SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (četrti senat)

z dne 17. aprila 2008 *

V zadevi T-260/04,

Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas), s sedežem v Bologni (Italija), ki sta ga najprej zastopala N. Amadei in C. Turk, nato N. Amadei in P. Manzini, odvetniki,

tožeča stranka,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopata E. Montaguti in F. Dintilhac, zastopnika,

tožena stranka,

katere predmet je predlog za razglasitev ničnosti Odločbe Komisije (delegacija v Republiki Gvineji) z dne 21. aprila 2004, ki je bila tožeči stranki poslana s priporočeno pošto in s katero ji je bilo naloženo plačilo 959.543.835 gvinejskih frankov (397.126,02 EUR),

* Jezik postopka: italijanščina.

SODIŠČE PRVE STOPNJE
EVROPSKIH SKUPNOSTI (četrti senat),

v sestavi V. Vadapalas, v vlogi predsednika, E. Moavero Milanesi in N. Wahl, sodniki,

sodni tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. junija 2007

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

1 Evropski razvojni sklad (ERS) je bil ustanovljen za financiranje sodelovanja z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami (državami AKP), najprej v okviru priloge k Pogodbi EGS, nato pa z notranjimi sporazumi držav članic, ki so se sestale v okviru Sveta. Do danes je bilo devet zaporednih ERS za obdobje petih let, od katerih je zadnjih osem ustrezalo trajanju različnih sporazumov in konvencij, s katerimi so Evropska skupnost in njene države članice ustanovile to posebno partnerstvo z državami AKP. ERS ni del splošnega proračuna Evropskih skupnosti, tako da je treba nujno sprejeti posebne finančne uredbe za njegovo izvajanje in zlasti za uvedbo funkcije *ad hoc* računovodje.

2 V členu 133(2) Finančne uredbe z dne 27. marca 2003 v zvezi z 9. Evropskim razvojnim skladom (UL L 83, str. 1, v nadaljevanju: uredba v zvezi z devetim ERS) je navedeno načelo, da se obveznosti iz prejšnjih ERS, sprejete pred začetkom veljavnosti Sporazuma o partnerstvu med članicami skupine držav AKP na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi, podpisanega v Cotonouju 23. junija 2000 (UL L 317, str. 3, v nadaljevanju: sporazum iz Cotonouja), še naprej uporabljajo v skladu s pravili, ki se uporabljajo za navedene ERS, razen glede dolžnosti finančnega nadzornika, predložitve obračunov in postopka za zbiranje prispevkov, za katere se uporabljajo določbe iz uredbe v zvezi z devetim ERS.

3 Za pogodbe, ki so financirane na podlagi šestega in sedmega ERS, veljajo ustrezne določbe, in sicer določbe Tretje konvencije AKP-EGS, podpisane v Loméju 8. decembra 1984 (UL 1986, L 86, str. 3), ter Četrte konvencije AKP-EGS, podpisane v Loméju 15. decembra 1989 (UL 1991, L 229, str. 3), v nadaljevanju: loméjska konvencija III in loméjska konvencija IV, ki sta notranja sporazuma za ustanovitev šestega in sedmega ERS, in ker je ustrezen prevzem obveznosti za izdatke načeloma veljal pred začetkom veljavnosti sporazuma iz Cotonouja, še določbe Finančne uredbe 86/548/EGS z dne 11. novembra 1986 v zvezi s šestim ERS (UL L 325, str. 42) in Finančne uredbe 91/491/EGS z dne 29. julija 1991 v zvezi s sodelovanjem pri financiranju razvoja na podlagi loméjske konvencije IV (UL L 266, str. 1). Vendar člena 15 in 16 Uredbe 86/548 in Uredbe 91/491, ki se nanašata na odkup terjatev, zahtevata posredovanje finančnega nadzornika, čeprav ta funkcija ni več predvidena ne v uredbi v zvezi z devetim ERS ne v okviru organizacijske strukture Komisije. Zato Komisija, tudi za odkup terjatev, ki so povezane s proračunskimi sredstvi ERS pred začetkom veljavnosti sporazuma iz Cotonouja, uporablja določbe uredbe v zvezi z devetim ERS v skladu z njenim členom 133(2).

4 Člen 311 loméjske konvencije IV določa, da Komisija imenuje glavnega odredbodajalca, ki je odgovoren za upravljanje sredstev ERS in na podlagi tega po eni strani prevzema, potrjuje in odobri izdatke ter vodi obračun obveznosti in odobritev, po drugi strani pa skrbi za to, da se upoštevajo sklepi o financiranju in nazadnje v tesnem

sodelovanju z nacionalnim odredbodajalcem sprejme sklepe o obvezah in finančnih ukrepih, ki se z gospodarskega ali tehničnega vidika izkažejo za potrebne, da se zagotovi pravilno izvajanje odobrenih ukrepov.

5 Člen 317 loméjske konvencije IV opredeljuje naloge zastopnika, ki je vodja delegacije Komisije v državi AKP in ki mora v tesnem sodelovanju z nacionalnim odredbodajalcem zlasti odobriti naročila in predračune stroškov v primeru uporabe lastne delovne sile, njihove dopolnitve ter odobritve plačil, ki jih je dovolil nacionalni odredbodajalec; zagotoviti, da se programi in projekti, ki se financirajo iz sredstev ERS, ki jih upravlja Komisija, pravilno izvajajo s finančnega in tehničnega vidika; sodelovati z nacionalnimi organi držav AKP, v katerih predstavlja Komisijo, tako da redno ocenjuje ukrepe; ohranjati tesne in stalne stike z nacionalnim odredbodajalcem, da bi analiziral in rešil posebne težave, ki nastanejo ob izvajanju sodelovanja za financiranje razvoja; ter zlasti v rednih časovnih presledkih preveriti, ali ukrepi napredujejo v skladu z okvirnim časovnim načrtom iz sklepa o financiranju.

6 Če so bila izvedena neupravičena plačila, mora nacionalni odredbodajalec kot pogodbena stranka izterjati ustrezne zneske.

7 Člen 23 uredbe v zvezi z devetim ERS določa:

„Če glavni odredbodajalec ugotovi težave pri izvajanju postopkov v zvezi z upravljanjem sredstev ERS, skupaj z nacionalnimi ali regionalnimi odredbodajalci vzpostavi vse potrebne stike, da odpravi težave in sprejme vse potrebne ukrepe. V primerih, v katerih na primer nacionalni ali regionalni odredbodajalec ne opravlja nalog, ki

jih ima na podlagi [sporazuma iz Cotonouja], ali jih ne more opravljati, lahko glavni odredbodajalec začasno prevzame njegov položaj in v tem primeru lahko Komisija iz sredstev, dodeljenih zadevni državi AKP, prejme nadomestilo za dodatno upravno delovno obremenitev.

Ukrep, ki ga sprejme glavni odredbodajalec na podlagi prvega pododstavka, se sprejme v imenu zadevnega nacionalnega ali regionalnega odredbodajalca.“

8 Ureditev v zvezi z odkupom terjatev Komisije določajo členi od 43 do 47 uredbe v zvezi z devetim ERS.

9 Člen 43 uredbe v zvezi z devetim ERS določa:

„1. Nepravilno plačani zneski se izterjajo.

2. Komisija določi pogoje, po katerih se Skupnostim dolgujejo zamudne obresti.“

10 Člen 44 uredbe v zvezi z devetim ERS določa:

„1. Odobritev izterjave je dejanje, pri katerem pristojni odredbodajalec z izdajo naloga za izterjavo da navodilo računovodji, naj izterja terjatev, ki jo je ugotovil.

2. Brez poseganja v pristojnosti držav AKP ali [čezmorskih držav in ozemelj], lahko Komisija formalno določi znesek kot terjatev od oseb razen držav s sklepom, ki je izvedljiv pod enakimi pogoji, kakor so določeni v členu 256 [ES].“

11 Člen 45 uredbe v zvezi z devetim ERS določa:

„Vsak nedvoumno ugotovljen dolg določenega zneska, v okviru uporabe sredstev ERS, se določi z nalogom za izterjavo, izdanim računovodji, kateremu sledi opomin dolžniku, oba pa sestavi pristojni računovodja. Nalog za izterjavo spremlja dodatna dokumentacija, ki potrjuje ugotovljene pravice. Pri sestavi naloga za izterjavo pristojni odredbodajalec zagotovi:

(a) da je prihodek knjižen v pravilno postavko;

(b) da je nalog za izterjavo pravilen in skladen z ustreznimi določbami;

(c) da je dodatna dokumentacija pravilna;

(d) da so podatki o dolžniku točni;

(e) da je naveden rok plačila;

(f) nalog izpolnjuje načela dobrega finančnega upravljanja iz člena 4;

(g) znesek in valuta zneska za izterjavo sta pravilna.

Računovodja evidentira takšne naloge za izterjavo v obračunih.“

12 Iz besedila člena 46 uredbe v zvezi z devetim ERS izhaja:

„1. Računovodja ukrepa po nalogu za izterjavo za zneske terjatev, ki jih je pravilno ugotovil pristojni odredbodajalec. Primerno si prizadeva, da zagotovi, da ERS prejme svoj prihodek do rokov plačila, navedenih na nalogu za izterjavo, in zagotovi varovanje ustreznih pravic Skupnosti.

2. Če izterjava dejansko ne nastopi do roka plačila, navedenega na nalogu za izterjavo, računovodja obvesti pristojnega odredbodajalca in takoj začne postopek za izvršitev izterjave z vsemi sredstvi, ki jih daje zakonodaja na razpolago, vključno, če je primerno, s pobotom. Če to ni mogoče, računovodja izvrši odločbo o izterjavi, izdano bodisi v skladu s členom 44(2) ali v sodnem postopku.

3. Računovodja izterja zneske s pobotom z enakovrednimi zahtevki, ki jih imajo ERS ali Skupnosti do dolžnikov, ki imajo sami zahtevke do ERS ali Skupnostih, ki so nedvoumni, v fiksnem znesku in zapadli.

[…]“

13 Člen 47 uredbe v zvezi z devetim ERS določa:

„1. Če pristojni odredbodajalec načrtuje odpoved izterjave določenega zneska terjatve, zagotovi, da je odpoved izterjave pravilna in skladna z načeli dobrega finančnega poslovodenja in sorazmernosti v skladu s postopki in merili, ki jih je Komisija pred tem predpisala v ta namen. Odločba o odpovedi izterjave mora biti utemeljena. Odredbodajalec lahko prenese sklep le, kakor je predpisala Komisija v pravilih iz odstavka 2.

2. Natančna pravila za izvajanje Splošne finančne uredbe se smiselno uporabljajo za izvajanje tega člena.“

Dejansko stanje

14 Nevladna organizacija Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) (v nadaljevanju: tožeča stranka), s sedežem v Italiji, od leta 1987 v Gvineji deluje z različnimi ukrepi mednarodnega sodelovanja na področju zdravja, ki jih je najprej financiralo italijansko ministrstvo za zunanje zadeve, nato pa Skupnost.

15 Do leta 1997 se je dejavnost tožeče stranke nanašala na infrastrukturo in opremo bolnišnic. Potem pa je razširila svojo dejavnost na tehnično pomoč na področju načrtovanja in upravljanja.

16 Tožeča stranka je v zvezi z izvajanjem teh dejavnosti za projekte, ki jih financira Skupnost, z Republiko Gvinejo sklenila memorandume o soglasju in pogodbe o opravljanju storitev, ki jih je sopodpisal vodja delegacije Komisije v Gvineji ter so temeljili na sporazumih o financiranju št. 5169/GUI in št. 4205/GUI ter na pogodbi o financiranju, ki predvideva odprtje računa za ponovno uporabo posebnih sredstev Sysmin (za rudarske proizvode iz držav AKP in ČDO).

17 14. junija 1993 je bil med Evropsko gospodarsko skupnostjo, ki jo je zastopala Komisija, in Republiko Gvinejo v okviru loméjske konvencije IV sklenjen sporazum o financiranju št. 5169/GUI, katerega namen je bil izboljšanje življenjskih razmer v tej državi na podlagi financiranja iz sredstev sedmega ERS. Celotni strošek tega financiranja je znašal 30 milijonov ekujev, od katerih je bilo treba dve tretjini kriti iz sredstev nacionalnega okvirnega programa loméjske konvencije IV in eno tretjino iz partnerskih skladov iz splošnega uvoznega programa.

18 Ta sporazum je predvideval prestrukturiranje in podporo gvinejskim zdravstvenim objektom z udeležbo šestih nevladnih organizacij, vključno s tožečo stranko, ki na podlagi oddaje javnih naročil storitev delujejo na področju javnih zdravstvenih služb.

19 Splošni uvozni program je bil predmet sporazuma o financiranju št. 4205/GUI, ki je bil 30. decembra 1988 sklenjen med Evropsko gospodarsko skupnostjo, ki jo je zastopala Komisija, in Republiko Gvinejo ter je bil namenjen kritju skupne vrednosti

cif (stroški, zavarovanje in prevoznina) v konvertibilni valuti uvoženega blaga. Ta sporazum, ki je izrecno predvideval uporabo partnerskih skladov za sektor zdravja, je vključeval ustanovitev partnerskih skladov v gvinejskih frankih na podlagi nabav, ki so bile opravljene v zasebnem in javnem sektorju.

20 Evropska gospodarska skupnost, ki jo je zastopala Komisija, in Republika Gvineja sta 1. februarja 1990 sklenili pogodbo o financiranju, ki določa odprtje računa za ponovno uporabo posebnih sredstev za rudarske proizvode iz držav AKP in ČDO (Sysmin) pri centralni banki Republike Gvineje. Na podlagi te pogodbe sta tožeča stranka in Republika Gvineja sklenili memorandum o soglasju z naslovom „Ponovna uporaba skladov/EGS št. 02/96“, katerega predmet je bila opredelitev tehničnih, upravnih in finančnih podrobnosti v zvezi z dejavnostjo tožeče stranke, ki je bila financirana iz ponovne uporabe skladov zaradi podpore sektorja zdravja v prefekturi Fria (Gvineja).

21 Za pogodbe, ki jih je sklenila tožeča stranka v okviru projektov, financiranih iz skladov ERS, se v primeru spora uporabi postopek, ki ga predvideva „pravilnik o postopku poravnave in arbitraže za naročila, ki jih financira ERS“ in ki izhajajo iz Priloge V k Sklepu št. 3/90 Sveta ministrov AKP-ES z dne 29. marca 1990 o sprejetju in uporabi splošnih predpisov, splošnih pogojev in pravilnika o postopku poravnave in arbitraže za naročila za gradnje, blago in storitve, ki jih financira ERS (UL L 382, str. 1).

22 Pregled, ki ga je konec leta 1998 izvedlo gvinejsko ministrstvo za sodelovanje, nacionalni odredbodajalec za ERS (v nadaljevanju: nacionalni odredbodajalec), je pokazal pomanjkljivosti pri dejavnosti tožeče stranke, ki se nanašajo na pogodbe, financirane iz sredstev šestega in sedmega ERS (v nadaljevanju: zadevne pogodbe) in iz katerih izhaja omejena učinkovitost, nezadovoljiva tehnična zmogljivost, slabe organizacijske in finančne zmogljivosti ter nepreglednost.

23 Zaradi te ugotovitve je nacionalni odredbodajalec naročil revizijski družbi, da opravi računsko in finančno revizijo projektov v Gvineji, s katerimi je povezana tožeča stranka.

24 Nacionalni odredbodajalec je 30. marca 2000 na podlagi revizijskega poročila poslal tožeči stranki pisni opomin, s katerim je od nje zahteval, naj poleg tega, da odpravi nepravilnosti, ki so bile v zvezi z računovodstvom in kadrovskim upravljanjem ugotovljene pri različnih projektih, povrne tudi znesek 261.181.309 gvinejskih frankov iz naslova stanja denarnih sredstev pri vseh projektih, financiranih iz partnerskih skladov, in poleg tega tudi druge zneske, ki niso bili poravnani in so omenjeni v revizijskem poročilu, toda niso navedeni v pisnem opominu, in to v skladu z dogovorjenimi obroki.

25 Tožeča stranka je 14. aprila 2000 odgovorila na ta pisni opomin in navedla pojasnila, na podlagi katerih je nacionalni odredbodajalec isti revizijski družbi predlagal, da opravi dodatno revizijo, pri kateri bodo upoštevane pripombe, ki jih je navedla tožeča stranka v zvezi z navedenim pisnim opominom.

26 Navedena revizijska družba je 13. avgusta 2000 na predlog nacionalnega odredbodajalca izdelala osnutek dodatnega revizijskega poročila, v katerem je sklenila, da je treba zmanjšati dolg tožeče stranke, in sicer z 1.510.307.148 na 1.085.836.676 gvinejskih frankov v zvezi s celotnim zneskom izdatkov, za katere niso bila predložena dokazila, in neupravičenih izdatkov.

27 Po mnenju Komisije je to razlog, zakaj nacionalni odredbodajalec ni uveljavljal bančne garancije, ki jo je imel in je potekla 15. septembra 2000.

28 Po nadaljnjih pregledih je ista revizijska družba 21. marca 2001 izdala dodatno revizijsko poročilo, v katerem je bil znesek dolga tožeče stranke še dodatno zmanjšan, tako da je ob upoštevanju upravičenih stroškov v višini 79.096.331 gvinejskih frankov znašal 1.006.740.345 gvinejskih frankov.

29 Tožeča stranka, ki je menila, da je znesek njenega dolga le 44.278.586 gvinejskih frankov, je v dopisu z dne 31. julija 2001 na podlagi novega pisnega opomina, ki ga je poslal nacionalni odredbodajalec, še naprej izpodbijala sklepe tega poročila, čeprav so bile v njem že upoštevane pripombe, ki jih je navedla in s katerimi je onemogočila možnost mirne rešitve spora.

30 Od poletja 2001 so bili stiki med tožečo stranko, gvinejskimi organi in Komisijo redkejši. Tožeča stranka navaja, da ni imela dostopa do novega revizijskega poročila iste družbe iz leta 2002.

31 Komisija je v dopisu z dne 24. julija 2003, naslovljenem na tožečo stranko, obžalovala, da ni uspela prepričati nacionalnega odredbodajalca, da bi uradno sprejel stališče v zvezi z nadaljevanjem postopka v sporu, ker zadnjenavedeni meni, da mora biti izbira sodnega postopka le skrajno sredstvo.

32 V Bruslju je 24. septembra 2003 potekal sestanek za rešitev spora med tožečo stranko in Komisijo, ki ni privedel do rešitve.

33 Vodja delegacije Komisije v Gvineji je v dopisu z dne 24. marca 2004, ki ga je tožeča stranka prejela šele 26. aprila 2004, obvestil tožečo stranko o skorajšnji izdaji naloga za izterjavo.

34 Vodja delegacije Komisije v Gvineji je 21. aprila 2004 s priporočenim pismom z vročilnico, v katerem je bil tudi dopis z dne 24. marca 2004, ki ga je torej tožeča stranka prav tako prejela 26. aprila 2004, slednji poslal opomin za znesek 959.543.835 gvinejskih frankov (397.126,02 EUR) (v nadaljevanju: izpodbijani akt), za katerega je bil kot rok plačila določen 25. maj 2004.

35 Vodja delegacije Komisije v Gvineji je na prošnjo tožeče stranke za pojasnila v zvezi z vsebino izpodbijanega akta odgovoril z dopisom z dne 18. maja 2004, ki mu je bilo priloženo zadnje dodatno revizijsko poročilo z dne 27. marca 2002 in v katerem je bilo navedeno, da zadnje poročilo ni bistveno spremenilo ugotovitev iz prvega revizijskega poročila, razen v zvezi z zneskom neupravičenih izdatkov, ki se je znižal na 988.314.134 gvinejskih frankov.

36 Računovodja ERS je zaradi molka tožeče stranke z dopisom z dne 2. julija 2004 zadnjenavedeno pozval, naj plača 959.543.835 gvinejskih frankov najpozneje do 23. julija 2004.

37 Komisija je 4. avgusta 2004, ko je tožeča stranka že vložila to tožbo, poslala tožeči stranki drugi, ponovni poziv, naj plača znesek, ki je predmet izpodbijanega akta, najpozneje do 6. septembra 2004.

38 Ker tožeča stranka ni plačala zneska, ki je bil predmet izpodbijanega akta, je Komisija 9. junija 2005 nanjo naslovila pisni opomin.

39 Tožeča stranka je 20. junija 2005 odgovorila na pisni opomin, pri čemer je menila, da je treba počakati na izid te tožbe.

Postopek in predlogi strank

40 Tožeča stranka je 23. junija 2004 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložila to tožbo.

41 Komisija je z ločenim aktom, vloženim v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 30. septembra 2004, uveljavljala ugovor nedopustnosti na podlagi člena 114 Poslovnika Sodišča prve stopnje. Tožeča stranka je 25. oktobra 2004 predložila stališča glede tega ugovora.

42 S sklepom Sodišča prve stopnje z dne 22. septembra 2005 je bil ugovor združen z odločanjem po temelju, odločitev o stroških pa je bila pridržana.

43 Sodišče prve stopnje (četrti senat) je na podlagi poročila sodnika poročevalca sklenilo, da začne ustni postopek.

44 Stranki sta podali ustne navedbe in odgovorili na vprašanja Sodišča prve stopnje na obravnavi 6. junija 2007.

45 Tožeča stranka Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

– zavrne ugovor nedopustnosti;

– izpodbijani akt razglasi za ničnega;

– Komisiji naloži plačilo stroškov, četudi se tožba zavrže kot nedopustna.

46 Komisija Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

– tožbo zavrže kot nedopustno ali, podredno, jo zavrne kot neutemeljeno;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

Trditve strank

47 Komisija trdi, da je ta tožba nedopustna, saj izpodbijanega akta ni mogoče obravnavati kot izpodbojni akt v smislu člena 230 ES. Izpodbijani akt naj bi bil namreč pripravljalni akt v zvezi z morebitnim sodnim postopkom ali sprejetjem odločbe na podlagi člena 256 ES.

48 Po mnenju Komisije je izpodbijani akt predhodno dejanje pred sprejetjem morebitne odločitve o uvedbi sodnega postopka in ne pomeni akta, ki povzroči pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese tožeče stranke tako, da značilno spremenijo njen pravni položaj.

49 Komisija trdi, da je opomin „zadnje opozorilo pred začetkom naslednje faze“. Opomin naj bi bil obvestilo dolžniku, kot je določeno v členu 78(3) Uredbe Komisije (ES, Euratom) št. 2342/2002 z dne 23. decembra 2002 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnost (UL L 357, str. 1).

50 Komisija v zvezi s tem zatrjuje, da bi lahko v obravnavanem primeru nacionalnega odredbodajalca še zadnjič pozvala, naj se odloči, katere nadaljnje ukrepe je treba sprejeti v sporu s tožečo stranko. Vendar Komisija pri sedanjem stanju zadeve še ni sprejela odločitve glede tega, katere možnosti mu bo prepustila kot varuhu finančnih interesov ERS.

51 Komisija tako pojasnjuje, da bi bila lahko njena dokončna odločitev odločba na podlagi člena 256 ES, odločba o nadomestilu ali odločba o začetku sodnega postopka v skladu s členom 46(2) uredbe v zvezi z devetim ERS. V zadnjenavedenem primeru bi bila pristojna italijanska sodišča, saj Komisija ni bila stranka v zadevnih pogodbah in se zato ne more sklicevati na arbitražni postopek iz navedenih pogodb, ki veljajo le za gvinejske organe.

52 Komisija zatrjuje, da če bi Sodišče prve stopnje izpodbijani akt obravnavalo kot akt, zoper katerega je mogoče vložiti tožbo na podlagi člena 230 ES, bi to napovedovalo dokončno odločitev Komisije, ki je morda ne bi bilo treba sprejeti, če bi prej ukrepal nacionalni odredbodajalec.

53 Komisija prereka stališča tožeče stranke, da je izpodbijani akt prava odločba, ker, prvič, gre za izvajanje člena 44(2) uredbe v zvezi z devetim ERS, drugič, naravo te „odločbe“ kot izvršilnega naslova potrjuje njeno besedilo in, tretjič, drugi pisni poziv potrjuje to analizo, ter imajo zato ti dopisi pravne učinke, ki po njenem mnenju škodujejo interesom tožeče stranke in spreminjajo njen pravni položaj v smislu sodne prakse Sodišča.

54 Komisija zatrjuje, da lahko v skladu s členom 44(2) uredbe v zvezi z devetim ERS „formalno določi znesek kot terjatev od oseb razen držav s sklepom, ki je [izvršljiv] pod enakimi pogoji, kakor so določeni v členu 256 [ES]“. Iz tega sledi, da niti izpodbijani akt niti noben drug dopis, ki je bil po tem naslovljen na tožečo stranko, ne pomeni izvršilnega naslova v smislu člena 256 ES.

55 Poleg tega Komisija meni, da navedeni dopisi v ničemer niso povezani z izvajanjem pooblastil javnega organa, zato jih ni mogoče izvršiti.

56 Komisija meni, da je bil namen besedila, ki ga je uporabila v drugem pozivu tožeči stranki z dne 4. avgusta 2004 – „Če se ne boste odzvali, bo Komisija z vsemi pravnimi sredstvi, ki jih ima, zoper vas začela postopek izvršbe glede glavnice in obresti.“ –, zgolj opozoriti na fazo izvršbe.

57 Po mnenju Komisije tako uporaba prihodnjika „bo […] začela“ v takem besedilu pomeni, da še ni odločbe v smislu člena 249 ES. Iz zgoraj navedenih dopisov naj bi jasno izhajalo, da bi Komisija lahko sprejela odločbo na podlagi člena 256 ES šele v poznejši fazi.

58 Komisija zatrjuje, da je vsekakor v okviru pravnega sistema ERS običajno, da nacionalni odredbodajalec, ki je ločen subjekt in ima svojo pravno osebnost, začne postopek izterjave. V obravnavani zadevi se Komisija še vedno zanaša na to, da bo nacionalni odredbodajalec v okviru sistema tesnega sodelovanja, uvedenega z loméjsko konvencijo IV, ponovno izpolnil svoje dolžnosti na tem področju.

59 Komisija poudarja, da dejstvo, da je tožeči stranki poslala dva poziva in pisni opomin, preden je ta poslala izpodbijani akt, potrjuje, da zadnjenavedenega ni mogoče razlagati tako, da je dokončna odločba, zoper katero je mogoče vložiti tožbo.

60 Komisija poleg tega opozarja, da je v času obravnavanega dejanskega stanja odločbe na podlagi člena 256 ES sprejemala Komisija kot kolegijski organ na podlagi posebnega postopka in te odločbe so imele drugačno obliko kot dopisi, ki so bili naslovljeni na tožečo stranko v okviru pripravljalnega postopka pred izterjavo.

61 Komisija meni, da izpodbijani akt ter oba poziva in pisni opomin v obravnavani zadevi pomenijo akte, ki sodijo v pripravljalno fazo pred izterjavo, ki ni povezana z izvajanjem pooblastil Komisije kot javnega organa, in jih zato ni mogoče izpodbijati v smislu člena 230 ES. Ker torej še ni bilo sprejeto dokončno stališče, se še ni začela faza izvršitve izterjave.

62 Tožeča stranka zatrjuje, da je treba zavrniti ugovor nedopustnosti, ki ga je vložila Komisija, saj izpodbijani akt pomeni dokončen akt, torej pravo formalno odločbo, ki je izvršljiva v skladu z določbami člena 256 ES.

63 To naj bi potrjevalo že samo besedilo izpodbijanega akta, v katerem je podrobneje navedeno, da „[si] Komisija ob neplačilu do roka […] pridržuje pravico do uveljavljanja vseh finančnih garancij, ki jih predhodno ima, in do tega, da, po potrebi, opravi izvršbo v skladu s členom 256 [ES]“. Prav pri tem naj bi namreč v primeru neplačila grozil neposreden začetek izvršbe.

64 Tožeča stranka poudarja, da tak sklep izhaja tudi iz „opomina“, ki je bil nanjo naslovljen s priporočenim pismom z vročilnico z dne 4. avgusta 2004 – čeprav je bila ta tožba že vložena –, s katerim jo je Komisija ponovno pozvala, naj plača znesek 959.543.835 gvinejskih frankov, pri čemer je podrobneje določila, da bo ob neplačilu „Komisija z vsemi pravnimi sredstvi, ki jih ima, zoper [njo] začela postopek izvršbe glede glavnice in obresti“.

65 Tožeča stranka zatrjuje, da je formulacija, uporabljena v izpodbojnem aktu, nedvoumna, saj se po njenem mnenju sklicuje na sprejetje ukrepov za izvršbo, ne da bi bilo treba sprejeti še kakšne druge morebitne dokončne akte. Zato naj bi iz te odločbe izhajali zavezujoči pravni učinki.

66 Tožeča stranka meni, da Komisija zamenjuje pojma „izvršljivost“ akta in dejanje „izvršba“. Tako besedilo „Če se ne boste odzvali, bo Komisija z vsemi pravnimi sredstvi, ki jih ima, zoper vas začela postopek izvršbe glede glavnice in obresti.“, ki je uporabljeno v dopisu z dne 4. avgusta 2004, ne ustreza naznanitvi prihodnjega akta, ki ima značilnosti odločbe in je torej izvršljiv, kot trdi Komisija, ampak gre bolj za pisni opomin glede plačila, kar predpostavlja, da je bila že sprejeta končna odločba o obstoju dolga in njegovem znesku.

Presoja Sodišča prve stopnje

67 Za presojo dopustnosti te tožbe je treba najprej opozoriti, da na podlagi ustaljene sodne prakse le ukrepi, ki povzročijo zavezujoče pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese tožeče stranke tako, da značilno spremenijo njen pravni položaj, pomenijo akte, ki so lahko predmet ničnostne tožbe v smislu člena 230 ES (sodba Sodišča z dne 11. novembra 1981 v zadevi IBM proti Komisiji, 60/81, Recueil, str. 2639, točka 9, in sklep Sodišča z dne 4. oktobra 1991 v zadevi Bosman proti Komisiji, C-117/91, Recueil, str. I-4837, točka 13; sodba Sodišča prve stopnje z dne 15. januarja 2003 v združenih zadevah Philip Morris International proti Komisiji, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 in T-272/01, Recueil, str. II-1, točka 81).

68 Iz ustaljene sodne prakse prav tako izhaja, da je treba preučiti vsebino ukrepa, za katerega se zahteva razglasitev ničnosti, da bi se ugotovilo, ali je ta ukrep lahko predmet tožbe, ker je oblika, v kateri je bil sprejet, glede tega načeloma nepomembna (glej zgoraj navedeno sodbo Sodišča IBM proti Komisiji, točka 9, in sodbo Sodišča z dne 28. novembra 1991 v združenih zadevah Luksemburg proti Parlamentu, C-213/88 in C-39/89, Recueil, str. I-5643, točka 15; glej tudi sodbo Sodišča prve stopnje z dne 24. marca 1994 v zadevi Air France proti Komisiji, T-3/93, Recueil, str. II-121, točki 43 in 57).

69 Iz iste sodne prakse izhaja, da je akte ali odločbe, sprejete v večstopenjskem postopku, zlasti ob koncu internega postopka, mogoče izpodbijati le, če gre za ukrepe, ki na koncu tega postopka dokončno določajo stališče Komisije, in če ne gre za vmesne ukrepe, katerih namen bi bil priprava končne odločbe (zgoraj navedena sodba IBM proti Komisiji, točka 10, in sodba Sodišča prve stopnje z dne 7. marca 2002 v zadevi Satellimages TV5 proti Komisiji, T-95/99, Recueil, str. II-1425, točka 32).

70 Zato je treba torej preveriti, ali iz izpodbijanega akta izhaja, da je Komisija v njem dokončno določila svoje stališče glede tožeče stranke.

71 Izpodbijani akt je sicer res napisan tako, da bi lahko domnevali, da gre za dokončni akt, saj je v njem zlasti navedeno, da „[si] Komisija ob neplačilu do roka […] pridržuje pravico do uveljavljanja vseh finančnih garancij, ki jih predhodno ima, in do tega, da, po potrebi, opravi izvršbo v skladu s členom 256 [ES]“. Takšen vtis okrepi tudi izrek obeh pisnih pozivov z dne 2. julija in 4. avgusta 2004, ki sta bila poslana po vložitvi te tožbe.

72 Poleg tega je Komisija na obravnavi sama priznala, da je v standardnem vzorcu opominov, na podlagi katerega je bil pripravljen izpodbijani akt, uporabljena formulacija, v kateri ni očitno izražena pripravljalna narava akta, zato da bi dolžnika spodbudili k plačilu dolgovanega zneska.

73 Sodišče prve stopnje prav tako ugotavlja, da Komisija pri sestavljanju izpodbijanega akta ni uporabila jasne in nedvoumne formulacije.

74 Vendar Komisija, čeprav izpodbijani akt navaja rok plačila in plačilne pogoje, ne sprejme stališča v zvezi s tem, katera sredstva namerava uporabiti za izterjavo zadevnega zneska.

75 Komisija je v skladu z obveznostjo, ki jo ima na podlagi členov od 42 do 47 uredbe v zvezi z devetim ERS, sestavila opomin, ki ji – če ga dolžnik ne upošteva – na podlagi uredbe v zvezi z devetim ERS omogoča, da ali odpove izterjavo določenega zneska

terjatve (člen 47), ali začne postopek pobota (člen 46(2)), ali izvrši odločbo o izterjavi (člen 46(2)), pri čemer lahko do zadnjenavedene pride s sklepom, ki je izvršljiv na podlagi člena 256 ES (člen 44(2)), ali na podlagi izvršilnega naslova v sodnem postopku (člen 46(2)).

76 Iz teh določb izhaja, da je opomin obvestilo dolžniku. Ker člena 44 in 46(2) uredbe v zvezi z devetim ERS obravnavata izvršljiv sklep, ki je ločen in nastopi pozneje kot opomin v okviru postopka naknadne izterjave, je jasno, da opomin ni izvršljiv. Gre za pripravljalni akt, ki mu sledi morebitno sprejetje odločitve Komisije, da bo začela postopek izterjave ali v okviru sodnega postopka ali s sprejetjem odločbe na podlagi člena 256 ES. Izpodbijani akt je treba opredeliti kot opomin v smislu člena 45 uredbe v zvezi z devetim ERS, saj ta navaja, da „si Komisija […] pridržuje pravico, da po predhodnem obvestilu začne postopek pobota, ko so terjatve vzajemne, nedvomne, določene v fiksnem znesku in zapadle“. Zato izpodbijani akt ni ukrep, ki bi na koncu tega postopka dokončno določal stališče Komisije, ne povzroči zavezujočih pravnih učinkov, ki lahko vplivajo na interese tožeče stranke, in zato zoper njo ni mogoče vložiti ničnostne tožbe v smislu člena 230 ES.

77 Zato je treba to tožbo zavreči kot nedopustno.

Stroški

78 V skladu s členom 87(3) Poslovnika lahko Sodišče prve stopnje razdeli stroške ali odloči, da vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka stranka uspe samo deloma ali v izjemnih okoliščinah.

79 Čeprav v obravnavani zadevi tožeča stranka ni uspela s svojimi predlogi, je Sodišče prve stopnje menilo, da Komisija pri sestavljanju izpodbijanega akta vsekakor ni uporabila jasne in nedvoumne formulacije. Zaradi teh okoliščin meni, da bo pravično presodilo okoliščine obravnavanega primera, če odloči, da tožeča stranka nosi tri petine svojih stroškov in tri petine stroškov, ki jih je priglasila Komisija. Komisija nosi dve petini svojih stroškov in dve petini stroškov, ki jih je priglasila tožeča stranka.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (četrti senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrže kot nedopustna.

2. Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) nosi tri petine svojih stroškov. Prav tako nosi tri petine stroškov, ki jih je priglasila Komisija.

3. Komisija nosi dve petini svojih stroškov. Poleg tega nosi dve petini stroškov, ki jih je priglasil Cestas.

Vadapalas Moavero Milanesi Wahl

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 17. aprila 2008.

Sodni tajnik V vlogi Predsednika

E. Coulon V. Vadapalas