RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

17. april 2008 *

I sag T-260/04,

Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas), Bologna (Italien), først ved avocats N. Amadei og C. Turk, derefter ved avocats N. Amadei og P. Manzini,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. Montaguti og F. Dintilhac, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens (ved dens delegation i Republikken Guinea) beslutning om tilbagebetaling af 959 543 835 Guinea Franc (397 126,02 EUR), som blev tilsendt sagsøgeren ved anbefalet brev,

* Processprog: italiensk.

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Fjerde Afdeling)

sammensat af dommerne V. Vadapalas, som fungerende afdelingsformand, og E. Moavero Milanesi og N. Wahl,

justitssekretær: ekspeditionssekretær J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. juni 2007,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) blev oprettet for at finansiere samarbejdet med staterne i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS), først ved et tillæg til EØF-traktaten, herefter ved interne aftaler mellem medlemsstaterne samlet i Rådet. På nuværende tidspunkt er der ni på hinanden følgende EUF, der hver især løber fem år, hvilket for de sidste otte svarer til varigheden af de forskellige aftaler og konventioner, hvorved Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater har oprettet dette særlige partnerskab med AVS-staterne. EUF er ikke omfattet af De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, hvilket forklarer, hvorfor der skulle vedtages særlige finansforordninger for at gennemføre EUF og navnlig oprettes en ad hoc-regnskabsfører.

2 Det princip, der er fremsat i artikel 133, stk. 2, i finansforordning af 27. marts 2003 for den niende Europæiske Udviklingsfond (EUT L 83, s. 1, herefter forordning for den niende EUF), er, at de forpligtelser henhørende under de tidligere EUF, der er indgået inden partnerskabsaftalens ikrafttræden mellem AVS-staterne og Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstatater, underskrevet i Cotonou den 23. juni 2000 (EFT L 317, s. 3), kaldet »cotonouaftalen«, fortsat vil blive gennemført i overensstemmelse med reglerne for de pågældende EUF, undtagen for så vidt angår hvervet som finansinspektør, regnskabsaflæggelsen og proceduren for indkaldelse af bidrag, hvor bestemmelserne i forordningen for niende EUF finder anvendelse.

3 De kontrakter, der finansieres i henhold til den sjette og niende EUF, hører under tilsvarende bestemmelser, nemlig den tredje AVS-EF-aftale, underskrevet i Lomé den 8. december 1984 (EFT 1986 L 86, s. 3), og den fjerde AVS-EF-aftale, underskrevet i Lomé den 15. december 2989 (EFT 1991 L 229, s. 3), der betegnes henholdsvis »den tredje Loméaftale« og »den fjerde Loméaftale«, som er interne aftaler, der indfører den sjette og syvende EUF og i princippet finansforordning nr. 86/548/EØF af 11. november 1986 for den sjette Europæiske Udviklingsfond (EFT L 325, s. 42) og finansforordning nr. 91/491/EØF af 29. juli 1991 vedrørende samarbejdet med henblik på udviklingsfinansiering under fjerde Lomé-aftale (EFT L 266, s. 1), eftersom forpligtelsen til de tilsvarende udgifter ligger før ikrafttrædelsen af cotonouaftalen. I henhold til artikel 15 og 16 i forordning nr. 86/548 og nr. 91/491 vedrørende inddrivelsen af fordringer skulle regnskabsføreren, hvis stilling ikke længere indeholdes i forordningen for den niende EUF eller i Kommissionens organisationsplan, medvirke. Følgelig skal Kommissionen selv ved inddrivelse af fordringer med forbindelse til en EUF, der lå før cotonouaftalens ikrafttrædelse, anvende bestemmelserne i forordningen om den niende EUF i henhold til dennes artikel 133, stk. 2.

4 Artikel 311 i den fjerde Lomé-aftale bestemmer, at Kommissionen udpeger en ledende anvisningsberettiget, som skal være ansvarlig for forvaltningen af EUF's midler, og som i henhold hertil dels indgår forpligtelser, fastsætter og anviser udgifter og fører regnskab med indgåede forpligtelser samt anviste beløb, dels drager omsorg

for, at finansieringsafgørelserne overholdes og endeligt i nært samarbejde med den nationale anvisningsberettigede træffer de forpligtelsesafgørelser og de finansielle foranstaltninger, som viser sig nødvendige for at sikre en økonomisk og teknisk set tilfredsstillende gennemførelse af de godkendte foranstaltninger.

5 Artikel 317 i den fjerde Lomé-aftale fastsætter opgaverne for den delegerede, som er leder af Kommissionens delegation i AVS-staten, og som i nært samarbejde med den nationale anvisningsberettigede navnlig skal godkende kontrakter og overslag, når udførelsen sker i offentligt regi, tillægskontrakter samt de af den nationale anvisningsberettigede meddelte betalingstilladelser, sikre sig, at de projekter og programmer, der finansieres over den del af EUF's midler, som Kommissionen forvalter, økonomisk og teknisk set gennemføres korrekt, samarbejde med de nationale myndigheder i de AVS-stater, hvor han repræsenterer Kommissionen, i forbindelse med en regelmæssig evaluering af foranstaltningerne, opretholde nære, vedvarende kontakter med den nationale anvisningsberettigede med henblik på at analysere og løse særlige problemer i forbindelse med iværksættelsen af samarbejdet med henblik på udviklingsfinansiering og med regelmæssige mellemrum kontrollere, at foranstaltningerne skrider frem i takt med den forventede tidsplan i finansieringsafgørelsen.

6 Når betalingerne er gennemført, skal tilsvarende beløb inddrives hos den nationale anvisningsberettigede som kontraherende part.

7 Artikel 23 i forordningen om den niende EUF bestemmer:

»Hvis den ledende anvisningsberettigede får kendskab til problemer i forbindelse med gennemførelsen af procedurerne for forvaltning af EUF's midler, tager han de fornødne kontakter med den nationale eller regionale anvisningsberettigede for at afhjælpe situationen og træffer de nødvendige foranstaltninger. Det indebærer

bl.a., at han i en periode kan træde i stedet for den nationale eller regionale anvisningsberettigede, hvis denne ikke varetager eller ikke er i stand til at varetage de ved [cotonouaftalen] pålagte opgaver, og Kommissionen kan i så fald modtage en finansiel godtgørelse, der skal dække dens ekstra administrative byrder, og som afholdes over de midler, der er tildelt den pågældende AVS-stat.

Enhver foranstaltning, som den ledende anvisningsberettigede træffer i henhold til første afsnit, træffes i vedkommende nationale eller regionale anvisningsberettigedes navn og for dennes regning.«

8 Bestemmelserne om inddrivelse af Kommissionens fordringer fremgår af artikel 43-47 i forordningen om den niende EUF.

9 Artikel 43 i forordningen om den niende EUF bestemmer:

»1. Uretmæssigt udbetalte beløb inddrives.

2. Kommissionen afgør, på hvilke betingelser der skal betales morarenter til Fællesskabet.«

10 Artikel 44 i forordningen om den niende EUF bestemmer:

»1. Anvisning af indtægter er den handling, hvorved den kompetente anvisnings berettigede ved udstedelse af en indtægtsordre giver regnskabsføreren instruks om at inddrive en fordring, som han har fastlagt.

2. Uden at dette i øvrigt berører AVS-staternes og [de oversøiske lande og territoriers] ansvar, kan Kommissionen formalisere fastlæggelsen af en fordring på andre end stater ved en beslutning, der kan tvangsfuldbyrdes på de i […] artikel 256 [EF] omhandlede vilkår.«

11 Artikel 45 i forordningen om den niende EUF bestemmer:

»Enhver fordring, der er sikker, opgjort og forfalden til betaling som led i forvaltningen af EUF's midler, fastlægges ved en indtægtsordre, der gives til regnskabsføreren, fulgt af en debetnota stilet til debitor, begge udfærdiget af den kompetente anvisningsberettigede. Indtægtsordren ledsages af bilag til dokumentation af den fastlagte fordring. Når han udfærdiger en indtægtsordre, sikrer den kompetente anvisningsberettigede sig:

a) at konteringen sker under den rigtige regnskabspost

b) at indtægtsordren er formelt korrekt og i overensstemmelse med gældende bestemmelser

c) at bilagene er formelt korrekte

d) at debitorangivelsen er korrekt

e) at forfaldsdatoen er korrekt

f) at indtægtsordren er i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning som omhandlet i artikel 4

g) at det beløb, der skal inddrives, er korrekt med hensyn til beløb og møntenhed.

Sådanne indtægtsordrer registreres af regnskabsføreren.«

12 Artikel 46 i forordningen om den niende EUF bestemmer:

»1. Regnskabsføreren har ansvaret for de indtægtsordrer, som er behørigt udstedt af den kompetente anvisningsberettigede. Han sikrer, at EUF's indtægter bliver indbetalt på de tidspunkter, der er fastsat i indtægtsordrerne, og sørger for, at de krav, som Fællesskaberne har i den forbindelse, bevares.

2. Hvis den faktiske inddrivelse ikke har fundet sted på det tidspunkt, der er fastsat i indtægtsordren, underretter regnskabsføreren den kompetente anvisningsberettigede herom og indleder straks en inddrivelsesprocedure under anvendelse af alle retslige midler, herunder eventuelt ved modregning. Hvis dette ikke er muligt, søger regnskabsføreren inddrivelsen gennemført ved tvangsfuldbyrdelse enten i henhold til artikel 44, stk. 2, eller ad rettens vej.

3. Regnskabsføreren inddriver EUF's eller Fællesskabernes fordringer ved modregning i alle tilfælde, hvor debitor selv i forhold til EUF eller Fællesskaberne har en fordring, der er sikker, opgjort og forfalden til betaling.

[…]«

13 Artikel 47 i forordningen om den niende EUF bestemmer:

»1. Hvis den kompetente anvisningsberettigede påtænker at afstå fra at inddrive en fastlagt fordring, skal han sikre sig, at afkaldet formelt er korrekt og i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning og proportionalitet, efter de procedurer og kriterier, som Kommissionen på forhånd har fastsat herfor. Beslutningen om at give afkald på fordringen skal begrundes. Den anvisningsberettigede må kun uddelegere beslutningen på de betingelser, der er fastsat af Kommissionen i de i stk. 2 omhandlede bestemmelser.

2. Gennemførelsesbestemmelserne til den almindelige finansforordning finder tilsvarende anvendelse med hensyn til gennemførelsen af denne artikel.«

Sagens baggrund

14 Den ikke-statslige organisation (NGO) Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) (herefter »sagsøgeren«), som er hjemmehørende i Italien, har siden 1987 virket i Guinea med forskellige aktiviteter i internationalt samarbejde inden for sundhedsområdet, først med finansiering fra det italienske udenrigsministerium, siden fællesskabsfinansiering.

15 Indtil 1997 vedrørte dens aktiviteter infrastruktur og udstyr til hospitaler. Herefter blev aktiviteterne udvidet til at omfatte teknisk bistand inden for planlægning og forvaltning.

16 For at gennemføre disse operationer hvad angår projekter finansieret af Fællesskabet, har sagsøgeren indgået aftaleprotokoller og tjenesteydelsesaftaler med Republikken Guinea, som er blevet godkendt af chefen af Kommissionens delegation i Guinea, og som er støttet på finansieringsaftaler nr. 5169/GUI og nr. 4205/GUI samt på en finansieringsaftale, hvorved en Sysmin-genanvendelseskonto blev oprettet.

17 Finansieringsaftale nr. 5169/GUI blev indgået den 14. juni 1993 mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab ved Kommissionen og Republikken Guinea som led i den fjerde Loméaftale og tilsigtede en forbedring af levevilkårene i dette land gennem en finansiering ved midlerne i den syvende EUF. De samlede omkostninger ved denne finansiering udgjorde 30 mio. ECU, hvoraf to tredjedele skulle dækkes af midlerne fra den fjerde Loméaftales nationale vejledende program og en tredjedel af modydelsesmidlerne opnået ved den almindelige importordning.

18 Denne aftale foreskrev efter indgåelsen af offentlige tjenesteydelsesaftaler ændringer i og vedligeholdelse af helbredsinstitutionerne i Guinea i samarbejde med seks NGO'er, heriblandt sagsøgeren, som alle virkede sammen med de offentlige sundhedsorganer.

19 Den almindelige importordning indeholdtes i en finansieringsaftale nr. 4205/GUI, der blev indgået den 30. december 1988 mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, repræsenteret ved Kommissionen, og Republikken Guinea og skulle

dække cif-værdien (cost, insurance, freight) i enheder, der kan ombyttes til importerede varer. Denne aftale, som udtrykkeligt bestemte, at modydelsesmidlerne skulle anvendes til fordel for helbredssektoren, medførte ligeledes, at der blev oprettet modydelsesmidler i Guinea franc, efter at der var foretaget anskaffelser i den private og offentlige sektor.

20 Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, repræsenteret ved Kommissionen, og Republikken Guinea indgik den 1. februar 1990 en finansieringsaftale om oprettelsen af en genanvendelseskonto »Ordning til fastsættelse af indtægter ved eksport af minevarer (Sysmin)« i Republikken Guineas Centralbank. Efter denne aftale indgik sagsøgeren og Republikken Guinea en aftaleprotokol med titlen »Genanvendelsesmidler/EØF nr. 02/96«, hvorved man fastsatte de tekniske, administrative og finansielle detaljer for sagsøgerens indgriben, der var finansieret af genanvendelsesmidlerne, til støtte for helbredssektoren i området Fria (Guinea).

21 De aftaler, som sagsøgeren har indgået som led i projekter finansieret af EUF-midlerne, er i tilfælde af uoverensstemmelser omfattet af den procedure, der er fastsat ved »procedurereglerne for mægling og voldgift i forbindelse med kontrakter, der finansieres af EUF«, som fremgår af bilag V til Afgørelse nr. 3/90 truffet af AVS/EØF-Ministerrådet den 29. marts 1990 om vedtagelse af almindelige bestemmelser og almindelige betingelser for kontrakter vedrørende bygge- og anlægsarbejder, leverancer og tjenesteydelser, der finansieres af Den Europæiske Udviklingsfond (EUF), samt af procedureregler for mægling og voldgift i forbindelse med sådanne kontrakter (EFT L 382, s. 1).

22 En kontrol, som den guineanske minister for samarbejde, den nationale anvisningsberettigede (herefter »den nationale anvisningsberettigede«), gennemførte i slutningen af 1998, afslørede, at der var funktionsforstyrrelser i sagsøgerens aktiviteter vedrørende aftaler finansieret af midler fra sjette og syvende EUF (herefter de pågældende aftaler), hvilket indebar en begrænset gennemførelsesprocent, en utilstrækkelig teknisk ydeevne, beskedne organisatoriske og finansielle ydeevner samt manglende gennemsigtighed.

23 På grundlag af denne konstatering anmodede den nationale anvisningsberettigede et revisionsselskab om at foretage regnskabs- og finansrevision af de projekter i Guinea, der omfattede sagsøgeren.

24 Den nationale anvisningsberettigede sendte den 30. marts 2000 efter revisionsrapporten et påkrav til sagsøgeren, hvorved sagsøgeren ikke blot blev opfordret til at afhjælpe de uregelmæssigheder, der var fastslået i forskellige projekter hvad angår regnskabs- og personaleforvaltningen, men ligeledes til at tilbagebetale 261 181 309 Guinea franc som likviditetssaldo i alle de projekter, der var finansieret af modydelsesmidlerne, samt andre utilstrækkeligt begrundede beløb, der var omhandlet af revisionsrapporten, men som ikke var fastsat i påkravet. Dette skulle ske efter en ratebetaling, der skulle aftales.

25 Sagsøgeren besvarede dette påkrav den 14. april 2000 og afklarede herved flere punkter, hvilket førte den nationale anvisningsberettigede til at anmode revisionsselskabet om en supplerende revision for at tage hensyn til sagsøgerens besvarelse af nævnte påkrav.

26 Nævnte revisionsselskab udfærdigede på den nationale anvisningsberettigedes anmodning den 13. august 2000 en supplerende revisionsrapport, hvori selskabet fastslog, at sagsøgerens gæld burde nedsættes fra 1 510 307 148 til 1 085 836 676 Guinea franc hvad angår det samlede beløb af de udgifter, der ikke var begrundet af bevismidler, og udgifter, som ikke kunne anerkendes.

27 Det er Kommissionens opfattelse, at dette er årsagen til, at den nationale anvisningsberettigede ikke har anvendt den bankgaranti, han havde, og som udløb den 15. september 2000.

28 Efter senere kontroller afgav det samme revisionsselskab den 21. marts 2001 en supplerende revisionsrapport, hvori sagsøgerens gæld blev yderligere nedsat til 1 006 740 345 Guinea franc under hensyn til anerkendte, begrundede udgifter for i alt 79 096 331 Guinea franc.

29 Efter at den nationale anvisningsberettigede havde sendt et nyt påkrav, anfægtede sagsøgeren, som mente, at gælden alene androg 44 278 586 Guinea franc, den 31. juli 2001 igen rapportens konklusioner, selv om der nu heri var taget hensyn til de af sagsøgeren fremsatte bemærkninger. På denne baggrund var det umuligt at afgøre sagen tvisten ved mægling.

30 Siden sommeren 2001 har kontakterne mellem sagsøgeren, de guineanske myndigheder og Kommissionen været begrænset. Sagsøgeren har klaget over ikke at have haft adgang til en ny revisionsrapport, der blev udarbejdet i 2002 af det samme selskab.

31 Kommissionen har i en skrivelse af 24. juli 2003 til sagsøgeren beklaget, at den ikke kunne formå den nationale anvisningsberettigede til at tage officiel stilling til tvisten, idet det var dennes opfattelse, at sagsanlæg måtte være en sidste udvej.

32 Den 34. september 2003 blev der i Bruxelles afholdt et møde mellem sagsøgeren og Kommissionen for at afklare uoverensstemmelserne, men man fandt ingen løsning.

33 Chefen for Kommissionens delegation i Guinea meddelte ved skrivelse af 24. marts 2004, som sagsøgeren modtog den 26. april 2004, sagsøgeren, at der snarest ville blive fremsendt et tilbagebetalingskrav.

34 Chefen for Kommissionens delegation i Guinea tilsendte den 21. april 2004 ved anbefalet brev med modtagelseskvittering, hvis kuvert ligeledes indeholdt skrivelsen af 24. marts 2004, og som således ligeledes blev modtaget den 26. april 2004, sagsøgeren en debetnota på 959 543 835 Guinea franc (397 126,02 EUR) (herefter »den anfægtede retsakt«), hvorved forfaldsfristen var fastsat til den 25. maj 2004.

35 Da sagsøgeren anmodede om nærmere forklaringer med hensyn til indholdet af den anfægtede retsakt, besvarede chefen for Kommissionens delegation i Guinea sagsøgeren ved skrivelse af 18. maj 2004 og vedlagde herved den seneste supplerende revisionsrapport af 27. marts 2002 og anførte, at denne sidste rapport ikke ændrede grundlæggende på de konklusioner, der var indeholdt i den første revisionsrapport, undtagen at beløbet for de udgifter, der ikke kunne anerkendes, var nedsat til 988 314 134 Guinea franc.

36 Da sagsøgeren ikke reagerede herpå, fremsendte EUF's regnskabsfører en rykkerskrivelse den 2. juli 2004, hvorved sagsøgeren blev opfordret til at betale 959 543 835 Guinea franc senest den 23. juli 2004.

37 Kommissionen tilsendte sagsøgeren en anden rykkerskrivelse den 4. august 2004, skønt denne allerede havde anlagt nærværende sag, hvorved sagsøgeren atter blev opfordret til at betale det beløb, der var omhandlet i den anfægtede retsakt, senest den 6. september 2004.

38 Kommissionen tilsendte den 9. juni 2005 sagsøgeren et påkrav, eftersom denne ikke havde betalt det i den anfægtede retsakt omhandlede beløb.

39 Sagsøgeren besvarede dette påkrav den 20. juni 2005 og anførte, at man måtte afvente afgørelsen i den foreliggende sag.

Retsforhandlinger og parternes påstande

40 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 23. juni 2004 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

41 Ved særskilt processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 30. september 2004 har Kommissionen fremført en formalitetsindsigelse i henhold til artikel 114 i Rettens procesreglement. Sagsøgeren har indgivet indlæg vedrørende denne formalitetsindsigelse den 25. oktober 2004.

42 Ved kendelse af 22. september 2005 traf Retten afgørelse om at henskyde formalitetsindsigelsen til afgørelse i forbindelse med sagens realitet, og afgørelsen om sagens omkostninger blev udsat.

43 På grundlag af den refererende dommers rapport besluttede Retten (Fjerde Afdeling) at indlede den mundtlige forhandling.

44 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under retsmødet den 6. juni 2007.

45 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Formalitetsindsigelsen forkastes.

— Den anfægtede retsakt annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

46 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises; subsidiært frifindelse, idet søgsmålet er grundløst.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

Parternes argumenter

47 Kommissionen har anført, at sagen skal afvises, eftersom den anfægtede retsakt ikke kan anses for en anfægtelig retsakt i henhold til artikel 230 EF. Den anfægtede retsakt er nemlig en forberedende retsakt med henblik på et eventuelt sagsanlæg eller vedtagelse af en beslutning i henhold til artikel 256 EF.

48 Det er Kommissionens opfattelse, at den anfægtede retsakt er en akt, der går forud for en eventuel beslutning om at anlægge en sag, og således ikke er en akt, som har retlige virkninger, der kan påvirke sagsøgerens interesser ved på mærkbar vis at ændre sagsøgerens retsstilling.

49 Kommissionen har anført, at en debetnota er »en sidste advarsel, inden næste skridt foretages«. Den er en underretning af debitor, som det er præciseret i artikel 78, stk. 3, i Kommissionens forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002 af 23. december 2002 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 357, s. 1).

50 Kommissionen har herved anført, at den i denne sag kunne sende en sidste opfordring til den nationale anvisningsberettigede med henblik på, at denne tog stilling til, hvorledes uoverensstemmelserne med sagsøgeren skulle løses. Kommissionen har på sagens nuværende stadium endnu ikke truffet en beslutning om, hvilke skridt den i sin egenskab af garant for EUF's økonomiske interesser vil tage over for sagsøgeren.

51 Kommissionen har således forklaret, at dens endelige beslutning eventuelt kan bestå i en beslutning i henhold til artikel 256 EF, en beslutning om modregning eller en beslutning om at indbringe sagen for de kompetente retsinstanser i henhold til artikel 46, stk. 2, i forordningen om den niende EUF. I sidstnævnte tilfælde vil det dreje sig om de kompetente italienske retsinstanser, eftersom Kommissionen, da den ikke var part i den pågældende aftale, ikke kan anvende den voldgift, som var bestemt i de nævnte aftaler, og som udelukkende kan anvendes af de guineanske myndigheder.

52 Kommissionen har anført, at såfremt Retten finder, at den anfægtede retsakt er en anfægtelig retsakt i henhold til artikel 230 EF, vil Retten foregribe Kommissionens endelige beslutning, som aldrig ville blive vedtaget, hvis den nationale anvisningsberettigede handlede inden Kommissionen.

53 Kommissionen har anfægtet sagsøgerens opfattelse, hvorefter den anfægtede retsakt er en egentlig beslutning, fordi dette for det første ville indebære en iværksættelse af artikel 44, stk. 2, i forordningen om den niende EUF, for det andet, at denne »beslutning« i henhold til sin ordlyd kan tvangsfuldbyrdes, og for det tredje, at den anden rykkerskrivelse bekræfter denne vurdering, og at disse skrivelser følgelig medførte retsvirkninger, der kunne skade sagsøgerens interesser og ændre dennes retsstilling i henhold til Domstolens praksis.

54 Kommissionen har anført, at den i henhold til artikel 44, stk. 2, i forordningen om den niende EUF » kan […] formalisere fastlæggelsen af en fordring på andre end stater ved en beslutning, der kan tvangsfuldbyrdes på de i […] artikel 256 [EF] omhandlede vilkår«. Det følger heraf, at hverken den anfægtede retsakt eller en anden skrivelse, der senere er blevet tilsendt sagsøgeren, kan tvangsfuldbyrdes i henhold til artikel 256 EF.

55 Det er endvidere Kommissionens opfattelse, at de nævnte skrivelser ikke er en del af udøvelsen af dens myndighedsudøvelse, hvorfor de heller ikke kan tvangsfuldbyrdes.

56 Kommissionen har anført, at dens formulering i den anden rykkerskrivelse af 4. august 2004 til sagsøgeren, nemlig formuleringen »uden oplysninger fra Dem vil Kommissionen ved hjælp af alle til rådighed stående retsmidler iværksætte proceduren for tvangsfuldbyrdelse over for Dem for såvel hovedbeløbet som renter«, alene henviser til fuldbyrdelsesfasen.

57 Det er således Kommissionens opfattelse, at anvendelsen af fremtidsformen »vil iværksætte« i en sådan formulering betyder, at der endnu ikke er truffet en beslutning i henhold til artikel 249 EF. Det følger af ovennævnte skrivelser, at Kommissionen først på et senere tidspunkt kunne vedtage en beslutning i henhold til artikel 256 EF.

58 Kommissionen har anført, at det under alle omstændigheder inden for de retlige rammer for EUF normalt er den nationale anvisningsberettigede, som er et særskilt retssubjekt med egen myndighed, der foretager inddrivelsen. I denne sag har Kommissionen fortsat tiltro hertil, eftersom den nationale anvisningsberettigede som led i det nære samarbejde, der er oprettet ved ordningen i den fjerde Loméaftale, atter skal opfylde sine opgaver på dette område.

59 Kommissionen har understreget, at den omstændighed, at den har tilsendt sagsøgeren to rykkere og et påkrav efter at have tilsendt denne den anfægtede retsakt, bekræfter, at den anfægtede retsakt ikke kan fortolkes som en endelig beslutning, der kan danne grundlag for et søgsmål.

60 Kommissionen har endvidere anført, at beslutninger i henhold til artikel 256 EF på tidspunktet for sagens faktiske omstændigheder blev vedtaget af Kommissionen som kollegialt organ efter en særlig procedure og fremstod anderledes end de skrivelser, der blev tilsendt sagsøgeren i den forberedende fase af inddrivelsen.

61 Kommissionen har anført, at den anfægtede retsakt ligesom de to rykkerskrivelser og påkravet i denne sag er akter, der er en del af den forberedende fase af inddrivelsen, ikke henhører under Kommissionens myndighedsudøvelse og følgelig ikke kan anfægtes i henhold til artikel 230 EF. Når der ikke er taget endelig stilling, er man endnu ikke gået over til inddrivelsens gennemførelsesfase.

62 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionens formalitetsindsigelse skal forkastes, eftersom den anfægtede retsakt er en endelig akt, en egentlig formel beslutning, som kan tvangsfuldbyrdes i henhold til bestemmelserne i artikel 256 EF.

63 Denne konklusion støttes af selve affattelsen af den anfægtede retsakt, hvori det præciseres, at »Kommissionen […], dersom betalingen ikke er foretaget på forfaldsdagen, forbeholder sig retten til at udnytte enhver økonomisk garanti, der tidligere var stillet og i givet fald at foretage tvangsfuldbyrdelse i henhold til artikel 256 [EF]«. Der var i dette tilfælde nemlig rent faktisk en trussel om direkte at skride til tvangsfuldbyrdelse, såfremt betalingen ikke blev foretaget.

64 Sagsøgeren har understreget, at denne konklusion endvidere bekræftes ved »sammenfatningen«, som blev tilsendt ved anbefalet brev med modtagelseskvittering af 4. august 2004, skønt nærværende sag allerede var anlagt, hvori Kommissionen atter pålagde sagsøgeren at betale 959 543 835 Guinea franc, og præciserede, at den, dersom betalingen ikke sker, »ved hjælp af alle til rådighed stående retsmidler [vil] iværksætte proceduren for tvangsfuldbyrdelse i forhold over for Dem for såvel hovedbeløbet som renter«.

65 Sagsøgeren har anført, at den formulering, der er benyttet i den anfægtede retsakt, ikke giver anledning til tvivl, eftersom den efter sagsøgerens opfattelse henviser til, at tvangsfuldbyrdelsesforanstaltninger vil blive iværksat, uden at det er nødvendigt at vedtage andre endelige retsakter. Følgelig tilsigter denne beslutning at medføre retligt bindende virkninger.

66 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen sammenblander en akts »fuldbyrdelseskraft« med en akts »tvangsfuldbyrdelse«. Formulering af, at »[Kommissionen vil] uden oplysninger fra Dem […] ved hjælp af alle til rådighed stående retsmidler iværksætte proceduren for tvangsfuldbyrdelse over for Dem for såvel hovedbeløbet som renter«, som anvendes i skrivelsen af 4. august 2004, svarer ikke til en underretning om en beslutning ved en fremtidig retsakt, som alligevel kan fuldbyrdes, således som Kommissionen har gjort gældende, men derimod snarere om en betalingsanmodning, hvilket forudsætter, at der allerede er truffet endelig afgørelse om såvel skyldens forekomst som dens størrelse.

Rettens bemærkninger

67 Ved afgørelsen af, om nærværende sag kan fremmes til realitetsbehandling, bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at kun foranstaltninger, der har retligt bindende virkninger, som kan berøre en sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, udgør retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i medfør af artikel 230 EF (Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9, og Domstolens kendelse af 4.10.1991, sag C-117/91, Bosman mod Kommissionen, Sml. I, s. 4837, præmis 13, samt Rettens dom af 15.1.2003, forenede sager T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 og T-272/01, Philip Morris International mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 81).

68 Det er ligeledes fast retspraksis, at der skal lægges vægt på indholdet af den foranstaltning, der påstås annulleret, med henblik på at afgøre, hvorvidt den kan gøres til genstand for søgsmål, hvorimod den form, hvori foranstaltningen er vedtaget, principielt er uden betydning i den henseende (Domstolens dom i sagen IBM mod Kommissionen, præmis 9, og af 28.11.1991, forenede sager C-213/88 og C-39/89, Luxembourg mod Parlamentet, Sml. I, s. 5643, præmis 15, jf. ligeledes Rettens dom af 24.3.1994, sag T-3/93, Air France mod Kommissionen, Sml. II, s. 121, præmis 43 og 57).

69 Det følger af samme retspraksis, at retsakter eller beslutninger, hvis tilblivelse omfatter flere stadier, navnlig sådanne, som afslutter en intern procedure, principielt kun kan anfægtes, hvis det drejer sig om foranstaltninger, som definitivt fastlægger institutionens standpunkt som afslutning på denne procedure, modsat mellemkommende foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige beslutning (jf. dommen i sagen IBM mod Kommissionen, præmis 10, og Rettens dom af 7.3.2002, sag T-95/99, Satellimages TV5 mod Kommissionen, Sml. II, s. 1425, præmis 32).

70 Det skal derfor efterprøves, om det følger af den anfægtede retsakt, at Kommissionen heri definitivt har fastlagt sit standpunkt i forhold til sagsøgeren.

71 Det er korrekt, at den anfægtede retsakt er affattet på en måde, der kan give indtryk af, at der er tale om en endelig retsakt, idet det anføres, at »Kommissionen […], dersom betalingen ikke er foretaget på forfaldsdagen, forbeholder sig retten til at udnytte enhver økonomisk garanti, der tidligere er stillet og i givet fald at foretage tvangsfuldbyrdelse i henhold til artikel 256 [EF]«. Affattelsen af de to rykkerskrivelser af 2. juli og 4. august 2004, som er sendt efter anlæggelsen af nærværende sag, kan ligeledes styrke denne opfattelse.

72 I øvrigt har Kommissionen under retsmødet selv erkendt, at standardudgaven af debetnotaerne, som lå til grund for udarbejdelsen af den anfægtede retsakt, var affattet således, at retsaktens forberedende karakter ikke fremgik udtrykkeligt for at tilskynde debitor til at betale det skyldige beløb.

73 Retten bemærker således, at Kommissionen ikke har benyttet en klar og utvetydig formulering ved udfærdigelsen af den anfægtede retsakt.

74 Kommissionen har imidlertid, skønt der i den anfægtede retsakt er anført en forfaldsdag og betalingsbetingelser, ikke taget stilling til, hvilke midler den planlægger at iværksætte for at inddrive det pågældende beløb.

75 Kommissionen har i henhold til den forpligtelse, der påhviler den i medfør af artikel 42 og 47 i forordningen om den niende EUF, udfærdiget en debetnota, som for det tilfælde, at debitor ikke opfylder den, giver Kommissionen mulighed for i henhold til forordningen om den niende EUF enten at afstå fra at inddrive fordringen (artikel 47)

eller foretage modregning (artikel 46, stk. 2) eller foretage tvangsfuldbyrdelse (artikel 46, stk. 2), som kan ske ved en beslutning, der kan tvangsfuldbyrdes i henhold til artikel 256 EF (artikel 44, stk. 2) eller ved fuldbyrdelsesdom opnået ad rettens vej (artikel 46, stk. 2).

76 Det følger af disse bestemmelser, at en debetnota er en oplysning, der gives debitor. Eftersom artikel 44 og artikel 46, stk. 2, i forordningen om den niende EUF omtaler en særlig fuldbyrdelsesbeslutning, der ligger senere end debetnotaen som led i inddrivelsesproceduren, kan denne klart ikke fuldbyrdes. Den er en forberedende retsakt, der går forud for eventuel vedtagelse af en kommissionsbeslutning om at indlede inddrivelsesproceduren, enten via eller ved vedtagelsen af en beslutning i henhold til artikel 256 EF. Den anfægtede beslutning må betegnes som en debetnota i henhold til artikel 45 i forordningen om den niende EUF, hvorved det anføres, at »Kommissionen forbeholder sig retten til efter foregående meddelelse at foretage modregning, hvis der foreligger gensidige fordringer, som er sikre, opgjorte og forfaldne til betaling«. Følgelig udgør den anfægtede retsakt ikke en foranstaltning, som definitivt fastlægger Kommissionens standpunkt, og medfører ikke retligt bindende virkninger, hvorfor den ikke kan være genstand for et annullationssøgsmål i medfør af artikel 230 EF.

77 Følgelig skal sagen afvises.

Sagens omkostninger

78 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 3, kan Retten fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, eller hvor der foreligger ganske særlige grunde.

79 I denne sag finder Retten, at Kommissionen, selv om sagsøgeren har tabt sagen, under alle omstændigheder ikke havde anvendt en klar og utvetydig formulering ved udfærdigelsen af den anfægtede retsakt. På denne baggrund finder Retten efter sagens omstændigheder, at sagsøgeren bør bære tre femtedele af sine egne omkostninger og betale tre femtedele af de omkostninger, som er afholdt af Kommissionen. Kommissionen skal bære to femtedele af sine egne omkostninger og betale to femtedele af sagsøgerens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling):

1) Sagen afvises.

2) Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) bærer tre femtedele af sine egne omkostninger og betaler tre femtedele af Kommissionens omkostninger.

3) Kommissionen bærer to femtedele af sine egne omkostninger og betaler ligeledes to femtedele af Cestas' omkostninger.

Vadapalas Moavero Milanesi Wahl

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. april 2008.

E. Coulon V. Vadapalas

Justitssekretær Fungerende afdelingsformand