Tätigkeit des Klägers hinsichtlich der aus den Mitteln des 6. und des 7. EEF finanzierten Verträge (im Folgenden: in Rede stehende Verträge) in Form einer begrenzten Verwirklichungsrate, einer unzureichenden technischen Kapazität, schwacher organisatorischer und finanzieller Kapazitäten und eines Mangels an Transparenz.

23 Aufgrund dieser Feststellung beauftragte der nationale Anweisungsbefugte eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit einer Buch- und Rechnungsprüfung der Vorhaben in Guinea, an denen der Kläger beteiligt war.

24 Am 30. März 2000 sandte der nationale Anweisungsbefugte im Anschluss an den Prüfbericht ein Mahnschreiben an den Kläger, in dem dieser nicht nur aufgefordert wurde, die bei verschiedenen Vorhaben hinsichtlich der Buchführung und Personalverwaltung festgestellten Unregelmäßigkeiten zu beheben, sondern auch, einen Betrag von 261 181 309 Guinea-Francs als Kassenmittelsaldo aller aus Gegenwertmitteln finanzierten Vorhaben sowie weitere im Prüfbericht genannte, im Mahnschreiben jedoch nicht bezifferte unzureichend gerechtfertigte Beträge in zu vereinbarenden Raten zu erstatten.

25 Auf dieses Mahnschreiben antwortete der Kläger am 14. April 2000 mit Ausführungen, die den nationalen Anweisungsbefugten dazu veranlassten, bei derselben Wirtschaftsprüfungsgesellschaft eine ergänzende Prüfung in Auftrag zu geben, um den Antworten des Klägers auf das Mahnschreiben Rechnung zu tragen.

26 Am 13. August 2000 verfasste diese Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf Anfrage des nationalen Anweisungsbefugten einen Entwurf eines ergänzenden Prüfberichts, in dem sie sich für eine Herabsetzung der Forderung gegen den Kläger von 1 510 307 148 auf 1 085 836 676 Guinea-Francs hinsichtlich des Gesamtbetrags der nicht belegten und der nicht förderungsfähigen Ausgaben aussprach.

27 Nach Ansicht der Kommission liegt darin der Grund, weshalb der nationale Anweisungsbefugte keinen Gebrauch von der ihm zur Verfügung stehenden und am 15. September 2000 ablaufenden Bankbürgschaft machte.

28 Am 21. März 2001 gab dieselbe Wirtschaftsprüfungsgesellschaft im Anschluss an weitere Kontrollen einen ergänzenden Prüfbericht ab, in dem die Forderung gegen den Kläger in Anbetracht der Anerkennung gerechtfertigter Ausgaben in Höhe von 79 096 331 Guinea-Francs nochmals, und zwar auf 1 006 740 345 Guinea-Francs herabgesetzt wurde.

29 Nach einem neuerlichen Mahnschreiben des nationalen Anweisungsbefugten bestritt der Kläger, der der Auffassung war, dass sich der von ihm geschuldete Betrag auf 44 278 586 Guinea-Francs beschränke, mit Schreiben vom 31. Juli 2001 weiterhin die in diesem Bericht enthaltenen Schlussfolgerungen, obwohl darin die von ihm abgegebene Stellungnahme bereits berücksichtigt war, und machte damit eine gütliche Beilegung des Streits unmöglich.

30 Ab Sommer 2001 wurden die Kontakte zwischen dem Kläger, den guineischen Behörden und der Kommission seltener. Der Kläger beklagte sich, dass er keinen Zugang zu einem neuen Prüfbericht derselben Gesellschaft aus dem Jahr 2002 gehabt habe.

31 Mit an den Kläger gerichtetem Schreiben vom 24. Juli 2003 drückte die Kommission ihr Bedauern darüber aus, dass es ihr nicht gelinge, den nationalen Anweisungsbefugten zu einer offiziellen Stellungnahme zum weiteren Vorgehen in der Streitsache zu bewegen, da dieser den Rechtsweg nur als *ultima ratio* ansehe.

32 Am 24. September 2003 fand in Brüssel ein Treffen zwischen dem Kläger und der Kommission zur Streitbeilegung statt, das jedoch zu keiner Lösung führte.

33 Mit Schreiben vom 24. März 2004, das dem Kläger erst am 26. April 2004 zuging, unterrichtete der Leiter der Delegation der Kommission in Guinea den Kläger von der baldigen Ausstellung einer Einziehungsanordnung.

34 Am 21. April 2004 übermittelte der Leiter der Delegation der Kommission in Guinea dem Kläger per Einschreiben mit Rückschein, in dessen Umschlag auch das Schreiben vom 24. März 2004 enthalten war und das dem Kläger somit ebenfalls am 26. April 2004 zuging, eine Belastungsanzeige über einen Betrag von 959 543 835 Guinea-Francs (397 126,02 Euro) (im Folgenden: angefochtene Handlung), für die er als Fälligkeitstermin den 25. Mai 2004 festsetzte.

35 Die Bitte des Klägers um Erläuterungen zum Inhalt der angefochtenen Handlung beantwortete der Leiter der Delegation der Kommission in Guinea mit Schreiben vom 18. Mai 2004, dem er den letzten ergänzenden Prüfbericht vom 27. März 2002 beifügte und in dem er darauf hinwies, dass dieser letzte Bericht abgesehen von der Herabsetzung des Betrags der für nicht förderungsfähig erklärten Ausgaben auf 988 314 134 Guinea-Francs in der Sache nichts an den im ersten Prüfbericht getroffenen Feststellungen ändere.

36 Nachdem der Kläger nicht reagierte, forderte ihn der Rechnungsführer des EEF mit Schreiben vom 2. Juli 2004 zur Zahlung des Betrags von 959 543 835 Guinea-Francs bis spätestens zum 23. Juli 2004 auf.

37 Am 4. August 2004, als der Kläger bereits die vorliegende Klage eingereicht hatte, übersandte ihm die Kommission eine zweite Aufforderung zur Zahlung des in der angefochtenen Handlung genannten Betrags bis spätestens zum 6. September 2004.

38 Am 9. Juni 2005 richtete die Kommission eine Mahnung an den Kläger, da er den in der angefochtenen Handlung genannten Betrag nicht gezahlt hatte.

39 Am 20. Juni 2005 antwortete der Kläger auf die Mahnung, dass der Ausgang der vorliegenden Klage abzuwarten sei.

Verfahren und Anträge der Parteien

40 Mit Klageschrift, die am 23. Juni 2004 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben.

41 Die Kommission hat mit besonderem Schriftsatz, der am 30. September 2004 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, nach Art. 114 der Verfahrensordnung des Gerichts eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben. Der Kläger hat seine Stellungnahme zu dieser Einrede am 25. Oktober 2004 eingereicht.

42 Mit Beschluss des Gerichts vom 22. September 2005 ist die Entscheidung über die Einrede und über die Kosten dem Endurteil vorbehalten worden.

43 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Vierte Kammer) beschlossen, das mündliche Verfahren zu eröffnen.

44 Die Parteien haben in der Sitzung vom 6. Juni 2007 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

45 Der Kläger beantragt,

— die Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen;

— die angefochtene Handlung für nichtig zu erklären;

— der Kommission die Kosten — auch bei einer Abweisung der Klage als unzulässig — aufzuerlegen.

46 Die Kommission beantragt,

— die Klage als unzulässig oder, hilfsweise, als unbegründet abzuweisen;

— dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

Entscheidungsgründe

Vorbringen der Parteien

47 Die Kommission macht geltend, die vorliegende Klage sei unzulässig, denn die angefochtene Handlung könne nicht als anfechtbare Handlung im Sinne des Art. 230 EG angesehen werden. Sie sei nämlich eine vorbereitende Handlung im Hinblick auf ein etwaiges gerichtliches Verfahren oder den Erlass einer Entscheidung nach Art. 256 EG.

48 Die angefochtene Handlung sei eine Handlung, die dem etwaigen Erlass einer Entscheidung über die Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens vorausgehe, und somit keine Handlung, die Rechtswirkungen erzeuge, die die Interessen des Klägers durch eine qualifizierte Änderung seiner Rechtsstellung berührten.

49 Eine Belastungsanzeige sei „eine letzte Warnung vor dem Übergang zur nächsten Stufe". Sie sei, wie in Art. 78 Abs. 3 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1065/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 357, S. 1) klargestellt werde, eine dem Schuldner erteilte Information.

50 Die Kommission macht insoweit geltend, sie könnte im vorliegenden Fall noch eine letzte Aufforderung an den nationalen Anweisungsbefugten richten, damit er über die in der Streitigkeit mit dem Kläger zu ergreifenden weiteren Schritte entscheide. Bei dem jetzigen Stand der Dinge habe sie aber noch keine Entscheidung getroffen, welche Schritte sie ihm als Garant der finanziellen Interessen des EEF überlasse.

51 Somit könnte ihre endgültige Entscheidung etwa eine Entscheidung gemäß Art. 256 EG sein, eine Verrechnungsentscheidung oder eine Entscheidung, die zuständigen Gerichte nach Art. 46 Abs. 2 der 9. EEF-Regelung anzurufen. Dies wären im letzten Fall die zuständigen italienischen Gerichte, denn da die Kommission nicht Partei der in Rede stehenden Verträge sei, könne sie nicht auf das darin vorgesehene Schiedsverfahren zurückgreifen, von dem nur die guineischen Behörden Gebrauch machen könnten.

52 Sollte das Gericht die angefochtene Handlung für eine Handlung halten, gegen die nach Art. 230 EG Klage erhoben werden könne, so würde es die endgültige Entscheidung der Kommission vorwegnehmen, die vielleicht überhaupt nicht ergehe, wenn der nationale Anweisungsbefugte vor ihr tätig werde.

53 Die Kommission tritt den Ausführungen des Klägers entgegen, wonach die angefochtene Handlung deshalb eine Entscheidung im eigentlichen Sinne sei, weil es sich erstens um einen Anwendungsfall des Art. 44 Abs. 2 der 9. EEF-Regelung handle, zweitens die Eigenschaft dieser „Entscheidung" als vollstreckbarer Titel in ihrem Wortlaut Bestätigung finde und drittens die zweite Zahlungsaufforderung diese Würdigung bestätige, so dass folglich die betreffenden Schreiben ihm gegenüber Rechtswirkungen erzeugten, die im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs seine Interessen beeinträchtigen und seine Rechtsstellung ändern könnten.

54 Sie macht geltend, nach Art. 44 Abs. 2 der 9. EEF-Regelung „kann [sie] eine Forderung gegenüber anderen Schuldnern als Staaten durch eine Entscheidung formalisieren, die unter denselben Bedingungen wie in Artikel 256 [EG] vollstreckbar ist". Daraus folge, dass weder die angefochtene Handlung noch irgendein sonstiges Schreiben, das danach an den Kläger gerichtet worden sei, ein vollstreckbarer Titel im Sinne des Art. 256 EG sei.

55 Außerdem hätten die betreffenden Schreiben nichts mit der Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse zu tun, so dass sie nicht vollstreckbar seien.

56 Mit der von ihr in der zweiten Zahlungsaufforderung an den Kläger vom 4. August 2004 verwendeten Formel — „Sollte die Kommission nichts von Ihnen hören, wird sie mit allen ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Mitteln die Zwangsvollstreckung sowohl hinsichtlich der Hauptforderung als auch hinsichtlich der Zinsen gegen Sie betreiben" — solle lediglich auf die Stufe der Vollstreckung verwiesen werden.

57 Die Verwendung des Futurs „wird betreiben" in einer solchen Formel bedeute somit, dass es noch keine Entscheidung im Sinne des Art. 249 EG gebe. Aus den vorstehend genannten Schreiben ergebe sich, dass sie eine Entscheidung auf der Grundlage des Art. 256 EG erst in einem späteren Stadium erlassen könne.

58 Jedenfalls betreibe nach der für den EEF geltenden rechtlichen Regelung normalerweise der nationale Anweisungsbefugte, der eine gesonderte Stellung mit eigenen Befugnissen einnehme, die Einziehung. Im vorliegenden Fall vertraue sie insoweit immer noch darauf, dass der nationale Anweisungsbefugte im Rahmen der mit dem Vierten Lomé-Abkommen errichteten engen Zusammenarbeit seine Aufgaben auf diesem Gebiet wieder erfüllen werde.

59 Der Umstand, dass sie nach der streitigen Handlung zwei Zahlungsaufforderungen und eine Mahnung an den Kläger gerichtet habe, bestätige, dass die streitige Handlung nicht als eine endgültige, mit einer Klage anfechtbare Entscheidung verstanden werden könne.

60 Zudem seien zur damaligen Zeit die auf Art. 256 EG gestützten Entscheidungen von der Kommission als Kollegialorgan nach einem besonderen Verfahren erlassen worden und hätten sich anders dargestellt als die zur Vorbereitung der Einziehung an den Kläger gerichteten Schreiben.

61 Die angefochtene Handlung sowie die beiden Zahlungsaufforderungen und die Mahnung seien im vorliegenden Fall Handlungen im Rahmen der Vorbereitung der Einziehung, die nichts mit der Ausübung der hoheitlichen Befugnisse der Kommission zu tun hätten und deshalb nicht gemäß Art. 230 EG angefochten werden könnten. Da also noch kein endgültiger Standpunkt eingenommen worden sei, wäre es noch nicht zur Durchführung der Einziehung gekommen.

62 Der Kläger macht geltend, die von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit müsse zurückgewiesen werden, denn die angefochtene Handlung sei eine endgültige Handlung, eine nach Art. 256 EG vollstreckbare förmliche Entscheidung im eigentlichen Sinne.

63 Dies werde vom Wortlaut selbst der angefochtenen Handlung bestätigt, in der klargestellt werde, dass „[d]ie Kommission … sich das Recht vor[behält], bei Nichtzahlung zum Termin alle zuvor gestellten finanziellen Garantien in Anspruch zu nehmen und gegebenenfalls die Zwangsvollstreckung gemäß Art. 256 [EG] zu betreiben". Dabei handle es sich nämlich sehr wohl um die Androhung einer unmittelbaren Betreibung der Zwangsvollstreckung bei Nichtzahlung.

64 Der Kläger sieht diese Schlussfolgerung auch durch den „Zahlungsbefehl" bestätigt, der am 4. August 2004 trotz der bereits eingereichten Klage per Einschreiben mit Rückschein an ihn gerichtet worden sei und mit dem ihn die Kommission erneut zur Zahlung des Betrags von 959 543 835 Guinea-Francs aufgefordert habe, und zwar unter Hinweis darauf, dass sie bei Nichtzahlung „mit allen ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Mitteln die Zwangsvollstreckung sowohl hinsichtlich der Hauptforderung als auch hinsichtlich der Zinsen gegen [ihn] betreiben [werde]".

65 Die Wortwahl in der angefochtenen Handlung sei unmissverständlich, denn sie nehme auf das Ergreifen von Zwangsvollstreckungsmaßnahmen Bezug, ohne dass weitere, gegebenenfalls endgültige Handlungen ergehen müssten. Folglich sei diese Entscheidung darauf gerichtet, verbindliche Rechtswirkungen zu erzeugen.

66 Die Kommission bringe die „Vollstreckbarkeit" einer Handlung und eine „Zwangsvollstreckungs"-Handlung durcheinander. So sei die im Schreiben vom 4. August 2004 verwendete Formel — „Sollte die Kommission nichts von Ihnen hören, wird sie mit allen ihr zur Verfügung stehenden rechtlichen Mitteln die Zwangsvollstreckung sowohl hinsichtlich der Hauptforderung als auch hinsichtlich der Zinsen gegen Sie betreiben" — nicht, wie von der Kommission behauptet, die Ankündigung einer zukünftigen Handlung, die Entscheidungscharakter habe und somit vollstreckbar sei, sondern es handle sich vielmehr um eine Mahnung zur Zahlung, was voraussetze, dass eine endgültige Entscheidung sowohl über das Bestehen als auch über die Höhe der Forderung bereits ergangen sei.

Würdigung durch das Gericht

67 Für die Beurteilung der Zulässigkeit der vorliegenden Klage ist zunächst daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung nur Maßnahmen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, die die Interessen des Klägers durch eine qualifizierte Änderung seiner Rechtsstellung berühren, Handlungen darstellen, gegen die die Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EG gegeben ist (Urteil des Gerichtshofs vom 11. November 1981, IBM/Kommission, 60/81, Slg. 1981, 2639, Randnr. 9, und Beschluss des Gerichtshofs vom 4. Oktober 1991, Bosman/Kommission, C-117/91, Slg. 1991, I-4837, Randnr. 13; Urteil des Gerichts vom 15. Januar 2003, Philip Morris International/Kommission, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 und T-272/01, Slg. 2003, II-1, Randnr. 81).

68 Ebenfalls nach ständiger Rechtsprechung ist für die Feststellung, ob die Maßnahme, deren Nichtigerklärung beantragt wird, Gegenstand einer Klage sein kann, auf das Wesen der Maßnahme abzustellen; die Form, in der sie ergangen ist, ist insoweit grundsätzlich ohne Bedeutung (Urteile des Gerichtshofs IBM/Kommission, Randnr. 9, und vom 28. November 1991, Luxemburg/Parlament, C-213/88 und C-39/89, Slg. 1991, I-5643, Randnr. 15; vgl. auch Urteil des Gerichts vom 24. März 1994, Air France/Kommission, T-3/93, Slg. 1994, II-121, Randnrn. 43 und 57).

69 Im Fall von Handlungen oder Entscheidungen, die in mehreren Phasen zustande kommen, insbesondere nach Durchführung eines internen Verfahrens, liegt nach dieser Rechtsprechung eine anfechtbare Handlung grundsätzlich nur bei Maßnahmen vor, die den Standpunkt der Kommission zum Abschluss dieses Verfahrens endgültig festlegen, nicht aber bei Zwischenmaßnahmen, die die abschließende Entscheidung vorbereiten sollen (Urteil IBM/Kommission, Randnr. 10, und Urteil des Gerichts vom 7. März 2002, Satellimages TV5/Kommission, T-95/99, Slg. 2002, II-1425, Randnr. 32).

70 Somit ist zu prüfen, ob sich aus der angefochtenen Handlung ergibt, dass die Kommission darin ihren Standpunkt gegenüber dem Kläger endgültig festgelegt hat.

71 Die angefochtene Handlung ist, indem u. a. darauf hingewiesen wird, dass „[d]ie Kommission … sich das Recht vor[behält], bei Nichtzahlung zum Termin alle zuvor gestellten finanziellen Garantien in Anspruch zu nehmen und gegebenenfalls die Zwangsvollstreckung gemäß Art. 256 [EG] zu betreiben", sicherlich in einer Weise abgefasst, die den Eindruck einer endgültigen Handlung erwecken kann. Auch kann der Tenor der beiden nach Einreichung der vorliegenden Klage versandten Zahlungsaufforderungen vom 2. Juli und 4. August 2004 diesen Eindruck verstärken.

72 Außerdem hat die Kommission selbst in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, dass sich das Standardmuster für Belastungsanzeigen, das als Grundlage für die angefochtene Handlung gedient habe, um den Gläubiger zur Zahlung des geschuldeten Betrags anzuhalten, einer Formulierung bediene, in der der vorbereitende Charakter der Handlung nicht explizit zum Ausdruck komme.

73 Das Gericht stellt somit fest, dass die Kommission bei der Abfassung der angefochtenen Handlung keine klare und eindeutige Formulierung verwendet hat.

74 Allerdings nimmt die Kommission, obwohl die angefochtene Handlung einen Fälligkeitstermin und die Zahlungsbedingungen nennt, keine Stellung dazu, mit welchen Mitteln sie den fraglichen Betrag wiedereinzuziehen beabsichtigt.

75 Die Kommission hat gemäß ihrer Verpflichtung aus den Art. 42 bis 47 der 9. EEF-Regelung eine Belastungsanzeige erstellt, die es ihr bei Nichtbeachtung durch den Schuldner nach der 9. EEF-Regelung ermöglicht, entweder auf die Einziehung der Forderung zu verzichten (Art. 47) oder eine Verrechnung vorzunehmen (Art. 46

Abs. 2) oder die Zwangsbeitreibung zu betreiben (Art. 46 Abs. 2), wobei Letztere mit einer nach Art. 256 EG vollstreckbaren Entscheidung (Art. 44 Abs. 2) oder mit einem auf dem Rechtsweg erlangten Titel (Art. 46 Abs. 2) geschehen kann.

76 Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass eine Belastungsanzeige eine Information ist, die dem Schuldner erteilt wird. Da in Art. 44 und Art. 46 Abs. 2 der 9. EEF-Regelung von einer gesonderten und der Belastungsanzeige im Rahmen des Einziehungsverfahrens nachfolgenden vollstreckbaren Entscheidung die Rede ist, ist die Belastungsanzeige ersichtlich nicht vollstreckbarer Natur. Sie ist eine vorbereitende Handlung, die dem etwaigen Erlass einer Entscheidung der Kommission vorausgeht, das Einziehungsverfahren entweder auf dem Rechtsweg oder mit dem Erlass einer Entscheidung auf der Grundlage des Art. 256 EG fortzusetzen. Die angefochtene Handlung ist als Belastungsanzeige im Sinne des Art. 45 der 9. EEF-Regelung anzusehen, denn in ihr heißt es, dass „[d]ie Kommission … sich das Recht vor[behält], bei gegenseitigen, einredefreien, auf Geld gehenden und fälligen Forderungen nach Ankündigung im Wege der Verrechnung vorzugehen". Somit ist die angefochtene Handlung keine Maßnahme, die den Standpunkt der Kommission endgültig festlegt, sie erzeugt keine verbindlichen Rechtswirkungen, die die Interessen des Klägers berühren, und gegen sie ist deshalb nicht die Nichtigkeitsklage nach Art. 230 EG gegeben.

77 Die vorliegende Klage ist daher als unzulässig abzuweisen.

Kosten

78 Nach Art. 87 § 3 der Verfahrensordnung kann das Gericht die Kosten teilen oder beschließen, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt oder wenn ein außergewöhnlicher Grund gegeben ist.

79 Zwar ist im vorliegenden Fall der Kläger mit seinen Anträgen unterlegen, doch hat sich jedenfalls die Kommission nach Ansicht des Gerichts bei der Abfassung der angefochtenen Handlung nicht klar und eindeutig ausgedrückt. In Anbetracht dessen erscheint es unter Berücksichtigung der Umstände des Falls angemessen, dass der Kläger drei Fünftel seiner eigenen Kosten und drei Fünftel der Kosten der Kommission trägt. Die Kommission trägt ihrerseits zwei Fünftel ihrer eigenen Kosten und zwei Fünftel der Kosten des Klägers.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Vierte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird als unzulässig abgewiesen.

2. Das Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) trägt drei Fünftel seiner eigenen Kosten. Es trägt ferner drei Fünftel der Kosten der Kommission.

3. Die Kommission trägt zwei Fünftel ihrer eigenen Kosten. Sie trägt ferner zwei Fünftel der Kosten von Cestas.

Vadapalas Moavero Milanesi Wahl

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 17. April 2008.

Der Kanzler Für den Präsidenten

E. Coulon V. Vadapalas