AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2008. április 17. *

A T-260/04. sz. ügyben,

a **Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas)** (székhelye: Bologna [Olaszország], képviselik kezdetben: N. Amadei és C. Turk, később: N. Amadei és P. Manzini ügyvédek)

felperesnek

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselik: E. Montaguti és F. Dintilhac, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

a Bizottság (a Bizottság képviselete a Guineai Köztársaságban) felperesnek ajánlott levél útján megküldött, a felperest 959 543 835 guineai frank (397 126,02 euró) megfizetésére felhívó 2004. április 21-i határozatának megsemmisítésére irányuló keresete tárgyában,

* Az eljárás nyelve: olasz.

AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK
ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁGA (negyedik tanács),

tagjai: V. Vadapalas, a tanács elnökeként eljárva, E. Moavero Milanesi és N. Wahl bírák,

hivatalvezető: J. Palacio González főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2007. június 6-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

Jogi háttér

1 Az Európai Fejlesztési Alap (EFA) először az EGK-Szerződés egyik melléklete, majd a Tanácsban összeült tagállamok belső megállapodásai révén az afrikai, karibi és csendes-óceániai országokkal (AKCS-országok) történő együttműködés finanszírozására jött létre. Eddig kilenc egymást követő EFA volt, amelyek mindegyikének időtartama öt év, amely az utolsó nyolc EFA tekintetében megegyezik az Európai Közösség és a tagállamai között létrejött, az AKCS-államokkal ezt a különleges partnerséget létrehozó különböző megállapodások és egyezmények időtartamával. Az EFA nem képezi részét az Európai Közösségek általános költségvetésének, ami magyarázatot ad arra, miért kell az EFA végrehajtásához külön pénzügyi szabályzatokat elfogadni, és különösen *eseti* számvitelért felelős tisztviselői tisztséget létrehozni.

2 A kilencedik Európai Fejlesztési Alapra vonatkozó 2003. március 27-i pénzügyi szabályzat (HL L 83., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. kötet, 46. fejezet, 131. o., a továbbiakban: kilencedik EFA-szabályzat) 133. cikkének (2) bekezdésében megfogalmazott elv az, hogy a kilencedik EFA hatálybalépése előtt vállalt kötelezettségeket az egyrészt az AKCS-államok csoportjának tagjai, másrészt az Európai Közösség és tagállamai között 2000. június 23-án létrejött partnerségi megállapodás (HL L 317., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. kötet, 35. fejezet, 3. o.), az ún. „Cotonoui Megállapodás" hatálybalépését megelőzően a korábbi EFA-kra alkalmazandó szabályokkal összhangban kell végrehajtani, kivéve a pénzügyi ellenőr kötelezettségeit, a könyvvitelt és a hozzájárulásokra vonatkozó felhívási eljárást, amelyekre a kilencedik EFA-szabályzat rendelkezéseit kell alkalmazni.

3 A hatodik és hetedik EFA alapján finanszírozott szerződésekre a megfelelő rendelkezések, vagyis a Lomében 1984. december 8-án aláírt harmadik AKCS-EGK egyezmény (HL 1986. L 86., 3. o.) (ún. III. Loméi Egyezmény), valamint a Lomében 1989. december 25-én aláírt negyedik AKCS-EGK egyezmény (HL 1991. L 229., 3. o.) (IV. Loméi Egyezmény) rendelkezései vonatkoznak, amelyek a hatodik és hetedik EFA-t létrehozó belső egyezménynek felelnek meg, és főszabály szerint – mivel az ezeknek megfelelő kiadási kötelezettségek a Cotonoui Megállapodás hatálybalépését megelőzően keletkeztek, a hatodik EFA-ra alkalmazandó 1986. november 11-i 86/548/EGK pénzügyi szabályzatot (HL L 325., 42. o.) és a [IV. Loméi Egyezmény] szerinti közösségi támogatás finanszírozásáról és kezeléséről szóló 91/401/EGK pénzügyi szabályzatot (HL L 266., 1. o.) létrehozó belső megállapodások. Mindazonáltal a 86/548 rendelet és a 91/491 rendelet 15. és 16. cikke, amelyek a követelésbehajtásra vonatkoznak, pénzügyi ellenőr közreműködését írták elő, ám ez a tisztség már sem a kilencedik EFA-szabályzatban, sem magában a Bizottság szervezeti felépítésében nem létezik. Következésképpen a Bizottság a kilencedik EFA-szabályzat 133. cikkének (2) bekezdése értelmében a Cotonoui Megállapodás hatálybalépését megelőző EFA-hitelek behajtására is a kilencedik EFA szabályait alkalmazza.

4 A IV. Loméi Egyezmény 311. cikke úgy rendelkezik, hogy a Bizottság kinevezi a fő programengedélyezőt, aki az EFA forrásainak kezeléséért felelős, és aki ezen a címen egyrészt vállalja, jóváhagyja és engedélyezi a kiadásokat, valamint könyvelést vezet a kötelezettségvállalásokról és engedélyezésekről, másrészt biztosítja a finanszírozási

határozatok végrehajtását, végül a nemzeti programengedélyezővel szorosan együttműködve olyan kötelezettségvállalási döntéseket hoz, és olyan pénzügyi megállapodásokat köt, amelyek gazdasági és műszaki szempontból biztosítják a jóváhagyott tevékenységek megfelelő végrehajtását.

5 A IV. Loméi Egyezmény 317. cikke a Bizottság megbízottjának feladatait határozza meg, aki a Bizottság képviseletének vezetője az adott AKCS-államban, és aki különösen: hitelesíti a szerződéseket és közvetlen munkavégzés esetén a becsléseket, azok kiegészítő záradékait, valamint a nemzeti programengedélyező által kibocsátott kifizetési engedélyeket, biztosítja, hogy a Bizottság által kezelt EFA-ból finanszírozott projekteket és programokat pénzügyi és technikai szempontból megfelelően hajtsák végre, a tevékenységek rendszeres értékelésében együttműködik annak az AKCS-államnak a nemzeti hatóságaival, ahol a Bizottságot képviseli, továbbá szoros és folyamatos együttműködést tart fenn a nemzeti programengedélyezővel a fejlesztés-finanszírozási együttműködés végrehajtása során felmerült különös problémák elemzése és megoldása érdekében, továbbá rendszeresen ellenőrzi, hogy a programok a finanszírozási határozatban szereplő előzetes ütemezésben meghatározott ütemben haladnak.

6 Amennyiben jogalap nélküli kifizetésekre került sor, a nemzeti programengedélyező köteles szerződő félként behajtani a megfelelő összegeket.

7 A kilencedik EFA-szabályzat 23. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Amennyiben [a fő programengedélyező] tudomást szerez az EFA-források kezelésére vonatkozó eljárások végrehajtása során előforduló problémákról, [a nemzeti vagy regionális programengedélyezővel] együtt felveszi a kapcsolatot az illetékes személyekkel és megteszi a szükséges intézkedéseket a problémák orvoslására; amennyiben

[a nemzeti vagy regionális programengedélyező] nem tesz eleget a [Cotonoui Megállapodás] értelmében ráruházott feladatoknak, vagy képtelen ellátni ezeket, az engedélyezésre jogosult főtisztviselő ideiglenesen átveheti funkcióinak ellátását. Ez utóbbi esetben a Bizottság az adott AKCS-állam számára elkülönített források terhére igényt tarthat a rendkívüli igazgatási feladatokkal kapcsolatos költségek megtérítésére.

A [fő programengedélyező] által az első albekezdés értelmében hozott bármely intézkedést az érintett, engedélyezésre jogosult nemzeti vagy regionális tisztviselő nevében és megbízásából megtett intézkedésnek kell tekinteni."

8 A Bizottság követeléseinek behajtására vonatkozó szabályokat a kilencedik EFA-szabályzat 43–47. cikke tartalmazza.

9 A kilencedik EFA-szabályzat 43. cikke így rendelkezik:

„(1) A jogalap nélkül kifizetett összegeket be kell hajtani.

(2) A Bizottság megállapítja azokat a feltételeket, amelyek fennállása mellett a Közösség késedelmi kamatra tarthat igényt."

10 A kilencedik EFA-szabályzat 44. cikke ekképpen rendelkezik:

„(1) A behajtás engedélyezése során [helyesen: a behajtás elrendelése az az aktus, amellyel] az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő beszedési utalvány kiállításával utasítja a számvitelért felelős tisztviselőt, hogy szedje be az általa megállapított, esedékessé váló követelést.

(2) Az AKCS-államok vagy a [tengerentúli területek országai] hatásköreinek sérelme nélkül, a Bizottság a Szerződés 256. cikkében megállapítottakkal azonos feltételek mellett határozattal rendelkezhet egyéb adósokkal – nem államokkal – szembeni követelések behajtásáról."

11 A kilencedik EFA-szabályzat 45. cikke így rendelkezik:

„Az illetékes [programengedélyező] beszedési utalványt állít ki minden olyan esedékessé vált követelésről, amely fennállását teljes bizonyossággal megállapították, amelynek összege ismert, és amely az EFA-források végrehajtásával összefüggésben merült fel; ezt megküldi a számvitelért felelős tisztviselőnek, majd ezt követően az adósnak küldenek egy terhelési értesítést. A beszedési utalványhoz csatolják a megállapított követelést igazoló okmányokat. A beszedési utalvány kiállítása során az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő köteles gondoskodni arról, hogy:

a) a helyes tételhez könyveljék el a bevételt;

b) a beszedési utalvány megfeleljen a vonatkozó hatályos rendelkezéseknek;

c) rendben legyenek a bizonylatok;

d) helyesen töltsék ki az adós adatait;

e) jelezzék a határidőt;

f) a beszedési utalvány megfeleljen a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás 4. cikkben említett elvének;

g) helyesen határozzák meg a behajtandó összeget és a pénznemet.

Az ilyen beszedési utalványok iktatása a számvitelért felelős tisztviselő feladata."

12 A kilencedik EFA-szabályzat 46. cikke így szól:

„(1) A számvitelért felelős tisztviselő hajtja végre az illetékes [programengedélyező] által szabályszerűen kiállított beszedési utalványokat. Kellő körültekintéssel jár el annak biztosítására, hogy az EFA a beszedési utalványban jelzett határidőre megkapja bevételeit, és gondoskodnia kell a Közösségek [ezzel kapcsolatos] jogainak védelméről.

(2) Amennyiben a beszedési utalványban meghatározott határidő lejártáig tényleges beszedés nem történt, a számvitelért felelős tisztviselő tájékoztatja az illetékes [programengedélyezőt], és azonnal megkezdi a beszedési eljárás foganatosítását a rendelkezésére álló jogi eszközökkel, beleértve, adott esetben, a beszámítást. Amennyiben ez nem lehetséges, a számvitelért felelős tisztviselő vagy a 44. cikk (2) bekezdésével összhangban, vagy peres eljárással érvényesíti a beszedésre vonatkozó határozatot [helyesen: peres úton foganatosítja a beszedés végrehajtását].

(3) Az EFA vagy a Közösségek olyan adóssal szembeni követeléseit, aki maga az EFA-val vagy a Közösségekkel szemben nem vitatott, meghatározott összegű és esedékes követeléssel rendelkezik, a számvitelért felelős tisztviselő a beszedés során a megfelelő összegben ellenkövetelésként számítja be [a számvitelért felelős tisztviselő a beszedés során a megfelelő összegben ellenkövetelésként számítja be az EFA vagy a Közösségek olyan adóssal szembeni követeléseit, aki maga az EFA-val vagy a Közösségekkel szemben nem vitatott, meghatározott összegű és esedékes követeléssel rendelkezik].

[…]”

13 A kilencedik EFA-szabályzat 47. cikke a következőket írja elő:

„(1) Amennyiben az illetékes [programengedélyező] azt tervezi, hogy lemond egy megállapított esedékessé váló követelés beszedéséről, úgy a Bizottság által erre a célra korábban elfogadott eljárásoknak és kritériumoknak megfelelően biztosítja, hogy a lemondás szabályosan történik, és megfelel a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás, valamint az arányosság elvének. A lemondásra vonatkozó döntést meg kell indokolni. A programengedélyező csak a Bizottság által megállapítottak szerint, a (2) bekezdésben említett szabályoknak megfelelően ruházhatja át az ilyen döntési jogkört.

(2) Az általános költségvetési rendelet részletes végrehajtási szabályait értelemszerűen kell alkalmazni e cikk végrehajtására.”

A jogvita előzményei

14 Az olaszországi székhelyű Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) (a továbbiakban: felperes) elnevezésű nem kormányzati szervezet (NGO) – először az olasz külügyminisztérium által nyújtott finanszírozás, később pedig közösségi finanszírozás segítségével – 1987 óta végez Guineában különböző nemzetközi egészségügyi együttműködési akciók keretében tevékenységet.

15 A felperes tevékenységei 1997-ig kórházak infrastruktúrájára és felszerelésére irányultak. Ezután tevékenységeit kiterjesztette a tervezés és irányítás területén történő segítségnyújtásra is.

16 Ezen tevékenységek megvalósítása érdekében a felperes a Közösség által finanszírozott projektek tekintetében – a Bizottság guineai képviselet-vezetőjének jóváhagyásával és az 5169/GUI, valamint a 4205/GUI számú finanszírozási egyezmény alapján, továbbá a Sysmin pénzeszköz-újrafelhasználási számla létrehozását előirányzó finanszírozási szerződésre támaszkodva – egyetértési megállapodásokat és szolgáltatási szerződéseket kötött a Guineai Köztársasággal.

17 1993. június 14-én a IV. Loméi Egyezmény keretében a Bizottság által képviselt Európai Gazdasági Közösség és a Guineai Köztársaság megkötötte az 5169/GUI számú finanszírozási egyezményt, amelynek célja az életfeltételeknek a hetedik EFA forrásaiból történő finanszírozás segítségével a Guineai Köztársaságban történő javítása volt. E finanszírozás teljes költsége 30 millió ECU volt, amelyet kétharmad részben a IV. loméi nemzeti indikatív program forrásaiból, egyharmad részben pedig az általános behozatali program révén keletkező társalapokból kellett finanszírozni.

18 Ez az egyezmény a guineai egészségügyi struktúráknak a szolgáltatásnyújtási szerződésekre vonatkozó közbeszerzési eljárást követően a közegészségügyi szolgáltatások terén tevékenységet végző hat NGO – többek között a felperes – közreműködésével történő újjászervezését és támogatását irányozta elő.

19 Az általános behozatali program a Bizottság által képviselt Európai Gazdasági Közösség és a Guineai Köztársaság között 1988. december 30-án kötött 5169/GUI számú finanszírozási egyezmény részét képezte, amelynek célja az importált áruk

CIF-értékének (t.i. „költség, biztosítás és szállítás”) konvertibilis valutában való fedezése volt. Ez az egyezmény, amely kifejezetten az egészségügyi ágazat érdekében létrehozott társalapok használatát írta elő, magában foglalta, hogy a magán- és közszektorban történt beszerzéseket követően guineai frankban létrehozandó társalapot is létre kell hozni.

20 1990. február 1-jén a Bizottság által képviselt Európai Gazdasági Közösség és a Guineai Köztársaság finanszírozási szerződést kötött, amely a „Système de stabilisation de recettes d’exportation de produits miniers”-vel (Sysmin) [bányászati termékekből származó exportbevételek stabilizációs rendszere] kapcsolatosan a Guineai Köztársaság Banque Centrale-jánál [központi bank] pénzeszköz-újrafelhasználási számla nyitását írta elő. E szerződést követően a felperes és a Guneai Köztársaság „pénzeszköz-újrafelhasználási alap/EGK 02/96” elnevezéssel egyetértési megállapodást kötött, amelynek célja a felperesnek a friai prefektúrában (Guinea) az egészségügyi ágazatban pénzeszköz-újrafelhasználási alapokból finanszírozott közreműködésének technikai, adminisztratív és finanszírozási részleteinek meghatározása volt.

21 A felperes által az EFA-forrásokból finanszírozott projektek keretében között szerződések jogvita esetén az AKCS-EK miniszterek tanácsa 1990. március 29-i 3/90. sz. határozatának az EFA által finanszírozott beruházásra, árubeszerzésre, illetve szolgáltatás megrendelésére irányuló szerződésekre vonatkozó általános előírásokat és általános feltételeket, valamint az ilyen szerződésekre irányadó eljárásjogi, békéltetési és választottbírósági szabályokat tartalmazó V. mellékletében található, „az EFA által finanszírozott közbeszerzési szerződésekre vonatkozó békéltetési és választottbírósági eljárási szabályzatban” szabályozott eljárás (HL L 382., 1. o.) irányadó.

22 Az EFA guineai nemzeti programengedélyezője, a guineai együttműködési miniszter (a továbbiakban: nemzeti programengedélyező) által 1998 végén tartott ellenőrzés a felperes tevékenységében a hatodik és hetedik EFA forrásaiból finanszírozott szerződések kapcsán funkciózavarokat észlelt (a továbbiakban: érintett szerződések), amelyek korlátozott befejezési arányúak voltak, és amelyeket nem kielégítő technikai kapacitás, gyenge szervezeti és pénzügyi teljesítmény, valamint az átláthatóság hiánya jellemzett.

23 E megállapítás arra késztette a nemzeti programengedélyezőt, hogy egy könyvvizsgáló céget bízzon meg, hogy számviteli és pénzügyi szempontból világítsa át azon guineai programokat, amelyekben a felperes közreműködött.

24 A nemzeti programengedélyező az átvilágítási jelentést követően 2000. március 30-án felszólító levelet küldött a felperesnek, amelyben felszólította az utóbbit, hogy orvosolja a különböző projektekben a könyvelési és személyzeti irányítás kapcsán feltárt rendellenességeket, illetve ezenfelül a társalapokból finanszírozott összes projektben fennálló állampénztári tartozás címén fizessen vissza 261 181 309 guineai frankot – egyéb, az auditálási jelentésben feltüntetett, de a felszólító levélben nem számszerűsített, ám nem megfelelően igazolt összegeken felül – a felek megegyezése alapján megállapítandó részletfizetési ütemben.

25 A felperes 2000. április 14-én válaszolt e felszólító levélre, amelyben magyarázatot nyújtott [bizonyos kérdésekre], amelynek következtében a nemzeti programengedélyező ugyanazon könyvvizsgáló céget kiegészítő auditálás elvégzésére kérte fel a felperes által a hivatkozott felszólító levélre adott válaszainak figyelembevétele érdekében.

26 A nemzeti programengedélyező kérésére a szóban forgó könyvvizsgáló cég 2000. augusztus 13-ára kiegészítő auditálási jelentéstervezetet készített, amelyben a felperes tartozásának csökkentése mellett szólt, és így a bizonyító erejű dokumentumokkal nem bizonyított, illetve nem támogatható kiadások teljes összege 1 510 307 148 guineai frankról 1 085 836 676 guineai frankra csökkent.

27 A Bizottság álláspontja szerint a nemzeti programengedélyező emiatt nem hívta le azt a bankgaranciát, amely 2000. szeptember 15-én járt le.

28 Ugyanazon könyvvizsgáló cég több egymást követő ellenőrzés után 2001. március 21-ére elkészítette a kiegészítő auditálási jelentést, amelyben a felperes tartozásának összegét – tekintettel további 79 096 331 guineai frank összegű igazolt kiadás befogadására – még alacsonyabb összegben, vagyis 1 006 740 345 guineai frankban állapította meg.

29 A felperes a nemzeti programengedélyező által megküldött újabb felszólító levelet követően a felperes 2001. július 31-i levelében – mivel úgy vélte, hogy tartozásának összege összesen csupán 44 278 586 guineai frank volt – továbbra is vitatta e jelentés megállapításait, pedig e jelentés már figyelembe vette a felperes által tett észrevételeket, és ezzel a felperes meghiúsította a jogvita egyezség útján történő rendezését.

30 2001 nyarától fogva a felperes, a guineai hatóságok és a Bizottság közötti kapcsolattartás ritkábbá vált. A felperes azt kifogásolta, hogy nem tekinthetett be az ugyanazon könyvvizsgáló cég által készített 2002. évi auditálási jelentésbe.

31 A Bizottság a felpereshez intézett 2003. július 24-i levelében sajnálattal közölte, hogy nem sikerült a nemzeti programengedélyezőt rávennie arra, hogy hivatalosan állást foglaljon a jogvita folytatása tekintetében, mivel az utóbbi úgy ítélte meg, hogy a peres eljárás csupán végső megoldásként merülhet fel.

32 2003. szeptember 24-én a felperes és a Bizottság Brüsszelben megbeszélést tartott nézeteltérésük rendezése érdekében, ám a tárgyalás eredménytelenül zárult.

33 A Bizottság Guineai képviseletének vezetője 2004. március 24-i levelében – amelyet a felperes csupán 2004. április 26-án vett kézhez – beszedési utalvány közeli kibocsátásáról tájékoztatta a felperest.

34 A Bizottság Guineai képviseletének vezetője 2004. április 21-i tértivevényes ajánlott levélben – amellyel egy borítékban a 2004. március 24-i levelet is megküldte, és amelyet a felperes ugyancsak 2004. április 26-án kapott kézhez – 959 543 835 guineai frankról (397 126,02 euró) szóló terhelési értesítést küldött (a továbbiakban: megtámadott aktus), amelynek esedékességét 2004. május 25-ében állapította meg.

35 Miután a felperes felvilágosítást kért a megtámadott aktus tartalmát illetően, a Bizottság Guineai képviseletének vezetője 2004. május 18-i levelében válaszolt, és válaszához csatolta a legutóbbi, 2002. március 27-i kiegészítő auditálási jelentést, kijelentve, hogy ez a jelentés – a 988 314 134 guineai frank összegre csökkent nem támogathatónak nyilvánított kiadások kivételével – nem változtat semmit az első auditálási jelentésben nyilvánvalóvá tett megállapítások lényegén.

36 A felperes hallgatását követően az EFA számvitelért felelős tisztviselője 2004. július 2-i levelében figyelmeztetést intézett a felpereshez, amelyben felhívta, hogy legkésőbb 2004. július 23-áig fizessen meg 959 543 835 guineai frankot.

37 2004. augusztus 4-én – miközben a felperes már elindította a jelen eljárást – a Bizottság újabb figyelmeztetést intézett a felpereshez, amelyben ismételten felhívta az utóbbit, hogy a megtámadott aktusban meghatározott összeget legkésőbb 2004. szeptember 6-áig fizesse meg.

38 Mivel a felperes nem fizette meg a megtámadott aktusban meghatározott összeget, a Bizottság 2005. június 9-én felszólító levelet intézett a felpereshez.

39 A felperes 2005. június 20-án válaszolt a felszólító levélre, kifejtvén, hogy álláspontja szerint meg kellene várni a jelen eljárás eredményét.

Eljárás és a felek kérelmei

40 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2004. június 23-án benyújtott keresetlevelével a felperes megindította a jelen eljárást.

41 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2004. szeptember 30-án benyújtott külön beadványában a Bizottság az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzatának 114. cikke szerinti elfogadhatatlansági kifogást emelt. A felperes 2004. október 25-én terjesztette elő e kifogással kapcsolatos észrevételeit.

42 Az Elsőfokú Bíróság 2005. szeptember 22-i végzésével az elfogadhatatlansági kifogást az ügy aktájához csatolta, és a költségekről akkor nem határozott.

43 Az előadó bíró jelentése alapján az Elsőfokú Bíróság (negyedik tanács) úgy döntött, hogy megnyitja a szóbeli szakaszt.

44 A 2007. június 6-i tárgyaláson az Elsőfokú Bíróság meghallgatta a felek szóbeli előadásait és a kérdéseire adott válaszait.

45 A felperes azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:

– utasítsa el az elfogadhatatlansági kifogást;

– semmisítse meg a megtámadott aktust;

– kötelezze a Bizottságot a költségek viselésére, abban az esetben is, ha a keresetet az Elsőfokú Bíróság – mint elfogadhatatlant – elutasítaná.

46 A Bizottság azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:

– a keresetet – mint elfogadhatatlant vagy másodlagosan mint alaptalant – utasítsa el;

– a felperest kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

A felek érvei

47 A Bizottság arra hivatkozik, hogy a jelen kereset elfogadhatatlan, mivel a megtámadott aktus az EK 230. cikk értelmében nem minősül megtámadhatónak. A megtámadott aktus ugyanis egy esetleges peres eljárás vagy az EK 256. cikk alapján meghozandó határozat előkészítő aktusának tekintendő.

48 A Bizottság álláspontja szerint a megtámadott aktus egy peres eljárás megindításáról szóló határozat esetleges elfogadását megelőző aktus, és ezért nem minősül olyan kötelező joghatásokat kiváltó intézkedésnek, amely a felperes érdekeit oly módon érinti, hogy jogi helyzetét lényegesen módosítja.

49 A Bizottság kijelenti, hogy a terhelési értesítés „utolsó figyelmeztetés, mielőtt [az ügy] a következő szakaszba lépne". Amint azt az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2002. december 23-i 2342/2002/EK, Euratom rendelet (HL L 357., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. kötet, 4. fejezet, 145. o.) 78. cikkének (3) bekezdése megállapítja, ez az értesítés az adósnak nyújtott tájékoztatásnak minősül.

50 A Bizottság ezzel kapcsolatosan arra hivatkozik, hogy a jelen ügyben még lehetősége van arra, hogy azzal a kérelemmel forduljon a nemzeti programengedélyezőhöz, hogy az utóbbi a felperessel fennálló nézeteltérés rendezése miként tekintetében határozzon. Ugyanis az akta mostani állása szerint a Bizottság még nem határozott arról, hogy milyen lépéseket tegyen az EFA érdekeinek őrzőjeként.

51 A Bizottság kifejti, hogy végleges döntése öltheti akár az EK 256. cikken alapuló határozat, akár beszámításról rendelkező határozat, vagy éppen a kilencedik EFA-szabályzat 46. cikke (2) bekezdésének alkalmazásával az ügyben illetékes bíróság előtti eljárás megindításáról szóló határozat alakját. Az utóbbi esetben az olasz bíróságok lennének illetékesek, mivel a Bizottság nem szerződő fél, ezért nem folyamodhat a hivatkozott szerződésekben meghatározott választottbírósági eljáráshoz, amely eljárással csupán a guineai hatóságok élhetnének.

52 A Bizottság azzal érvel, hogy amennyiben az Elsőfokú Bíróság a megtámadott aktust az EK 230. cikk értelmében megtámadható jogi aktusnak minősítené, elébe menne a Bizottság végleges határozatának, amelyet az utóbbi nem tudna meghozni, amennyiben a nemzeti programengedélyező a Bizottságot megelőzően járna el.

53 A Bizottság vitatja a felperes azon észrevételeit, miszerint a megtámadott aktus tényleges határozat lenne, elsősorban mivel az esetben a kilencedik EFA-szabályzat 44. cikke (2) bekezdésének végrehajtásáról van szó, másodsorban pedig e „határozat" végrehajtható volta miatt, amelyet annak szövegezése is megerősít, harmadsorban pedig azért, mert a második felszólító levél megerősíti ezt az elemzést, és következésképpen e levelek vele szemben olyan joghatásokat váltanak ki, amelyek a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében érdekeit jogi helyzetének lényeges módosításával sérthetik.

54 A Bizottság arra hivatkozik, hogy a kilencedik EFA-szabályzat 44. cikkének (2) bekezdése értelmében „a Bizottság a Szerződés 256. cikkében megállapítottakkal azonos feltételek mellett határozattal rendelkezhet egyéb adósokkal – nem államokkal – szembeni követelések behajtásáról". Ebből következően sem a megtámadott aktus, sem a később a felpereshez intézett levél nem képez az EK 256. cikk értelmében vett végrehajtási jogcímet.

55 Ezen túlmenően a Bizottság álláspontja szerint a hivatkozott levelek nem a Bizottság hatósági jogköre gyakorlásának eredményei, mint ahogy ezek a levelek végrehajtható okiratnak sem minősülnek.

56 A Bizottság úgy véli, hogy az általa a felpereshez intézett 2004. augusztus 4-i második figyelmeztetésben alkalmazott megfogalmazásnak, vagyis „Az Önöktől kapott információ hiányában a Bizottság [rendelkezésére álló] bármely jogi eljárás alkalmazásával meg fogja indítani Önök ellen a végrehajtási eljárást tartozásuk főösszege, valamint annak kamatai tekintetében" fordulatnak kizárólagos célja a végrehajtási szakaszra való utalás.

57 Vagyis a Bizottság szerint a fenti fordulatban jövő időben megfogalmazott „meg fogja indítani" kifejezés azt jelenti, hogy az adott ügyben még nem született az EK 249. cikk értelmében vett határozat. A fent hivatkozott levelekből az következik, hogy a Bizottság csupán egy későbbi szakaszban fogadhat majd el az EK 256. cikkre alapozott határozatot.

58 A Bizottság arra hivatkozik, hogy mindenesetre az EFA jogi keretében általában a – közösségi intézményrendszertől független és önálló eljárásra jogosult – nemzeti programengedélyező gondoskodik a beszedésről. A jelen ügyben a Bizottságnak továbbra is meggyőződése, hogy a IV. Loméi Egyezmény által létrehozott szoros együttműködés keretében a nemzeti programengedélyező a jövőben is ellátja ezzel kapcsolatos feladatait.

59 A Bizottság hangsúlyozza, hogy az a tény, hogy a megtámadott aktust követően még két figyelmeztetést, valamint egy felszólító levelet küldött a felperesnek, megerősíti, hogy a megtámadott aktus nem értelmezhető megtámadható végleges határozatnak.

60 A Bizottság egyébiránt emlékeztet arra, hogy a tényállás felmerülése idején az EK 256. cikk alapján hozott határozatokat a Bizottság külön eljárás alapján testületként járt el, és a beszedési eljárás előkészítő szakaszában a felpereshez intézett levelek eltérő formában kerültek megszerkesztésre.

61 A Bizottság úgy véli, hogy a megtámadott aktus – ugyanúgy, mint a két figyelmeztetés, valamint a felszólító levél – a jelen ügyben a beszedési eljárás előkészítő szakaszának részét képező olyan jogi aktusoknak számítanak, amelyek nem a Bizottság hatósági jogköre gyakorlásának eredményei, és következésképpen nem támadhatók meg az EK 230. cikk értelmében. Vagyis, mivel még nem történt meg a végleges állásfoglalás, ezért a beszedés végrehajtási szakasza sem kezdődhetett még el.

62 A felperes arra hivatkozik, hogy a Bizottság által felhozott elfogadhatatlansági kifogást el kell utasítani, mivel a megtámadott aktus végleges jogi aktusnak, vagyis olyan hivatalos határozatnak minősül, amely az EK 256. cikk rendelkezései értelmében végrehajtható.

63 Ezt a megállapítást maga a megtámadott aktus szövege támasztja alá, abban ugyanis az áll, hogy „[a]mennyiben a fizetési határidő lejártáig nem kerül sor fizetésre, a Bizottság […] fenntartja magának a jogot, hogy az előzetesen nyújtott bármely pénzügyi garanciát lehívja, és adott esetben az [EK] 256. cikknek megfelelően végrehajtási eljárást indítson". Itt tehát egyértelműen az a fenyegetés áll, hogy a Bizottság nemfizetés esetén közvetlenül végrehajtáshoz folyamodik.

64 A felperes hangsúlyozza, hogy ezt a következtetést – miközben a felperes a jelen eljárást már elindította – a 2004. augusztus 4-i tértivevényes ajánlott levél formájában hozzá intézett levélben található „fizetési felszólítás" is megerősíti, amelyben a Bizottság újból 959 543 835 guineai frank megfizetésére szólította fel, hozzátéve, hogy ennek elmaradása esetén „[a Bizottság a rendelkezésére álló] bármely jogi eljárás alkalmazásával meg fogja indítani [ellene] a végrehajtási eljárást tartozás[a] főösszege, valamint annak kamatai tekintetében".

65 A felperes fenntartja, hogy a megtámadott aktus megfogalmazása nem ad okot kétségekre, ugyanis álláspontja szerint az a végrehajtási intézkedések megindítására utal, anélkül hogy szükség lenne más, esetleg végleges jogi aktusok meghozatalára. Következésképpen e határozat kötelező hatályú joghatásokat vált ki.

66 A felperes úgy véli, hogy a Bizottság összetéveszti a jogi aktusok „végrehajthatóságát" és a jogi aktus „végrehajtásának foganatosítását". A 2004. augusztus 4-i levélben található azon megfogalmazás tehát, hogy „[a]z Önöktől kapott információ hiányában a Bizottság [rendelkezésére álló] bármely jogi eljárás alkalmazásával meg fogja indítani Önök ellen a végrehajtási eljárást tartozásuk főösszege, valamint annak kamatai tekintetében", a Bizottság állításával szemben nem egy jövőbeli, határozat formájában megjelenő, vagyis végrehajtható jogi aktust jelent be, hanem inkább fizetési felszólításnak tűnik, ami azt feltételezi, hogy a Bizottság már végleges határozatot hozott mind a tartozás fennállása, mind annak összege tekintetében.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

67 A jelen kereset elfogadhatóságának értékelése érdekében először is emlékeztetni kell, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében csak az olyan kötelező joghatásokat kiváltó intézkedések minősülnek az EK 230. cikk szerinti megsemmisítés iránti keresettel megtámadható jogi aktusoknak, amelyek olyan joghatásokat váltanak ki, amelyek a felperes érdekeit jogi helyzetének lényeges módosításával érintik (a Bíróság 60/81. sz., IBM kontra Bizottság ügyben 1981. november 11-én hozott ítéletének [EBHT 1981., 2639. o.] 9. pontja, valamint a Bíróság C-117/91. sz., Bosman kontra Bizottság ügyben 1991. október 4-én hozott végzésének [EBHT 1991., I-4837. o.] 13. pontja; az Elsőfokú Bíróság T-377/00., T-379/00., T-380/00., T-260/01. és T-272/01. sz., Philip Morris International kontra Bizottság egyesített ügyekben 2003. január 15-án hozott ítéletének [EBHT 2003., II-1. o.] 81. pontja).

68 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint továbbá annak eldöntéséhez, hogy a megsemmisíteni kért intézkedés megtámadható-e, az intézkedés lényegét kell tekintetbe venni, amelynek formája főszabály szerint nem bír jelentőséggel (a Bíróság fent hivatkozott IBM kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 9. pontja, valamint a C-213/88. sz. és C-39/89. sz., Luxemburg kontra Parlament egyesített ügyekben 1991. november 28-án hozott ítéletének [EBHT 1991., I-5643. o.] 15. pontja; lásd továbbá az Elsőfokú Bíróság T-3/93. sz., Air France kontra Bizottság ügyben 1994. március 24-én hozott ítéletének [EBHT 1994., II-121. o.] 43. és 57. pontját).

69 Ha olyan jogi aktusokról vagy határozatokról van szó, amelyek kidolgozása több szakaszban, többek között valamely belső eljárás végén történik, ezen ítélkezési gyakorlatból következően főszabály szerint csak azok az intézkedések minősülnek megtámadható aktusnak, amelyek ezen eljárás végén véglegesen meghatározzák az intézmény álláspontját, kizárva az olyan közbenső intézkedéseket, amelyeknek célja csupán a végleges határozat előkészítése (a fent hivatkozott IBM kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 10. pontja és az Elsőfokú Bíróság T-95/99. sz., Satellimages TV5 kontra Bizottság ügyben 2002. március 7-én hozott ítéletének [EBHT 2002., II-1425. o.] 32. pontja).

70 Ennélfogva azt kell megvizsgálni, hogy a megtámadott aktusból az következik-e, hogy a Bizottság abban végleges álláspontot foglalt-e el a felperessel szemben.

71 Ugyan igaz, hogy a megtámadott aktus olyan módon került megfogalmazásra, hogy azt a benyomást keltheti, hogy végleges jogi aktusról van szó, többek között kijelentve, hogy „[a]mennyiben a fizetési határidő lejártáig nem kerül sor fizetésre, a Bizottság […] fenntartja magának a jogot, hogy az előzetesen nyújtott bármely pénzügyi biztosítékot lehívja, és adott esetben az [EK] 256. cikknek megfelelően végrehajtási eljárást indítson". Ráadásul a jelen eljárás megindítását követően küldött, 2004. július 2-i és augusztus 4-i felszólító levelek hangneme ugyancsak ezt a benyomást erősíti.

72 Egyébiránt a Bizottság a tárgyaláson maga is elismerte, hogy a megtámadott aktus szerkesztéséhez alapul szolgáló terhelési értesítés szabványmintája oly módon került megfogalmazásra, hogy abból az aktus előkészítő jellege nem tűnt ki egyértelműen, annak érdekében, hogy az adóst ösztönözze az esedékessé vált összeg megfizetésére.

73 Az Elsőfokú Bíróság ezért megjegyzi, hogy a Bizottság a megtámadott aktus megszerkesztésekor nem fogalmazott világosan és egyértelműen.

74 Mindazonáltal annak ellenére, hogy a megtámadott aktus feltünteti a fizetési határidőt és annak feltételeit, a Bizottság nem foglal állást a tekintetben, hogy milyen módon kívánja a szóban forgó összeg beszedését megvalósítani.

75 A kilencedik EFA-szabályzat 42–47. cikke értelmében vett kötelezettségének megfelelően a Bizottság terhelési értesítést állított ki, amelynek ha az adós nem tesz eleget, a Bizottság a kilencedik EFA-szabályzat alkalmazásával jogosulttá válik arra, hogy vagy lemondjon a követelés beszedéséről (47. cikk), vagy beszámítást

kezdeményezzen (46. cikk, (2) bekezdés), vagy foganatosítsa a beszedés végrehajtását (46. cikk, (2) bekezdés), amely utóbbi az EK 256. cikk alkalmazásával hozott végrehajtható határozat formájában (44. cikk, (2) bekezdés) vagy akár peres úton érvényesített végrehajtást elrendelő határozat alapján is történhet (46. cikk, (2) bekezdés).

76 E rendelkezésekből kitűnik, hogy a terhelési értesítés az adósnak nyújtott tájékoztatásnak minősül. Mivel a kilencedik EFA-szabályzat 44. cikke és 46. cikkének (2) bekezdése a terhelési értesítést követően a beszedési eljárás keretében hozott külön végrehajtható határozatról rendelkezik, az előbbi nyilvánvalóan nem végrehajtható jellegű. A terhelési értesítés ugyanis egy esetleges peres eljárás vagy az EK 256. cikk alapján elfogadandó határozat előkészítő aktusának tekintendő. A megtámadott aktus a kilencedik EFA-szabályzat 45. cikke értelmében terhelési értesítésnek minősül, ugyanis annak szövegezése úgy szól, hogy „[a] Bizottság […] előzetes tájékozódást követően fenntartja magának a jogot, hogy beszámítás útján végezze el a beszedést, amennyiben kölcsönös, nem vitatott, meghatározott összegű és esedékes követelés áll fenn”. Következésképpen a megtámadott aktus nem minősül a Bizottság álláspontját véglegesen meghatározó, kötelező joghatásokat kiváltó intézkedésnek, amely a felperes érdekeit, jogi helyzetét érintené, és ennélfogva nem támadható meg az EK 230. cikk értelmében vett megsemmisítés iránti keresettel.

77 Ennélfogva a keresetet – mint elfogadhatatlant – el kell utasítani.

A költségekről

78 Az eljárási szabályzat 87. cikkének 3. §-a alapján részleges pernyertesség esetén vagy különleges indokból az Elsőfokú Bíróság elrendelheti a költségeknek a felek közötti megosztását, vagy határozhat úgy, hogy mindegyik fél maga viselje saját költségeit.

79 A jelen esetben ugyan a felperes pervesztes lett, az Elsőfokú Bíróság mindemellett úgy ítélte meg, hogy a Bizottság a megtámadott aktus megszerkesztésekor nem fogalmazott világosan és egyértelműen. E körülményre tekintettel az Elsőfokú Bíróság úgy véli, hogy a jelen eset körülményeit akkor értékeli méltányosan, ha úgy dönt, hogy a felperes maga viselje a saját költségeinek háromötödét, illetve köteles legyen viselni a Bizottság költségeinek háromötödét, ez utóbbi pedig maga viselje a saját költségeinek kétötödét, illetve köteles legyen viselni a felperes költségeinek kétötödét.

A fenti indokok alapján

AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG (negyedik tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Bíróság a keresetet – mint elfogadhatatlant – elutasítja.

2) A Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) felperes maga viseli a saját költségeinek háromötödét, továbbá köteles viselni a Bizottság költségeinek háromötödét.

3) A Bizottság maga viseli a saját költségeinek kétötödét, továbbá köteles viselni a Cestas költségeinek kétötödét.

Vadapalas Moavero Milanesi Wahl

Kihirdetve Luxembourgban, a 2008. április 17-i nyilvános ülésen.

E. Coulon V. Vadapalas

hivatalvezető elnök