FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)

den 17 april 2008 *

I mål T-260/04,

Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas), Bologna (Italien), inledningsvis företrätt av advokaterna N. Amadei och C. Turk, därefter av advokaterna Amadei och P. Manzini,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av E. Montaguti och F. Dintilhac, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens (delegation i Republiken Guinea) beslut av den 21 april 2004, som skickats till sökanden med rekommenderat brev och genom vilket denne åläggs att betala 959 543 835 guineanska francs (397 126,02 euro),

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av domarna V. Vadapalas, tillförordnad ordförande, E. Moavero Milanesi och N. Wahl,

justitiesekreterare: förste handläggaren J. Palacio González,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 juni 2007,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Europeiska utvecklingsfonden (EUF) inrättades för att finansiera samarbetet med staterna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS), först genom en bilaga till EEG-fördraget, och senare genom interna avtal mellan medlemsstaterna i rådet. I nuläget har det varit nio på varandra följande EUF, var och en med en giltighetstid av fem år, vilket, vad gäller de senaste åtta, motsvarar tiden för de olika avtal och konventioner genom vilka Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater ingått detta särskilda partnerskap med AVS-staterna. EUF omfattas inte av Europeiska gemenskapernas allmänna budget, vilket förklarar varför det är nödvändigt att anta särskilda budgetförordningar för att genomföra den och att bland annat inrätta en tjänst som *ad hoc*-räkenskapsförare.

2 Principen i artikel 133.2 i budgetförordning av den 27 mars 2003 för den nionde Europeiska utvecklingsfonden (EUT L 83, s. 1) (nedan kallad förordningen för nionde EUF) är att de åtaganden som hänför sig till föregående EUF och som har inletts före ikraftträdandet av partnerskapsavtalet mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000 (EGT L 317, s. 3), även kallat ”Cotonouavtalet”, ska fortsätta att genomföras enligt reglerna för respektive EUF, utom vad gäller styrekonomens skyldigheter, redovisningen och förfarandet för inkrävande av bidrag, för vilka bestämmelserna i denna förordning ska gälla.

3 De kontrakt som finansieras med stöd av sjätte och sjunde EUF omfattas av motsvarande bestämmelser, närmare bestämt tredje AVS-EEG-konventionen, undertecknad i Lomé den 8 december 1984 (EGT L 86, 1986, s. 3), och fjärde AVS-EEG-konventionen, undertecknad i Lomé den 15 december 1989, även kallade ”Lomékonventionen III” och ”Lomékonventionen IV”, vilka är de interna avtal genom vilka sjätte och sjunde EUF upprättats och, i princip, eftersom härtill hörande åtaganden om utgifter gjorts innan Cotonouavtalet trädde i kraft, budgetförordningen 86/548/EEG av den 11 november 1986, tillämplig på sjätte EUF (EGT L 325, s. 42), och budgetförordningen 91/491/EEG av den 29 juli 1991, tillämplig på samarbetet för utvecklingsfinansiering enligt Lomékonventionen IV (EGT L 266, s. 1). I artiklarna 15 och 16 i förordningarna 86/548 och 91/491, avseende indrivning av fordran, föreskrivs emellertid ett ingripande av styrekonomen, en befattning som inte längre föreskrivs i förordningen för nionde EUF, eller, som sådan, inom kommissionens organisation. Kommissionen tillämpar således bestämmelserna i förordningen för nionde EUF, i enlighet med artikel 133.2 i denna, även på indrivning av fordran som har samband med anslag från EUF som lämnats innan Cotonouavtalet trädde i kraft.

4 Enligt artikel 311 i Lomékonventionen IV ska kommissionen utse en chefsutanordnare, som ska ansvara för förvaltningen av EUF:s medel och i denna egenskap dels ingå utgiftsåtaganden, kontrollera och godkänna utgifter samt föra bok över åtaganden och godkännanden, dels säkerställa att finansieringsbeslut verkställs

och, slutligen, i nära samarbete med den nationelle utanordnaren fatta beslut om åtaganden och vidta de finansiella arrangemang som visar sig nödvändiga för att det ska kunna säkerställas att de godkända verksamheterna genomförs på ett från ekonomisk och teknisk synpunkt korrekt sätt.

5 I artikel 317 i Lomékonventionen IV definieras uppgifterna för den delegat som är chef för kommissionens delegation i AVS-staten. Denna ska i nära samarbete med den nationelle utanordnaren bland annat godkänna kontrakt och kostnadsförslag om det gäller kontrakt som det offentliga organet i fråga genomför i egen regi, tilläggsavtal därtill och betalningsbemyndiganden utfärdade av den nationelle utanordnaren, säkerställa att projekt och program som finansieras med medel ur EUF vilka förvaltas av kommissionen genomförs på ett från finansiell och teknisk synpunkt korrekt sätt, samarbeta med de nationella myndigheterna i den AVS-stat där han representerar kommissionen när det gäller regelbunden utvärdering av verksamheterna, upprätthålla nära och kontinuerliga kontakter med den nationelle utanordnaren för att analysera och avhjälpa specifika problem som uppstår i genomförandet av utvecklingsfinansieringssamarbetet och, särskilt, regelbundet kontrollera att verksamheterna fortskrider enligt den preliminära tidsplan som anges i beslutet om finansiering.

6 När betalning skett på felaktiga grunder ska beloppet drivas in av den nationelle utanordnaren i dennes egenskap av avtalspart.

7 Artikel 23 i förordningen för nionde EUF har följande lydelse:

”När EUF:s chefsutanordnare får kännedom om problem vid utförandet av de förfaranden som gäller förvaltning av EUF:s medel skall han tillsammans med den nationell[e] eller regional[e] utanordnaren ta alla nödvändiga kontakter för att avhjälpa situationen och vidta de åtgärder som är nödvändiga. I fall där den

nationell[e] eller regional[e] utanordnaren inte är i stånd att fullgöra de uppgifter som AVS-EG-avtalet har ålagt honom får chefsutanordnaren tillfälligt ersätta honom, och i så fall får kommissionen motta ekonomisk kompensation för den ytterligare administrativa börda som det innebär att förvalta resurserna för AVS-staten i fråga.

Alla åtgärder som vidtas av chefsutanordnaren enligt första stycket skall vidtas i den utsedde nationelle eller regionale utanordnarens namn och för dennes räkning.”

8 Bestämmelserna om indrivning av kommissionens fordringar redovisas i artiklarna 43–47 i förordningen för nionde EUF.

9 Artikel 43 i förordningen för nionde EUF har följande lydelse:

”1. Om betalningar skett på felaktiga grunder skall beloppen återkrävas.

2. Kommissionen skall besluta på vilka villkor gemenskapen skall kräva dröjsmålsränta.”

10 Artikel 44 i förordningen för nionde EUF har följande lydelse:

”1. Ett godkännande av en inkassering är den handling genom vilken den behörige utanordnaren ger räkenskapsföraren instruktion att inkassera den fordran som han har fastställt genom att utfärda ett betalningskrav.

2. Utan att detta påverkar AVS-staternas eller [de utomeuropeiska ländernas och territoriernas] ansvar får kommissionen införa ett formellt förfarande för att fastställa fordringar på andra gäldenärer än stater, varvid förfarandet skall bestå i ett beslut som skall räknas som verkställbart enligt samma villkor som i artikel 256 [EG].”

11 Artikel 45 i förordningen för nionde EUF har följande lydelse:

”Varje fordran som är säker, på ett fast belopp och förfallen till betalning inom ramen för genomförandet av EUF-medel skall fastställas genom att den ansvarige utanordnaren upprättar ett betalningskrav som överlämnas till räkenskapsföraren, följt av en debetnota till gäldenären. Till betalningskravet skall bifogas verifikationer som styrker den fastställda fordran. När ett betalningskrav upprättas skall den ansvarige utanordnaren försäkra sig om att

a) rätt post har konterats,

b) betalningskravet är formellt korrekt och överensstämmer med gällande bestämmelser,

c) verifikationerna är formellt korrekta,

d) gäldenären är korrekt angiven,

e) förfallodagen har angivits,

f) principerna om sund ekonomisk förvaltning som avses i artikel 4 har respekterats,

g) belopp och valutaslag är korrekta.

Betalningskraven skall registreras av räkenskapsföraren.”

12 Artikel 46 i förordningen för nionde EUF har följande lydelse:

”1. Räkenskapsföraren skall ansvara för betalningskraven så snart som den behörige utanordnaren fastställt fordringarna på vederbörligt sätt. Räkenskapsföraren skall säkerställa att EUF:s fordringar betalas på de förfallodagar som avses i betalningskravet samt att gemenskapernas rättigheter som hör därtill tillvaratas.

2. Om betalningen inte skett på den förfallodag som anges i betalningskravet skall räkenskapsföraren underrätta den behörige utanordnaren om detta och utan dröjsmål inleda ett förfarande för att inkassera beloppet via alla de rättsliga vägar som står till buds, inklusive avräkning mot andra belopp. Om detta inte ger något resultat skall räkenskapsföraren tillgripa indrivning, antingen enligt artikel 44.2 eller på grundval av en rättslig åtgärd*. [*I överensstämmelse med terminologin i bland annat kommissionens förordning nr 2342/2002 används nedan begreppet ”ett domstolsbeslut”. Övers. anm.]

3. Räkenskapsföraren skall kräva in medel genom avräkning i de fall samma gäldenär, som EUF eller gemenskaperna har en fordran på, själv har en fordran på EUF eller gemenskaperna, förutsatt att denna fordran också är säker, likvid* och förfallen till betalning. [*I överensstämmelse med terminologin i ovannämnda artikel 45 i den svenska versionen av nionde EUF används nedan begreppet ”på ett fast belopp”. Övers. anm.]

…”

13 Artikel 47 i förordningen för nionde EUF har följande lydelse:

”1. Om den behörige utanordnaren överväger att avstå från att begära in en fordran skall denne först försäkra sig om att ett sådant beslut är förenligt med gällande bestämmelser, med principerna om sund ekonomisk förvaltning och proportionalitet enligt de förfaranden och kriterier som kommissionen fastställer i detta avseende. Beslutet att avstå från att begära in en fordran skall motiveras. Chefsutanordnaren får endast delegera beslutet på villkor som fastställs av kommissionen i de bestämmelser som nämns i punkt 2.

2. Genomförandebestämmelserna för den allmänna budgetförordningen skall i tillämpliga delar även följas vid tillämpningen av denna artikel.”

Bakgrund till tvisten

14 Den icke-statliga organisationen Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) (nedan kallad sökanden), med säte i Italien, är sedan år 1987 verksam i Guinea med olika åtgärder genom det internationella hälsovårdssamarbetet. Åtgärderna finansieras i första hand av det italienska utrikesministeriet men också av gemenskapen.

15 Fram till och med år 1997 var sökandens verksamhet inriktad på infrastrukturen och utrustningen på sjukhus. Efter denna tidpunkt utvidgades verksamheten till att omfatta tekniskt bistånd inom området för planering och förvaltning.

16 I syfte att genomföra dessa åtgärder, vad gäller de gemenskapsfinansierade projekten, slöt sökanden avtalsprotokoll och tjänsteavtal med Republiken Guinea, vilka försetts med en stämpel från chefen för kommissionens delegation i Guinea och som upprättats på grundval av finansieringsavtalen nr 5169/GUI och 4205/GUI samt ett finansieringsavtal enligt vilket ett Sysmin-konto skulle öppnas för överföring av medel.

17 Den 14 juni 1993 slöt Europeiska ekonomiska gemenskapen, företrädd av kommissionen, och Republiken Guinea, inom ramen för Lomékonventionen IV, finansieringsavtalet nr 5169/GUI. Syftet med detta avtal var att förbättra livsvillkoren i detta land med hjälp av finansiering med medel ur sjunde EUF. Den totala kostnaden för denna finansiering uppgick till 30 miljoner ecu och skulle täckas till två tredjedelar med medel ur det nationella vägledande åtgärdsprogrammet i Lomékonventionen IV och till en tredjedel med de motpartsmedel som det allmänna importprogrammet genererar.

18 Enligt denna konvention skulle hälsovårdsinrättningar på Guinea omstruktureras och bistås med hjälp av sex icke-statliga organisationer, däribland sökanden, som samtliga, efter en offentlig upphandling av tjänster, agerade vid sidan av de offentliga hälsovårdsinrättningarna.

19 Det allmänna importprogrammet omfattades av finansieringsavtal nr 4205/GUI som den 30 december 1988 ingicks mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen, företrädd av kommissionen, och Republiken Guinea. Detta avtal var avsett att täcka

värdet ”kostnad, försäkring och frakt” (cif) i konvertibla valutor för de importerade varorna. Denna konvention, i vilken det uttryckligen föreskrevs att motpartsmedel skulle användas inom hälsovårdssektorn, innebar att motpartsmedel avsattes i guineanska francs efter förvärv inom privata och offentliga sektorn.

20 Den 1 februari 1990 ingick Europeiska ekonomiska gemenskapen, företrädd av kommissionen, och Republiken Guinea ett finansieringsavtal enligt vilket det i Republiken Guineas centralbank skulle öppnas ett konto för överföring av medel inom ramen för ”System för att stabilisera intäkter från export av gruvprodukter (Sysmin)”. Efter detta avtal upprättade sökanden och Republiken Guinea ett avtalsprotokoll med titeln ”Överförda medel/EG nr 02/96”. Detta protokoll hade som syfte att fastställa de tekniska, administrativa och finansiella detaljerna för sökandens ingripande, vilket finansierats med hjälp av överförda medel, till stöd för hälsovårdssektorn i regionen Fria (Guinea).

21 De avtal som sökanden slutit inom ramen för de projekt som finansierats med EUF omfattas, för det fall en tvist skulle uppstå, av det förfarande som föreskrivs i ”Reglerna om förliknings- och skiljedomsförfarandet för dessa avtal” i bilaga V till beslut nr 3/90 från ministerrådet AVS-EEG, av den 29 mars 1990 om antagandet av allmänna bestämmelser, allmänna kontraktsvillkor och regler om förliknings- och skiljedomsförfarandet för avtal om bygg- och anläggningsarbeten, varor och tjänster som finansieras av EUF samt om tillämpningen av dessa (EGT L 382, s. 1).

22 Vid en kontroll i slutet av år 1998, som utfördes av den guineanske samarbetsministern, nationell utanordnare för EUF (nedan kallad den nationelle utanordnaren), uppdagades störningar i sökandens verksamhet med avseende på de kontrakt som finansieras med medel ur sjätte och sjunde EUF (nedan kallade de ifrågavarande kontrakten), och som tog sig uttryck i ett begränsat antal uppnådda mål, en otillräcklig teknisk kapacitet, svag organisatorisk och finansiell kapacitet, liksom bristande insyn.

23 Detta konstaterande medförde att den nationelle utanordnaren gav ett revisionsföretag i uppdrag att granska räkenskaperna och finansieringen av de projekt i Guinea som sökanden var inblandad i.

24 Den 30 mars 2000, efter revisionsrapporten, sände den nationelle utanordnaren en skrivelse till sökanden, i vilken denne senare förelades att inte endast åtgärda de bristfälligheter som konstaterats i olika projekt vad gäller den ekonomiska förvaltningen och personalhanteringen, utan också att återbetala 261 181 309 guineanska francs såsom likvida medel för alla projekt som finansierats med motpartsmedel, och dessutom andra belopp som inte verifierats tillräckligt och som nämnts i revisionsrapporten men som inte angetts i det skriftliga föreläggandet, och detta enligt en överenskommen uppdelning.

25 Sökanden svarade den 14 april 2000 på det skriftliga föreläggandet och gjorde härvid vissa förtydliganden. Detta föranledde den nationelle utanordnaren att ge samma revisionsföretag i uppdrag att utföra en kompletterande granskning och därvid ta hänsyn till de svar som sökanden gett på det skriftliga föreläggandet.

26 Den 13 augusti 2000 lämnade revisionsföretaget, på begäran av den nationelle utanordnaren, ett förslag till en kompletterande revisionsrapport i vilken revisionsföretaget fann att sökandens skuld borde minskas från 1 510 307 148 guineanska francs till 1 085 836 676 guineanska francs vad gäller det totala beloppet för de utgifter som inte styrkts genom skriftlig bevisning och de utgifter som inte kunde godkännas.

27 Enligt kommissionen är det därför som den nationelle utanordnaren inte använt den bankgaranti som denne innehade och som löpte ut den 15 september 2000.

28 Den 21 mars 2001 lämnade samma revisionsföretag, efter successiva granskningar, en kompletterande revisionsrapport. Enligt denna rapport borde sökandens skuld minskas ytterligare för att nu utgöra 1 006 740 345 guineanska francs, med hänsyn till att verifierade utgifter godkänts till ett belopp av 79 096 331 guineanska francs.

29 Genom skrivelse av den 31 juli 2001, efter att den nationelle utanordnaren skickat ett nytt föreläggande, fortsatte sökanden, som hävdade att skulden endast var 44 278 586 guineanska francs, att motsätta sig slutsatserna i denna rapport och detta trots att det i rapporten redan tagits hänsyn till de synpunkter som sökanden lagt fram. Mot denna bakgrund var en förlikning inte möjlig.

30 Från och med sommaren 2001 minskade kontakterna mellan sökanden, de guineanska myndigheterna och kommissionen. Sökanden har klagat på att inte ha fått tillgång till en ny revisionsrapport som samma revisionsföretag upprättade år 2002.

31 Genom skrivelse till sökanden av den 24 juli 2003 beklagade kommissionen att den inte hade lyckats övertyga den nationelle utanordnaren att öppet ta ställning till den fortsatta handläggningen av tvisten, eftersom denne ansåg att ett domstolsförfarande inte borde tillgripas annat än i sista hand.

32 Den 24 september 2003 hölls ett möte i Bryssel mellan sökanden och kommissionen för att lösa tvisten, dock utan resultat.

33 Genom skrivelse av den 24 mars 2004, vilken sökanden mottog först den 26 april 2004, meddelade chefen för kommissionens delegation i Guinea sökanden när nästa betalningskrav skulle utfärdas.

34 Den 21 april 2004 ställde chefen för kommissionens delegation i Guinea, genom rekommenderad försändelse med mottagningsbevis, vilken även innehöll skrivelsen av den 24 mars 2004 och som sökanden således också mottog den 26 april 2004, ut en debetnota till ett belopp av 959 543 835 guineanska francs (397 126,02 euro) (nedan kallad den angripna rättsakten), och fastställde den 25 maj 2004 som förfallodag.

35 Efter att sökanden begärt att få innehållet i den angripna rättsakten förtydligat, bifogade chefen för kommissionens delegation i Guinea i sitt skriftliga svar av den 18 maj 2004 den senaste revisionsrapporten av den 27 mars 2002 och påpekade att denna senare rapport inte ändrade något i sak vad gäller konstaterandena i den första rapporten, med undantag av minskningen av beloppet för de utgifter som inte kunde godkännas, ett belopp som hade minskats till 988 314 134 guineanska francs.

36 Då sökanden inte svarade sände EUF:s räkenskapsförare en påminnelse den 2 juli 2004 i vilken sökanden uppmanades att senast den 23 juli 2004 betala 959 543 835 guineanska francs.

37 Den 4 augusti 2004, alltså efter det att sökanden redan väckt förevarande talan, skickade kommissionen en andra påminnelse genom vilken sökanden ånyo uppmanades att senast den 6 september 2004 betala det belopp som det var fråga om i den angripna rättsakten.

38 Eftersom sökanden inte betalat det belopp som det var fråga om i den angripna rättsakten, sände kommissionen den 9 juni 2005 denne ett skriftligt föreläggande.

39 Den 20 juni 2005 svarade sökanden på det skriftliga föreläggandet och angav härvid att utgången av den förevarande talan borde inväntas.

Förfarandet och parternas yrkanden

40 Sökanden väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 23 juni 2004.

41 Kommissionen inkom den 30 september 2004 till förstainstansrättens kansli med en särskild handling som innehöll en invändning om rättegångshinder i enlighet med artikel 114.1 i förstainstansrättens rättegångsregler. Sökanden inkom den 25 oktober 2004 med sitt yttrande över denna invändning om rättegångshinder.

42 Genom förstainstansrättens beslut av den 22 september 2005 förordnades om att invändningen om rättegångshinder skulle prövas i samband med att målet prövades i sak och att beslut om rättegångskostnader skulle meddelas senare.

43 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (fjärde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.

44 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 6 juni 2007.

45 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten ska

— ogilla invändningen om rättegångshinder,

— ogiltigförklara den angripna rättsakten, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, även för det fall att talan avvisas.

46 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten ska

— avvisa eller, i andra hand, ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Parternas argument

47 Kommissionen har gjort gällande att förevarande talan ska avvisas, eftersom den angripna rättsakten inte kan anses utgöra en sådan rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 230 EG. Den angripna rättsakten utgör nämligen en förberedande rättsakt för ett eventuellt domstolsförfarande eller ett beslut som fattas på grundval av artikel 256 EG.

48 Enligt kommissionen utgör den angripna rättsakten en rättsakt som föregår antagandet av ett eventuellt beslut att väcka talan och alltså inte en rättsakt som ger upphov till rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att klart förändra dennes rättsliga ställning.

49 Kommissionen har gjort gällande att en debetnota är ”en sista påminnelse före nästa etapp”. I enlighet med artikel 78.3 i kommissionens förordning (EG, Euratom) nr 2342/2002 av den 23 december 2002 om genomförandebestämmelser för rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 357, s. 1), utgör debetnotan en information till gäldenären.

50 Kommissionen har i detta avseende gjort gällande att den i förevarande fall fortfarande skulle kunna skicka en sista begäran till den nationelle utanordnaren så att denne kan besluta om den fortsatta handläggningen av tvisten med sökanden. För närvarande har kommissionen, i sin egenskap av garant för EUF:s finansiella intressen, inte meddelat något beslut om hur tvisten fortsättningsvis skall handläggas i förhållande till sökanden.

51 Kommissionen har anfört att dess slutliga beslut eventuellt kan utgöra ett beslut på grundval av artikel 256 EG, ett beslut om avräkning eller ett beslut om hänskjutande till behörig domstol i enlighet med artikel 46.2 i förordningen för nionde EUF. I detta senare fall skulle det vara fråga om behörig italiensk domstol, eftersom kommissionen i förevarande fall inte är avtalspart och inte kan utnyttja det skiljeförfarande som föreskrivs i dessa avtal, ett förfarande som endast kan utnyttjas av de guineanska myndigheterna.

52 Kommissionen har gjort gällande att om förstainstansrätten skulle finna att den angripna rättsakten utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas i den mening som avses i artikel 230 EG, föregriper den kommissionens slutliga beslut, vilket aldrig skulle kunna antas om den nationelle utanordnaren agerade före kommissionen.

53 Kommissionen bestrider sökandens synpunkter enligt vilka den angripna rättsakten i själva verket är ett beslut, eftersom, för det första, det är fråga om ett genomförande av artikel 44.2 i förordningen för nionde EUF, för det andra, den verkställbara karaktären av detta ”beslut” bekräftas av dess lydelse, och, för det tredje, denna slutsats bekräftas av den andra påminnelsen och eftersom dessa skrivelser således får rättsverkningar för sökanden som kan skada dennes intressen och klart förändra dennes rättsliga ställning, i den mening som avses i domstolen rättspraxis.

54 Kommissionen har gjort gällande att den i enlighet med artikel 44.2 i förordningen för nionde EUF får ”införa ett formellt förfarande för att fastställa fordringar på andra gäldenärer än stater, varvid förfarandet ska bestå i ett beslut som ska räknas som verkställbart enligt samma villkor som i artikel 256 [EG]”. Av detta följer att varken den angripna rättsakten eller någon annan senare skrivelse till sökanden kan utgöra ett verkställbart beslut i den mening som avses i artikel 256 EG.

55 Enligt kommissionen ingår dessa skrivelser följaktligen inte i utövandet av dess offentligrättsliga maktbefogenheter och de kan således inte vara verkställbara.

56 Kommissionen anser att syftet med dess formulering i den andra påminnelsen till sökanden av den 4 augusti 2004, närmare bestämt ”Vid uteblivet svar från Er kommer kommissionen att, med alla de rättsliga medel som står till buds, inleda ett verkställighetsförfarande mot Er, såväl vad gäller kapitalbelopp som ränta”, endast var att hänvisa till det verkställande stadiet.

57 Enligt kommissionen innebär användningen av futurumformen ”kommer att inleda” i formuleringen att det ännu inte finns något beslut i den mening som avses i artikel 249 EG. Det framgår av de nämnda skrivelserna att kommissionen först i ett senare skede kan fatta ett beslut på grundval av artikel 256 EG.

58 Kommissionen har gjort gällande att det i vart fall inom ramen för EUF:s rättsliga system vanligen är den nationelle utanordnaren — ett särskilt rättssubjekt med egna maktbefogenheter — som driver in fordringar. I förevarande fall har kommissionen fullt förtroende i detta avseende, eftersom den nationelle utanordnaren inom ramen för det nära samarbetet som föreskrivs i Lomékonventionen IV åter kommer att fullgöra sina uppgifter på detta område.

59 Kommissionen påpekar att den omständigheten, att den efter att ha sänt sökanden den angripna rättsakten skickade denne två påminnelser och en formell underrättelse, bekräftar att den angripna rättsakten inte kan anses som ett slutligt beslut mot vilket talan kan väckas.

60 Kommissionen erinrar dessutom om att beslut med stöd i artikel 256 EG vid tidpunkten för händelserna i målet fattades av kommissionen i egenskap av kollegialt organ, och enligt ett särskilt förfarande, och att dessa beslut såg annorlunda ut än de skrivelser som skickades till sökanden i samband med det förberedande stadiet av indrivningen.

61 Kommissionen anser att den angripna rättsakten, liksom de två påminnelserna och det skriftliga föreläggandet, i förevarande fall utgör rättsakter som ingår i det förberedande stadiet av indrivningen, vilka inte ingår i kommissionens offentligrättsliga maktbefogenheter och således inte kan bli föremål för en talan i den mening som avses i artikel 230 EG. Eftersom det inte föreligger något slutgiltigt ställningstagande har det verkställande stadiet av indrivningen således ännu inte påbörjats.

62 Sökanden har gjort gällande att kommissionen inte kan vinna framgång med sin invändning om rättegångshinder, eftersom den angripna rättsakten utgör en slutlig rättsakt, det vill säga ett verkligt formellt beslut som är verkställbart i enlighet med bestämmelserna i artikel 256 EG.

63 Denna slutsats stöds av själva lydelsen av den angripna rättsakten, av vilken följande framgår: ”[H]ar betalning inte skett före förfallodagen förbehåller sig kommissionen rätten att verkställa varje garanti som tidigare ställts och att i förekommande fall direkt vidta indrivningsåtgärder i enlighet med artikel 256 [EG].” Här är det nämligen fråga om ett hot om att direkt vidta indrivningsåtgärder för det fall att betalning uteblir.

64 Sökanden påpekar att denna slutsats även bekräftas av den ”anmodan” som sökanden tillställdes den 4 augusti 2004 genom rekommenderad försändelse med mottagningsbevis, trots att förevarande talan redan väckts, i vilken kommissionen ånyo ålade sökanden att betala 959 543 835 guineanska francs och påpekade att den vid utebliven betalning ”med alla de rättsliga medel som står till buds[skulle] inleda ett verkställighetsförfarande mot [denne], såväl vad gäller kapitalbelopp som ränta”.

65 Sökanden har gjort gällande att den använda formuleringen inte går att missförstå, eftersom det enligt sökanden däri hänvisas till indrivningsåtgärder utan att några föregående eventuellt slutliga beslut är nödvändiga. Beslutet var således avsett att få bindande rättsverkningar.

66 Sökanden anser att kommissionen förväxlat en rättsakts ”verkställbarhet” med en ”indrivningsåtgärd”. Formuleringen ”Vid uteblivet svar från Er kommer kommissionen att, med alla de rättsliga medel som står till buds, inleda ett verkställighetsförfarande mot Er, såväl vad gäller kapitalbelopp som ränta”, som används i skrivelsen av den 4 augusti 2004, utgör inte ett meddelande om en kommande rättsakt som har karaktären av ett beslut, som alltså är verkställbart, såsom kommissionen har hävdat, utan i stället en betalningsanmodan, vilket förutsätter att det redan har fattats ett slutligt beslut avseende såväl förekomsten av en skuld som dess belopp.

Förstainstansrättens bedömning

67 För att kunna avgöra om förevarande talan kan tas upp till sakprövning erinrar förstainstansrätten för det första om att det, enligt fast rättspraxis, endast är sådana åtgärder som har bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att klart förändra dennes rättsliga ställning som utgör rättsakter och beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, i den mening som avses i artikel 230 EG (domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981, s. 2639, punkt 9, svensk specialutgåva, volym 6, s. 225, domstolens beslut av den 4 oktober 1991 i mål C-117/91, Bosman mot kommissionen, REG 1991, s. I-4837, punkt 13, och förstainstansrättens dom av den 15 januari 2003 i de förenade målen T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 och T-272/01, Philip Morris International m.fl. mot kommissionen, REG 2003, s. II-1, punkt 81).

68 Det följer likaså av fast rättspraxis att avseende ska fästas vid innehållet i en rättsakt som är föremål för en talan om ogiltigförklaring i syfte att fastställa huruvida rättsakten kan bli föremål för en talan. Den form i vilken rättsakten har antagits saknar i princip betydelse i detta avseende (se domen i det ovannämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 9, domstolens dom av den 28 november 1991 i de förenade målen C-213/88 och C-39/89, Luxemburg mot parlamentet, REG 1991, s. I-5643, punkt 15, svensk specialutgåva, volym 11, s. 473, och förstainstansrättens dom av den 24 mars 1994 i mål T-3/93, Air France mot kommissionen, REG 1994, s. II-121, punkterna 43 och 57, svensk specialutgåva, volym 15, s. II-1).

69 När det rör sig om rättsakter som utarbetas i flera led, i synnerhet efter ett internt förfarande, följer det av samma rättspraxis att det i princip endast är de åtgärder genom vilka kommissionens ställningstagande slutgiltigt slås fast efter detta förfarande som utgör sådana rättsakter mot vilka talan kan väckas, med undantag av mellankommande åtgärder som syftar till att förbereda det slutliga beslutet (se domen det ovannämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 10, och förstainstansrättens dom av den 7 mars 2002 i mål T-95/99, Satellimages TV5 mot kommissionen, REG 2002, s. II-1425, punkt 32).

70 Det ska således prövas om det av den angripna rättsakten framgår att kommissionen däri slutgiltigt har slagit fast sitt ställningstagande i förhållande till sökanden.

71 Det är riktigt att den angripna rättsakten är formulerad på ett sätt som kan ge intryck av att det är fråga om en slutlig rättsakt, särskilt mot bakgrund av formuleringen ”har betalning inte skett före förfallodagen förbehåller sig kommissionen rätten att verkställa varje garanti som tidigare ställts och i förekommande fall att vidta indrivningsåtgärder i enlighet med artikel 256 [EG]”. På samma sätt bidrar lydelsen i de båda påminnelserna av den 2 juli och den 4 augusti 2004, vilka skickades efter att denna talan väckts, till att förstärka detta intryck.

72 Kommissionen har vid förhandlingen för övrigt själv medgett att standardmodellen för en debetnota, på grundval av vilken den angripna rättsakten redigerades, skrivs på ett sådant sätt att rättsaktens förberedande karaktär inte uttryckligen framgår, i syfte att förmå gäldenären att betala skuldbeloppet.

73 Förstainstansrätten kan således konstatera att kommissionen inte har formulerat den angripna rättsakten på ett klart och tydligt sätt.

74 Trots den omständigheten att förfallodag och betalningsvillkor anges i den angripna rättsakten, tar kommissionen emellertid inte ställning till vilken metod den avser använda för att driva in det ifrågavarande beloppet.

75 I enlighet med den skyldighet som åligger den enligt artiklarna 42–47 i förordningen för nionde EUF, har kommissionen upprättat en debetnota som, för det fall sökanden inte skulle efterkomma den, ger kommissionen möjlighet att med tillämpning av förordningen för nionde EUF avstå från att begära in fordran (artikel 47), avräkna

beloppet mot andra belopp (artikel 46.2), eller tillgripa indrivning (artikel 46.2), varvid denna senare åtgärd kan företas med stöd av antingen ett verkställbart beslut enligt artikel 256 EG (artikel 44.2) eller en exekutionstitel som erhållits vid domstol (artikel 46.2).

76 Det framgår av dessa bestämmelser att en debetnota utgör en information till gäldenären. Mot bakgrund av att artiklarna 44 och 46.2 i förordningen för nionde EUF innehåller en hänvisning till att debetnotan inom ramen för indrivningsförfarandet ska följas av ett uttryckligt och verkställbart beslut, har denna nota uppenbarligen inte karaktären av ett verkställbart beslut. Debetnotan är en förberedande rättsakt som föregår kommissionens eventuella beslut att fortskrida med ett indrivningsförfarande genom att antingen inleda ett domstolsförfarande eller fatta ett beslut på grundval av artikel 256 EG. Den angripna rättsakten ska betraktas som en debetnota i den mening som avses i artikel 45 i förordningen för nionde EUF, eftersom den innehåller texten enligt vilken ”[k]ommissionen … förbehåller sig rätten att efter föregående meddelande räkna av befintliga ömsesidiga fordringar som är säkra, på ett fast belopp och förfallna till betalning”. Den angripna rättsakten utgör följaktligen inte en åtgärd genom vilken kommissionens ställningstagande slutgiltigt slås fast, eftersom den inte ger upphov till bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen och följaktligen inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 230 EG.

77 Mot bakgrund av dessa omständigheter ska talan avvisas.

Rättegångskostnader

78 Enligt artikel 87.3 i rättegångsreglerna kan förstainstansrätten, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter eller om särskilda omständigheter motiverar det, besluta att kostnaderna ska delas eller att vardera parten ska bära sin kostnad.

79 Även om sökanden i förevarande mål är tappande part anser förstainstansrätten att kommissionen i alla händelser inte har formulerat den angripna rättsakten på ett klart och tydligt sätt. Mot denna bakgrund anser förstainstansrätten därför att det med hänsyn till omständigheterna i förevarande fall är skäligt att förplikta sökanden att bära tre femtedelar av sina rättegångskostnader och ersätta tre femtedelar av kommissionens rättegångskostnader. Kommissionen ska för sin del förpliktas att bära två femtedelar av sina rättegångskostnader och ersätta två femtedelar av sökandens rättgångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande:

1) Talan avvisas.

2) Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) ska bära tre femtedelar av sina rättegångskostnader och ersätta tre femtedelar av kommissionens rättegångskostnader.

3) Kommissionen ska bära två femtedelar av sina rättegångskostnader och ersätta två femtedelar av Cestas rättgångskostnader.

Vadapalas Moavero Milanesi Wahl

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 april 2008.

E. Coulon V. Vadapalas

Justitiesekreterare Tillförordnad ordförande