Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen i utökad sammansättning)

den 20 juli 2017 *

”Finansiellt stöd – Det allmänna programmet ’Grundläggande rättigheter och rättvisa’ för 2007–2013 – Det särskilda programmet ’Civilrätt ’ – Talan om ogiltigförklaring – Verkställbart beslut – Artikel 299 FEUF – Huruvida den som antagit rättsakten är behörig – Principen om god förvaltning – Begäran om att kommissionen ska förpliktas att betala det utestående beloppet enligt bidragsavtalen – Delvis omkvalificering av talan – Skiljedomsklausul – Tribunalens behörighet – Stödberättigande kostnader”

I mål T-644/14,

ADR Center SpA, Rom (Italien), inledningsvis företrätt av advokaten L. Tantalo och sedan av advokaten A. Guillerme,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av J. Estrada de Solà och L. Cappelletti, båda i egenskap av ombud, och sedan av J. Estrada de Solà och S. Delaude, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en begäran enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2014) 4485 final av den 27 juni 2014 om återkrav av en del av det finansiella stöd som sökanden har erhållit med tillämpning av de tre bidragsavtalen som ingåtts inom ramen för det särskilda programmet ”Civilrätt” och en begäran enligt artikel 272 FEUF om att kommissionen ska förpliktas att till sökanden betala det utestående beloppet enligt de tre bidragsavtalen med ett belopp på 49 172,52 euro samt skadestånd,

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden H. Kanninen samt av domarna I. Pelikánová, E. Buttigieg (referent), S. Gervasoni och. L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín,

justitiesekreterare: handläggaren P. Cullen,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 23 november 2016,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

I. Bakgrund till tvisten

1 Sökanden, ADR Center SpA, är ett bolag med säte i Italien som tillhandahåller tjänster på området för alternativ tvistlösning.

A. Bidragsavtalen

2 I december 2008 ingick Europeiska gemenskapen, företrädd av Europeiska gemenskapernas kommission, och några konsortier som sökanden var samordnare för, de tre bidragsavtalen JLS/CJ/2007-1/18, JLS/CJ/2007-1/19 och JLS/CJ/2007-1/21 (nedan kallade bidragsavtal A, bidragsavtal B och bidragsavtal C och, tillsammans, bidragsavtalen). Avtalen ingick inom ramen för genomförandet av det särskilda program som inrättades genom Europaparlamentets och rådets beslut nr 1149/2007/EG av den 25 september 2007 om inrättande, som en del av det allmänna programmet ”Grundläggande rättigheter och rättvisa”, av det särskilda programmet ”Civilrätt” för perioden 2007–2013 (EUT L 257, 2007, s. 16).

1. Bidragsavtal A

3 Bidragsavtal A avsåg en åtgärd med rubriken ”Kostnaden för att inte använda sig av alternativ tvistlösning – Undersökning och redovisning av de faktiska kostnaderna för gemenskapsinterna handelstvister (The costs of non ADR – Surveying and showing the actual costs of intra-community commercial litigation)”. Åtgärden bestod i en undersökning i syfte att analysera kostnaden för att inte tillämpa alternativ tvistlösning inom handelssektorn.

4 I artikel I.2.2. i bidragsavtal A angavs att den berörda åtgärden skulle pågå i 12 månader. Genom ett tilläggsavtal som undertecknades den 17 december 2009 förlängdes åtgärdens varaktighet till 16 månader, det vill säga till och med den 10 april 2010.

5 Det framgår av artiklarna I.4.2 och I.4.3 i bidragsavtal A att det sammanlagda beloppet för de stödberättigande kostnaderna hade beräknats till 216 880 euro och att bidraget hade fastställts till högst 173 000 euro, motsvarande 79,8 procent av de beräknade stödberättigande kostnaderna.

2. Bidragsavtal B

6 Bidragsavtal B avsåg en åtgärd med rubriken ”Att underlätta tillgången till informationsmöten om medling inom Europeiska unionen: en film för att underlätta tvistlösning (Making information sessions on the use of mediation easily available throughout the EU: A video guide to facilitate settlement)”. Åtgärden innebar att särskilda filmer producerades för att öka kunskapen hos jurister och målsägande om arten och nyttan av medling vid gränsöverskridande tvister.

7 Det följer av artikel I.2.2 i bidragsavtal B att åtgärden skulle pågå i 18 månader och avslutas den 9 juni 2010.

8 Det följer av artiklarna I.4.2 och I.4.3 i bidragsavtal B att det sammanlagda beloppet för de stödberättigande kostnaderna hade beräknats till 243 500 euro och att bidraget hade fastställts till högst 194 000 euro, motsvarande 79,7 procent av de beräknade stödberättigande kostnaderna.

3. Bidragsavtal C

9 Bidragsavtal C avsåg en åtgärd med rubriken ”Mer än att vinna: att vinna framgång med att förespråka medling för sina klienter (Beyond winning: successful mediation advocacy in representing clients)”. Huvudsyftet var att informera advokater om möjligheten att använda sig av medling och ge dem bättre förutsättningar att se fördelarna med medling.

10 Det följer av artikel I.2.2 i bidragsavtal C att åtgärden skulle pågå i 18 månader och avslutas den 9 juni 2010.

11 Det följer av artiklarna I.4.2 och I.4.3 i bidragsavtal C att det sammanlagda beloppet för de stödberättigande kostnaderna hade beräknats till 241 856 euro och att bidraget hade fastställts till högst 193 000 euro, motsvarande 79,8 procent av de beräknade stödberättigande kostnaderna.

4. Bidragsavtalens struktur och relevanta gemensamma klausuler

a) Struktur

12 Samtliga bidragsavtal bestod av särskilda villkor, som var numrerade med den romerska siffran I, allmänna villkor som var numrerade med den romerska siffran II och fyra bilagor. I avtalen angavs även att klausulerna i de särskilda villkoren ägde företräde framför resten av avtalet, att klausulerna i de allmänna villkoren ägde företräde framför klausulerna i bilagorna och att klausulerna i avtalet ägde företräde framför innehållet i förslagsinfordringarna och innehållet i vägledningen om ingivande av bidragsansökningar (nedan kallad vägledning för bidragssökande). De två sistnämnda handlingarna skulle emellertid användas ”som komplement”.

b) Ingivande av rapporter och andra handlingar

13 Enligt artikel I.6 jämförd med artikel II.15.4 i bidragsavtalen skulle samordnaren senast två månader efter åtgärdens slutförande inge en slutrapport om det praktiska genomförandet av åtgärden, en slutavräkning avseende de faktiska stödberättigande kostnaderna enligt strukturen i den preliminära budgeten och enligt samma beskrivning och en fullständig sammanställning av intäkterna och utgifterna för åtgärden (nedan kallade, sammantaget, slutrapporten).

c) Kommissionens utbetalningar

14 I artikel I.5 i bidragsavtalen angavs att kommissionen skulle bevilja mottagarna en förfinansiering och att återstoden skulle betalas efter åtgärdens slut. Till ansökan om slutbetalning skulle bland annat bifogas slutrapporten om det praktiska genomförandet av åtgärden och slutavräkningen. Kommissionen hade sedan 90 dagar på sig att godkänna eller underkänna rapporten och betala slutsumman eller begära ytterligare dokumentation och uppgifter. Mottagaren hade 30 kalenderdagar på sig att lägga fram ytterligare uppgifter eller en ny rapport.

d) Tillämplig rätt och behöriga domstolar

15 I artikel I.9 i bidragsavtalen angavs följande:

”Bidraget regleras genom avtalet, tillämplig gemenskapslagstiftning och, i andra hand, den belgiska lagstiftningen om stöd.

Kommissionens beslut om tillämpningen av avtalet och formerna för dess genomförande kan överklagas av stödmottagarna till Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt, vars avgörande kan överklagas till Europeiska gemenskapernas domstol.”

e) Stödberättigande kostnader

16 I artikel II.14.1 i bidragsavtalen angavs följande beträffande stödberättigande kostnader:

”För att kunna betraktas som stödberättigande kostnader för åtgärden ska kostnaderna uppfylla följande allmänna kriterier:

– Kostnaderna ska ha anknytning till föremålet för avtalet och vara angivna i den beräknade budgeten i bilaga till avtalet.

– De ska vara nödvändiga för genomförandet av den åtgärd som avtalet avser.

– De ska vara rimliga och berättigade ....

– Kostnaderna ska uppstå under det att åtgärden genomförs ….

– Kostnaderna ska faktiskt belasta stödmottagaren, vara upptagna i mottagarens räkenskaper i enlighet med tillämpliga redovisningsstandarder och deklareras i enlighet med tillämplig skatte- och sociallagstiftning.

– Kostnaderna ska kunna identifieras och kontrolleras.

Mottagarens förfaranden för bokföring och internkontroll måste göra det möjligt att direkt fastställa sambandet mellan kostnader och intäkter som deklarerats för åtgärden och räkenskaper och motsvarande styrkande handlingar.”

f) Verkställbara beslut

17 I artikel II.19.5 i bidragsavtalen angavs följande:

”Stödmottagare uppmärksammas på att kommissionen enligt artikel 256 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen formellt får fastställa en fordran gentemot andra personer än stater i ett beslut som ska räknas som verkställbart. Detta beslut kan överklagas till Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt.”

g) Kontroll och revision

18 I artikel II.20 i bidragsavtalen angavs följande i de relevanta delarna:

”II.20.1.
Samordnaren förbinder sig att tillhandahålla alla detaljuppgifter som kommissionen eller något annat externt organ på uppdrag av kommissionen begär för att försäkra sig om att åtgärden och avtalet genomförs på ett fullgott sätt. Om kommissionen så önskar får den begära dessa uppgifter direkt av någon av de enskilda stödmottagarna.

II.20.2. Stödmottagarna ska låta kommissionen ta del av samtliga originalhandlingar, i synnerhet avseende räkenskaper och skatter, eller, i vederbörligen motiverade undantagsfall, vidimerade kopior av originalhandlingar avseende bidragsavtalet. Handlingarna ska bevaras på ett lämpligt medium som garanterar deras integritet i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning i fem år räknat från dagen för den slutbetalning som avses i artikel I.5.

II.20.3. Stödmottagarna godtar att kommissionen direkt med hjälp av egna tjänstemän eller med hjälp av något annat externt organ på uppdrag av kommissionen kan företa en revision avseende bidragets användning. En revision kan företas under avtalets hela genomförandeperiod, till dess att slutbetalning skett, och under en period av fem år räknat från dagen för slutbetalningen. Resultatet av en sådan revision kan i förekommande fall leda till att kommissionen fattar ett beslut om återkrav.

II.20.4. Stödmottagarna förbinder sig att ge kommissionens personal och externa personer på kommissionen uppdrag lämplig tillträdesrätt till de platser och lokaler där åtgärden genomförs och till alla nödvändiga uppgifter, även i elektroniskt format, för att de ska kunna genomföra sådana revisioner …”

B. Genomförandet av bidragsavtalen

1. Bidragsavtal A

19 Den 19 februari 2009 betalade kommissionen ut en förfinansiering på 121 100 euro till det konsortium som genom sökanden ingått bidragsavtal A. Den aktuella åtgärden upphörde den 10 april 2010. Slutrapporten om nämnda åtgärd lades fram för kommissionen den 9 juni 2010. Genom skrivelse av den 26 juli 2010 begärde kommissionen att sökanden skulle lägga fram ett antal handlingar för att styrka utgifter som sökanden deklarerat. Den 25 november 2010 lade sökanden fram en ändrad slutrapport. Genom skrivelse av den 17 december 2010 underrättade kommissionen sökanden om att resterande 17 557,97 euro skulle betalas ut till följd av sökandens ingivande av ytterligare handlingar. Av detta följer att Europeiska unionens sammanlagda ekonomiska bidrag till genomförandet av denna åtgärd i detta skede uppgick till 138 657,97 euro, vilket motsvarar 79,8 procent av de deklarerade stödberättigande utgifterna.

2. Bidragsavtal B

20 Den 19 februari 2009 betalade kommissionen ut en förfinansiering på 135 800 euro till det konsortium som genom sökanden hade ingått bidragsavtal B. Den berörda åtgärden upphörde den 9 juni 2010. Slutrapporten om nämnda åtgärd lades fram för kommissionen den 4 augusti 2010. Genom skrivelse av den 30 augusti 2010 underrättade kommissionen sökanden om att den avsåg att kräva tillbaka 121 802,84 euro. Den 27 oktober 2010 lade sökanden fram en ändrad slutrapport. Den 10 januari 2011 lade sökanden fram nya uppgifter om stödberättigande kostnader som sökanden haft. Genom skrivelse av den 7 februari 2011 underrättade kommissionen sökanden om att ett betalningskrav på 6 236,38 euro hade utfärdats. Därmed uppgick unionens slutliga ekonomiska bidrag till genomförandet av denna åtgärd i detta skede till 129 563,62 euro.

3. Bidragsavtal C

21 Den 19 februari 2009 betalade kommissionen ut en förfinansiering på 135 100 euro till det konsortium som genom sökanden ingått bidragsavtal C. Den berörda åtgärden upphörde den 9 juni 2010. Slutrapporten om nämnda åtgärd lades fram för kommissionen den 21 juli 2010. Genom skrivelse av den 24 augusti 2010 underrättade kommissionen sökanden om att den avsåg att kräva tillbaka 49 960,11 euro. Den 19 oktober 2010 lade sökanden fram en ändrad slutrapport. Genom skrivelse av

den 14 december 2010 underrättade kommissionen sökanden om att resterande 27 484,33 euro till följd av sökandens ingivande av de ytterligare handlingarna skulle betalas ut. Därmed uppgick unionens sammanlagda ekonomiska bidrag till genomförandet av denna åtgärd i detta skede till 162 584,33 euro.

C. Revisionsförfarandet

22 Genom skrivelse av den 22 juni 2011 underrättade kommissionen sökanden om att kommissionen beslutat om en revision av de berörda åtgärderna i enlighet med artikel II.20 i bidragsavtalen. Revisionen skulle genomföras av en extern revisionsbyrå.

23 Revisionen genomfördes mellan den 17 och den 26 juli 2011 i sökandens lokaler i Rom (Italien).

24 Den 23 november 2011 översände revisorerna de tre första utkasten till revisionsrapporter till sökanden, ett för varje berörd åtgärd, i vilka revisorerna konstaterade att en betydande del av de deklarerade kostnaderna inte var stödberättigande. Sökanden bestred innehållet i nämnda utkast till revisionsrapporter i en skrivelse av den 22 december 2011.

25 Den 25 januari 2012 översände revisorerna tre reviderade utkast till revisionsrapporter (nedan kallade de reviderade utkasten till revisionsrapporter) till sökanden, i vilka revisorerna i allt väsentlig vidhöll sin slutsats att en betydande del av de deklarerade kostnaderna inte var stödberättigande. Sökanden bestred innehållet i de reviderade utkasten till revisionsrapporter i en skrivelse av den 15 februari 2012.

26 Den 26 april 2012 lade revisorerna fram de slutliga revisionsrapporterna för kommissionen.

27 Genom tre skrivelser av den 10 juni 2013 översände kommissionen de slutliga revisionsrapporterna om de berörda åtgärderna till sökanden. Kommissionen underrättade sökanden om att den godkände slutsatserna och rekommendationerna i rapporterna.

28 I den slutliga revisionsrapporten om den åtgärd som avsågs med bidragsavtal A angavs att 116 610,49 euro av de kostnader som sökanden hade deklarerat inte var stödberättigande. Revisorerna påpekade även att det fanns en risk för att vissa dagar som hade fakturerats inom ramen för nämnda åtgärd avseende tjänster som tillhandahållits av en de experter som var anställda av sökanden, och som även var en av delägarna (nedan kallad expert X), egentligen kunde avse verksamheter som hänförde sig till andra åtgärder. Denna risk omfattade kostnader som uppgick till 9 418,75 euro och revisorerna reserverade sig beträffande frågan huruvida de var stödberättigande. Revisorerna hade begärt att sökanden skulle låta dem ta del av utdrag ur de ekonomiska rapporter som lagts fram inom ramen för andra åtgärder för att utröna om de kostnader som deklarerats av den ovannämnda experten var riktiga. Sökanden hade vägrat med motiveringen att de upplysningar som begärts inte hörde till det område som avsågs med revisionen.

29 I den slutliga revisionsrapporten om den åtgärd som avsågs med bidragsavtal B angavs att 196 687,61 euro av de kostnader som sökanden hade deklarerat inte var stödberättigande. Revisorerna påpekade även att det fanns en risk för att vissa dagar som hade fakturerats inom ramen för nämnda åtgärd avseende tjänster som tillhandahållits av två experter som var anställda av sökanden, och som samtidigt var sökandens två delägare (nedan kallade experterna X och Y), egentligen kunde avse verksamheter som hänförde sig till andra åtgärder och ingick i de ekonomiska rapporterna från dessa andra åtgärder. Denna risk omfattade kostnader som uppgick till 9 923,68 euro och revisorerna reserverade sig beträffande frågan huruvida de var stödberättigande. Revisionerna hade även ställts inför sökandens vägran att lägga fram handlingar som kunde vara relevanta för att styrka att dessa kostnader var stödberättigande, av det skälet att dessa handlingar inte hörde till det område som avsågs med revisionen.

30 I den slutliga revisionsrapporten om den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C angavs att 43 190,57 euro av de kostnader som sökanden hade deklarerat inte var stödberättigande. Revisorerna noterade att ytterligare kostnader på 44 270,22 euro även kunde betraktas som icke stödberättigande på grund av samma risk som den som fastställdes inom ramen för revisionen av nämnda åtgärd och reserverade sig i det avseendet. På samma sätt som i revisionerna avseende åtgärderna som avsågs med bidragsavtalen A och B hade revisionerna ställts inför sökandens vägran att lägga fram handlingar som kunde vara relevanta för att styrka att dessa kostnader var stödberättigande.

31 I skrivelserna av den 10 juni 2013 underrättade kommissionen sökanden om att 62 649,47 euro skulle återbetalas för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal A, 78 991,12 euro för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal B och 52 634,75 euro för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C. I kommissionens beräkning av dessa belopp hade kommissionen betraktat de kostnader för vilka revisorerna hade reserverat sig beträffande frågan huruvida de var stödberättigande som icke stödberättigande, det vill säga 9 418,75 euro för den första åtgärden, 9 923,68 euro för den andra åtgärden och 44 270,22 euro för den tredje åtgärden. Kommissionen angav att dessa kostnader till slut kunde komma att betraktas som stödberättigande om sökanden lade fram de handlingar som revisorerna begärt senast den 10 juli 2013 och om kommissionen godtog denna dokumentation. I skrivelserna av den 10 juni 2013 underrättade kommissionen även sökanden om att den inom en månad skulle översända debetnotor och att kommissionen vid behov kunde driva in de utestående beloppen, med ränta, genom avräkning eller genom utsökning. I dessa skrivelser framförde kommissionen även en ursäkt för dröjsmålet med översändandet av de slutliga revisionsrapporterna.

32 Genom skrivelse av den 9 juli 2013 bestred sökanden slutsatserna i de slutliga revisionsrapporterna och anförde att kommissionens återbetalningskrav var ogiltiga på grund av att de antagits mer än två år efter revisionens slutförande. Sökanden begärde även ett möte med kommissionens behöriga avdelningar.

33 I ett e-postmeddelande av den 6 augusti 2013 underrättade kommissionen sökanden om att ett möte kunde äga rum i september 2013.

34 Den 30 september 2013 anordnades en telefonkonferens mellan kommissionens behöriga avdelningar och sökanden. Man enades om att sökanden skulle få ytterligare tid på sig för att undersöka revisorernas konstateranden.

35 Genom skrivelse av den 7 oktober 2013 lade sökanden fram ytterligare synpunkter på revisionen av de berörda åtgärderna. Sökanden gjorde gällande att revisionen var ogiltig och att kommissionens återbetalningskrav inte kunde godtas på grund av att den revisionsmetod som tillämpats inte hade fastställts gemensamt och att återbetalningskraven hade översänts till sökanden för sent och att revisorernas överväganden vilade på oriktiga antaganden. Sökanden anförde även att kommissionen enligt sökandens bedömning av de stödberättigande kostnaderna för genomförandet av nämnda åtgärder var skyldig sökanden 49 172,52 euro och förklarade hur denna summa hade beräknats.

36 Genom skrivelse av den 16 oktober 2013 konstaterade kommissionen att sökanden i skrivelsen av den 7 oktober 2013 inte hade lagt fram uppgifter som styrkte att de underkända kostnaderna var stödberättigande. I och med det översände kommissionen till sökanden debetnota nr 3241311168, debetnota nr 3241311170 och debetnota nr 3241311175, vilka skulle betalas senast den 29 november 2013, avseende följande belopp: 62 649,47 euro för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal A, 78 991,12 euro för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal B och 52 634,75 euro för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C. I debetnotorna angavs att om betalningen inte hade skett på sista betalningsdagen skulle dröjsmålsränta påföras de utestående beloppen.

37 Genom skrivelse av den 13 november 2013 bestred sökanden innehållet i kommissionens skrivelse av den 16 oktober 2013 och i de bifogade debetnotorna och begärde ett nytt möte med kommissionen. Till skrivelsen fogade sökanden för övrigt en proformafaktura på 64 436,38 euro och två kreditnotor på 3 663,21 euro respektive 11 600,75 euro.

38 Genom skrivelse av den 6 december 2013 underrättade kommissionen sökanden om att förfaranden för indrivning av de utestående beloppen hade inletts och att det kontradiktoriska förfarandet var avslutat. Kommissionen bekräftade även att fordringarna gentemot sökanden var säkra och hade förfallit i den mening som avses i artikel 81 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1268/2012 av den 29 oktober 2012 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget (EUT L 362, 2012, s. 1). Kommissionen underrättade även sökanden om möjligheterna att överklaga och angav att något ytterligare möte med kommissionen inte var nödvändigt.

39 Kommissionen skickade påminnelser den 16 december 2013 och formella underrättelser den 26 februari 2014.

40 Den 21 januari 2014 ägde ett möte rum mellan kommissionen och sökanden.

41 Den 27 juni 2014 antog kommissionen, med stöd av artikel 299 FEUF och artikel 79.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EU, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 2012, s. 1, nedan kallad budgetförordningen), beslut C(2014) 4485 final om återkrav av ett belopp om 194 275,34 euro som sökanden ska betala enligt bidragsavtalen, jämte dröjsmålsränta på 3 236 euro för perioden fram till och med den 30 april 2014 och ytterligare ett belopp på 21,30 euro för varje ytterligare dag som dröjsmålet pågått från och med den 1 maj 2014 (nedan kallat det angripna beslutet).

42 I artikel 4 i det angripna beslutet angavs bland annat att beslutet var verkställbart i den mening som avses i artikel 299 första stycket FEUF.

II. Förfarandet och parternas yrkanden

43 Sökanden väckte den nu aktuella talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 30 augusti 2014.

44 Den skriftliga delen av förfarandet avslutades i och med att dupliken ingavs den 6 maj 2015.

45 Genom separat handling som inkom till tribunalens kansli den 21 januari 2016 ansökte sökanden om interimistiska åtgärder. Genom beslut av den 22 januari 2016 beslutade tribunalens ordförande i enlighet med artikel 157.2 i tribunalens rättegångsregler, om uppskov med verkställighet av det angripna beslutet till dess att ett slutgiltigt beslut om sökandens ansökan antagits. Denna ansökan avslogs slutgiltigt genom beslut av tribunalens ordförande av den 7 april 2016. Frågan om rättegångskostnader fick anstå.

46 På förslag av referenten ställde tribunalen (första avdelningen), som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna, den 12 juli 2016 ett antal skriftliga frågor till parterna. Frågorna besvarades av parterna inom den angivna fristen.

47 På förslag av första avdelningen beslutade tribunalen den 14 september 2016, i enlighet med artikel 28 i rättegångsreglerna, att hänskjuta målet till en avdelning som sammanträder i utökad sammansättning.

48 På referentens förslag beslutade tribunalen (första avdelningen i utökad sammansättning) den 16 september 2016 att inleda den muntliga delen av förfarandet.

49 På referentens förslag ställde tribunalen (första avdelningen i utökad sammansättning), som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna, den 6 oktober 2016 ett antal skriftliga frågor till parterna och anmodade dem att lägga fram vissa handlingar. Parterna besvarade frågorna och lade fram handlingarna inom den angivna fristen.

50 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 23 november 2016.

51 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet,

– förplikta kommissionen att omgående betala det utestående beloppet enligt bidragsavtalet med ett belopp om 49 172,52 euro,

– förplikta kommissionen att omgående betala skadestånd för den skada som åsamkats sökandens anseende och för den tid som sökandens personal har ägnat åt att tillvarata sökandens intressen inom ramen för de administrativa och rättsliga förfarandena,

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

52 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan som ogrundad,

– förklara att yrkandena om slutbetalning och skadestånd inte kan tas upp till prövning och i varje fall ogilla dem som ogrundade,

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

III. Rättslig bedömning

A. Upptagande till prövning

1. Huruvida sökandens andra yrkande kan tas upp till prövning

53 Under den skriftliga delen av förfarandet anförde kommissionen en invändning om rättegångshinder avseende sökandens andra yrkande av det skälet att betalningen av det belopp som påstås vara utestående enligt bidragsavtalen inte omfattades av tillämpningsområdet för den nu aktuella talan, vilken är en talan om ogiltigförklaring. För övrigt är tribunalen enligt fast rättspraxis inte behörig att rikta föreläggande mot institutionerna eller träda i deras ställe inom ramen för sin prövning av lagenligheten.

54 Sökanden har inte besvarat denna invändning om rättegångshinder i förfarandets skriftliga del.

55 Tribunalen erinrar om att sökanden inom ramen för sitt andra yrkande har yrkat att tribunalen ska förplikta kommissionen att omgående betala det utestående beloppet enligt bidragsavtalet på 49 172,52 euro.

56 Huruvida detta yrkande kan tas upp till prövning beror på den rättsliga arten av den nu aktuella talan. Om det är fråga om en talan om ogiltigförklaring som väckts med stöd av artikel 263 FEUF kan detta yrkande nämligen inte tas upp till prövning eftersom det enligt fast rättspraxis inte ankommer på unionsdomstolen att inom ramen för sin prövning av lagenligheten rikta förelägganden till institutionerna eller träda i deras ställe. Det ankommer nämligen på den berörda administrationen att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa en dom som har meddelats inom ramen för en talan om ogiltigförklaring (se dom av den 17 juni 2010, CEVA/kommissionen, T-428/07 och T-455/07, EU:T:2010:240, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

57 I det nu aktuella fallet har sökanden i ansökan genom vilken talan väcktes under rubriken ”Typ av talan” angett att det är fråga om en talan om ogiltigförklaring.

58 I svaret på en skriftlig fråga som ställts av tribunalen har sökanden emellertid angett att den nu aktuella talan ska anses ha väckts med stöd av både artikel 263 FEUF, vilken utgör den rättsliga grunden för det första yrkandet, och artikel 272 FEUF, som utgör den rättsliga grunden för det andra yrkandet. Till stöd för yrkandet har sökanden anfört dom av den 6 oktober 2015, Technion och Technion Research & Development Foundation/kommissionen (T-216/12, EU:T:2015:746). Kommissionen har även, inom ramen för sitt svar på samma skriftliga fråga som ställts av tribunalen, angett att så som kommissionen ser det vilar den nu aktuella talan egentligen på såväl artikel 263 FEUF som artikel 272 FEUF och att denna dubbla rättsliga grund för talan är förenlig med dom av den 6 oktober 2015, Technion och Technion Research & Development Foundation/kommissionen (T-216/12, EU:T:2015:746).

59 I punkt 55 i dom av den 6 oktober 2015, Technion och Technion Research & Development Foundation/kommissionen (T-216/12, EU:T:2015:746), framhöll tribunalen att talan i det aktuella målet, trots att den vilade på artikel 263 FEUF, i praktiken hade två föremål, dels en ogiltigförklaring av det angripna beslutet, dels att tribunalen skulle fastställa att kommissionen inte hade den omtvistade fordran. I och med att unionsdomstolen inte är behörig att pröva en fastställelsetalan inom ramen för en talan om ogiltigförklaring och att avtalet i fråga innehöll en skiljedomsklausul i den mening som avses i artikel 272 FEUF, prövade tribunalen, i punkt 57 i nämnda dom, om det var möjligt att delvis omkvalificera talan, såsom en talan som väckts med stöd av såväl artikel 263 FEUF avseende ogiltigförklaring av det angripna beslutet som artikel 272 FEUF avseende fastställande av att kommissionen inte hade rätt till den omtvistade fordran enligt avtalet.

60 I punkt 60 i dom av den 6 oktober 2015, Technion och Technion Research & Development Foundation/kommissionen (T-216/12, EU:T:2015:746), preciserade tribunalen att det var möjligt att omkvalificera en talan utan att svarandeinstitutionens rätt till försvar åsidosattes, om inte sökandens uttryckliga vilja utgjorde hinder för detta och åtminstone en grund som avsåg att ett åsidosättande av bestämmelser i avtalsförhållandet hade åberopats i enlighet med bestämmelserna i artikel 44.1 c i tribunalens rättegångsregler av den 2 maj 1991.

61 Med hänsyn till parternas svar på tribunalens skriftliga fråga (se ovan punkt 58), innehållet i sökandens andra yrkande som visar att det föreligger en avtalstvist och den omständigheten att nämnda yrkande stöds av grunder och argument avseende kommissionens åsidosättande av bidragsavtalen, ska i det nu aktuella fallet talan delvis omkvalificeras som en talan som väckts med stöd av både artikel 263 FEUF, avseende en ogiltigförklaring av det angripna beslutet, och artikel 272 FEUF, bland annat avseende att tribunalen ska förplikta kommissionen att omgående betala det utestående beloppet om 49 172,52 euro till sökanden enligt bidragsavtalen.

62 Med hänsyn till att talan således delvis omkvalificerats drar tribunalen slutsatsen att sökandens andra yrkande vilar på en lämplig rättslig grund, nämligen artikel 272 FEUF. Den sistnämnda bestämmelsen ger nämligen unionsdomstolen, i motsats till den behörighet som följer när en laglighetstalan väcks enligt artikel 263 FEUF, oinskränkt behörighet att pröva varje typ av talan som grundas på en

skiljedomsklausul (se dom av den 6 oktober 2015, Technion och Technion Research & Development Foundation/kommissionen, T-216/12, EU:T:2015:746, punkt 57 och där angiven rättspraxis). Yrkandet kan följaktligen tas upp till prövning.

2. Huruvida sökandens tredje yrkande kan tas upp till prövning

63 Kommissionen har anfört en invändning om rättegångshinder avseende sökandens tredje yrkande och som skäl anfört att det bland annat inte uppfyller villkoren i artikel 44.1 c och d i rättegångsreglerna av den 2 maj 1991.

64 Sökanden har inte besvarat kommissionen invändning om rättegångshinder.

65 Tribunalen erinrar om att varje ansökan, enligt artikel 44.1 c i rättegångsreglerna av den 2 maj 1991, vilka var tillämpliga då den nu aktuella talan väcktes, ska innehålla uppgifter om saken i målet och en kortfattad framställning av de grunder som åberopas.

66 För att uppfylla dessa krav ska en ansökan om ersättning för skada som har vållats av en unionsinstitution innehålla uppgifter som gör det möjligt att fastställa vilket handlande sökanden lägger institutionen till last, skälen till att han anser att det finns ett orsakssamband mellan detta handlande och den skada som han påstår sig ha lidit samt arten och omfattningen av denna skada (se dom av den 15 juni 1999, Ismeri Europa/revisionsrätten, T-277/97, EU:T:1999:124, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

67 I det nu aktuella fallet stöds inte sökandens tredje yrkande, som avser skadestånd, av något resonemang. Sökanden har endast angett att skadestånd yrkas ”på grund av skada på dess internationella anseende och den tid som sökandens erfarna personal ägnat åt att bemöta ogrundade påståenden”. Dessa anklagelser uppfyller inte något av de tre villkor som anges ovan i punkt 66. Följaktligen kan yrkandet inte tas upp till prövning.

B. Prövning i sak

1. Inledande synpunkter

68 Till följd av att den nu aktuella talan delvis omkvalificerats ankommer det på tribunalen att pröva dels yrkandet med stöd av artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av det angripna beslutet, dels det andra yrkandet, med stöd av artikel 272 FEUF, att kommissionen ska förpliktas att till sökanden betala det utestående beloppet enligt bidragsavtalen om 49 172,52 euro (se ovan punkt 61).

69 Sökanden har anfört fem grunder till stöd för sin talan. Den första grunden avser den omständigheten att parterna aldrig enats om de revisionsregler som tillämpades av revisorerna. Den andra grunden avser ett oskäligt dröjsmål med översändandet av de slutliga revisionsrapporterna till sökanden och kommissionens allmänt bristfälliga hantering av de berörda åtgärderna. Den tredje grunden avser kommissionens åsidosättande av skyldigheten att fullgöra sin bevisbörda. Den fjärde grunden avser oriktigheter i de slutliga revisionsrapporterna och den femte grunden, som anfördes för första gången i repliken, avser att kommissionen inte har behörighet att anta det angripna beslutet.

70 I detta avseende erinrar tribunalen om att det ankommer på unionsdomstolen, när en talan om ogiltigförklaring har väckts med stöd av bestämmelserna i artikel 263 FEUF, att pröva den angripna rättsaktens lagenlighet enligt fördraget eller enligt alla andra bestämmelser som avser dess tillämpning och därmed unionsrätten. När en talan har väckts med stöd av artikel 272 FEUF kan sökanden däremot endast åberopa att den avtalsslutande institutionen har åsidosatt avtalsvillkoren eller de

rättsregler som är tillämpliga på avtalet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 september 2012, Applied Microengineering/kommissionen, T-387/09, EU:T:2012:501, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

71 Följaktligen kan tribunalen, i egenskap av domstol som ska pröva lagenligheten, när det i det nu aktuella fallet gäller yrkandet om ogiltigförklaring av det angripna beslutet, endast pröva de grunder och argument som sökanden anfört i syfte att bestrida det angripna beslutets lagenlighet enligt fördraget eller enligt alla andra bestämmelser som avser dess tillämpning, i den mening som avses i artikel 263 FEUF. När det däremot gäller sökandens andra yrkande, som avser en avtalstvist, kan tribunalen i egenskap av behörig domstol enligt bidragsavtalen endast pröva de grunder och argument som avser åsidosättande av bidragsavtalen eller av de rättsregler som är tillämpliga på dessa avtal. Således ska tribunalen i detta skede undersöka sökandens grunder i tur och ordning för att avgöra till vilket yrkande var och en av grunderna ska hänföras.

72 Genom den första grunden har sökanden gjort gällande att revisorerna tillämpat revisionsstandarder som inte angavs i bidragsavtalen och som parterna därmed inte kommit överens om. På den grunden ska det angripa beslutet ogiltigförklaras. Sökanden har i detta sammanhang även gjort gällande att det angripna beslutet utgör ett åsidosättande av artikel 126.2 d i budgetförordningen, i vilken föreskrivs att stödberättigande kostnader ska vara upptagna i mottagarens räkenskaper i enlighet med de redovisningsstandarder som tillämpas i det land där mottagaren är etablerad och enligt mottagarens normala rutiner för kostnadsredovisning.

73 Tribunalen noterar att denna grund och de argument som avser denna grund i praktiken rör verkställigheten av bidragsavtalen i den del som rör fastställelsen av avtalsparternas ekonomiska förpliktelser och innebär att tribunalen måste pröva innehållet i nämnda bidragsavtal och de rättsregler som är tillämpliga på avtalen. Denna grund ska följaktligen anses ha anförts till stöd för sökandens andra yrkande.

74 Vad beträffar den andra grunden framhåller tribunalen först och främst att den har följande lydelse: ”Det omtvistade beslutet ska ogiltigförklaras av det skälet att kommissionen dröjde orimligt länge med att översända de slutliga revisionsrapporterna och de påföljande återbetalningskraven.” Sökanden har anfört två invändningar inom ramen för denna grund. Sökanden har först och främst åberopat det oskäliga dröjsmålet med att översända de slutliga revisionsrapporterna till sökanden och anfört att detta dröjsmål utgör ett åsidosättande av principen om god förvaltning i artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Sökanden har även kritiserat kommissionen för att i allmänhet ha hanterat de berörda åtgärderna bristfälligt. Som bevis på denna bristfälliga hantering har sökanden anfört att kommissionen inte kommunicerade med sökanden under genomförandet av dessa åtgärder, att vägledningen för bidragssökande därefter ändrades så att den numera innehåller betydligt mer information om stödberättigande kostnader, och att bidragsavtalen innehöll flera stilistiska fel.

75 Den första anmärkningen i den andra grunden får anses ha anförts till stöd för sökandens andra yrkande i den mån sökanden har anfört att dröjsmålet med översändandet av de slutliga revisionsrapporterna var oskäligt. Det dröjsmål som åberopats rör nämligen verkställigheten av bidragsavtalen, eftersom det angavs uttryckligen i artikel II.20 i bidragsavtalen att revisioner skulle genomföras. Samtidigt ska denna invändning även anses ha anförts till stöd för det första yrkandet om ogiltigförklaring av det angripna beslutet, mot bakgrund av grundens lydelse och i och med att sökanden uttryckligen har åberopat ett åsidosättande av principen om god förvaltning, det vill säga en allmän unionsrättslig princip som styr en institutions förvaltningsåtgärder, såvitt sökanden har anfört att dröjsmålet med översändandet av de slutliga revisionsrapporterna påverkade sökandens förmåga att effektivt försvara sig vid det administrativa förfarandet för återkrav som ledde fram till det angripna beslutet.

76 Den andra anmärkningen i denna grund ska anses ha anförts till stöd för sökandens andra yrkande, eftersom den avser kommissionens uppträdande inom ramen för fullgörandet av bidragsavtalen.

77 Inom ramen för den tredje grunden har sökanden kritiserat revisorerna och följaktligen kommissionen som antog de slutliga revisionsrapporterna för att de inte fullgjort sin bevisbörda. Denna grund rör avtalstvisten mellan parterna och innebär att tribunalen måste granska bidragsavtalen och de rättsregler som är tillämpliga på avtalen. Av detta följer att nämnda grund ska anses ha anförts till stöd för sökandens andra yrkande.

78 Inom ramen för den fjärde grunden har sökanden åberopat ett antal felaktigheter i de slutliga revisionsrapporterna. Denna grund rör också avtalstvisten mellan parterna och innebär att tribunalen måste granska bidragsavtalen och de rättsregler som är tillämpliga på avtalen. Av detta följer att nämnda grund ska anses ha anförts till stöd för sökandens andra yrkande.

79 Den femte grunden ska uppenbarligen anses ha anförts till stöd för sökandens första yrkande, i den mån den avser att kommissionen saknar behörighet att anta det angripna beslutet.

80 Efter att ha fastställt till vilket yrkande de grunder som anförts av sökanden ska hänföras, ska tribunalen gå vidare med den materiella prövningen av sökandens första och andra yrkande. Prövningen inleds med det andra yrkandet. Det angripna beslutet, som enligt det första yrkandet ska ogiltigförklaras, innebär nämligen att den avtalsenliga fordran som kommissionen påstår sig ha gentemot sökanden blir verkställbar. Inom ramen för det andra yrkandet ankommer det på tribunalen att uttala sig om huruvida det föreligger en avtalsenlig fordran och hur stor den är. I den mån den faktiska underbyggnaden till det angripna beslutet avseende förekomsten av och storleken på den avtalsenliga fordran ska prövas inom ramen för det andra yrkandet måste prövningen av detta yrkande följaktligen föregå prövningen av det första yrkandet. De bedömningar som tribunalen gör inom ramen för prövningen av det andra yrkandet måste beaktas när det angripna beslutets lagenlighet kontrolleras inom ramen för prövningen av det första yrkandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2015, Technion och Technion Research & Development Foundation/kommissionen, T-216/12, EU:T:2015:746, punkt 72, och dom av den 9 november 2016, Trivisio Prototyping/kommissionen, T-184/15, ej publicerad, EU:T:2016:652, punkterna 65 och 119).

2. Det andra yrkandet

81 Tribunalen erinrar om att den första, den andra, den tredje och den fjärde grunden ska anses ha anförts till stöd för sökandens andra yrkande. Tribunalen inleder med att pröva den tredje grunden. Därefter prövas den fjärde och den första grunden och slutligen den andra grunden. Tribunalen ska först göra några klargöranden om tribunalens behörighet och de rättsregler mot bakgrund av vilka ovan angivna grunder ska prövas.

a) Inledande synpunkter

1) Tribunalens behörighet

82 Tribunalen erinrar först och främst om att domstolen enligt artikel 272 FEUF ska vara behörig att träffa avgöranden med stöd av en skiljedomsklausul i ett offentligrättsligt eller privaträttsligt avtal, som ingåtts av unionen eller för dess räkning. Tribunalen ska i enlighet med artikel 256.1 FEUF vara behörig att i första instans pröva och avgöra de ärenden som anges i artikel 272 FEUF.

83 I det nu aktuella fallet har artikel I.9 andra stycket en tillräckligt bred formulering för att tribunalen ska vara behörig att pröva och avgöra sökandens andra yrkande. Parterna har för övrigt inte bestritt tribunalens behörighet.

2) Rättsregler som är tillämpliga på tvisten

84 När talan inom ramen för en skiljedomsklausul väcks vid tribunalen enligt artikel 272 FEUF ska tribunalen avgöra målet på grundval av de materiella rättsregler som är tillämpliga på avtalet (dom av den 4 februari 2016, Isotis/kommissionen, T-562/13, ej publicerad, EU:T:2016:63, punkt 51).

85 I det nu aktuella fallet följer det av artikel I.9 första stycket i bidragsavtalen att de materiella rättsregler som är tillämpliga på avtalen i första hand är unionsrätten och i andra hand den belgiska lagstiftningen om bidrag. Tribunalen noterar att de bidrag som är föremål för bidragsavtalen finansieras genom unionsbudgeten och beviljas av kommissionen och därför omfattas de inte av tillämpningsområdet för de specifika bestämmelserna i den belgiska lagstiftningen om bidrag som beviljas av belgiska myndigheter. Ytterligare bestämmelser som är tillämpliga i det nu aktuella fallet kan således endast vara den allmänna belgiska lagstiftningen om avtal och förpliktelser, vilka kan träda in för det fall att sådana regler saknas på unionsnivå.

86 I artikel 1134 första stycket i den belgiska civillagen föreskrivs att ”lagligen ingångna avtal har ställning av lag mellan avtalsparterna” (första stycket) och de ”kan endast upphöra att gälla genom överenskommelse mellan parterna eller av de skäl som föreskrivs i lag” (andra stycket).

87 I artikel 1134 tredje stycket i den belgiska civillagen föreskrivs dessutom att förpliktelserna ska fullgöras i enlighet med tro och heder. I artikel 1135 i samma lag föreskrivs att ”ett avtal medför inte endast att avtalsparterna är bundna av avtalets ordalydelse utan även av allt som enligt billighet, sedvana eller lag följer av förpliktelsen enligt dess natur”. Även denna artikel är således ett uttryck för principen att avtal ska fullgöras i enlighet med tro och heder.

88 Artikel 1156 i den belgiska civillagen visar hur denna princip tillämpas vid tolkningen av avtal. Där föreskrivs nämligen att ”den gemensamma partsviljan ska eftersträvas, i stället för den ordagranna lydelsen”.

89 Bevisbördan i en tvist om fullgörandet av ett avtal regleras i artikel 1315 i den belgiska civillagen, enligt vilken den som kräver att en förpliktelse ska fullgöras ska styrka förpliktelsen. Omvänt ska den som gör gällande att skyldigheten har fullgjorts visa att betalning har skett eller att skyldigheten på grund av någon annan omständighet inte längre föreligger.

90 Tribunalen framhåller att förfarandet för prövningen av det andra yrkandet, inom ramen för vilken tribunalen uppträder i egenskap av domstol som är behörig enligt avtalet, regleras i rättegångsreglerna, i enlighet med den allmänt erkända rättsprincipen att varje domstol ska tillämpa sina egna rättegångsregler (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2012, Insula/kommissionen, T-246/09, ej publicerad, EU:T:2012:287, punkt 88 och där angiven rättspraxis).

b) Den tredje grunden, avseende kommissionens åsidosättande av skyldigheten att fullgöra sin bevisbörda

91 Inom ramen för den tredje grunden har sökanden anfört att revisorerna undantog flera utgifter utan att lägga fram någon bevisning och endast grundade sig på egna slutledningar. Som exempel på detta har sökanden hänvisat till revisorernas slutsatser om de kostnader som deklarerats i samband med expert X verksamhet inom ramen för den åtgärd som avses i bidragsavtal C. Sökanden har av detta dragit slutsatsen att kommissionen, när den godkände dessa slutsatser, åsidosatte den grundläggande och allmängiltiga principen om bevisbörda, enligt vilken det ankommer på den part som lägger fram en anklagelse att styrka den med hjälp av relevanta bevismedel.

92 Kommissionen har bestritt att denna grund är välgrundad.

93 Tribunalen erinrar om att stöd, enligt en grundläggande princip för unionens finansiella stöd, endast kan beviljas för faktiskt uppkomna kostnader. Det följer av denna princip att det inte räcker att stödmottagaren visar att ett projekt verkligen har genomförts för att det ska vara korrekt att bevilja ett visst stöd. Stödmottagaren måste dessutom visa att vederbörande har haft de bokförda kostnaderna, i enlighet med de villkor som uppställts för beviljande av stödet, eftersom enbart kostnader som har styrkts i behörig ordning ger rätt till stöd. Skyldigheten att iaktta de finansiella villkoren utgör ett av mottagarens grundläggande åtaganden, och utgör därigenom en förutsättning för tilldelningen av finansiellt stöd (se dom av den 24 oktober 2014, Technische Universität Dresden/kommissionen, T-29/11, EU:T:2014:912, punkt 71 och där angiven rättspraxis).

94 Den princip som tribunalen erinrar om ovan i punkt 93 återspeglas i bidragsavtalens klausuler om formerna för beviljande av finansiering. Enligt artiklarna I.6 och II.15.4 i nämnda avtal skulle samordnaren således, som anges ovan, när åtgärden hade avslutats bland annat för kommissionen lägga fram en slutavräkning avseende de faktiska stödberättigande kostnaderna och en fullständig sammanställning av intäkter och kostnader för åtgärden, varvid kommissionen vid behov kunde begära ytterligare uppgifter och handlingar. Kommissionen skulle sedan fastställa det slutliga bidragsbeloppet utifrån de handlingar som avsågs i artikel II.15.4 i dessa avtal, i enlighet med artikel II.17 i samma avtal och med förbehåll för ytterligare uppgifter som kunde ha erhållits senare inom ramen för en revision enligt artikel II.20 i de aktuella avtalen.

95 Tribunalen erinrar även om att kommissionen enligt artikel II.20.3 i bidragsavtalen kunde företa en revision avseende användningen av bidraget. Resultaten av denna revision skulle kunna leda till att kommissionen beslutade om återkrav. I artiklarna II.20.1 och II.20.4 i nämnda avtal angavs för övrigt att stödmottagarna var skyldiga att för kommissionen och av kommissionen bemyndigade personer lägga fram alla uppgifter som var nödvändiga för att kontrollera att åtgärden genomförts i enlighet med dessa avtal.

96 Unionsdomstolen har funnit att de slutliga slutsatserna av en revision och alla uppgifter som ligger till grund för dessa slutsatser ska bedömas som bevisning som står till kommissionens förfogande inför en eventuell talan om avtalsrättsligt ansvar vid tribunalen (dom av den 8 september 2015, Amitié/kommissionen, T-234/12, ej publicerad, EU:T:2015:601, punkt 136). Tribunalen anser, analogt, att de slutliga revisionsrapporterna i det nu aktuella fallet utgör bevisning till stöd för kommissionens påståenden om fullgörandet av bidragsavtalen.

97 Mot bakgrund av dessa principer ska tribunalen pröva sökandens specifika invändning avseende underkännandet av vissa kostnader för expert X verksamhet inom ramen för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C.

98 Det följer av den slutliga revisionsrapporten om den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C att revisorerna, genom att hänföra sig till beskrivningen av sökandens verksamhet på sökandens webbplats, konstaterade att expert X den 13 februari 2009 hade deltagit i en utbildningsdag i Turkiet inom ramen för en annan åtgärd. Sökanden hade emellertid deklarerat att expert X samma dag hade arbetat heltid med den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C. Revisorerna underkände kostnaderna på 450 euro för denna dag.

99 Det följer även av den slutliga revisionsrapporten för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C att revisorerna hade undersökt om den oriktiga uppgift som gav upphov till faktureringen av den 13 februari 2009 för nämnda åtgärd varit ett enstaka fel eller om samma fel hade begåtts med avseende på fler dagar. Revisorerna anmodade därför sökanden att översända utdrag ur ekonomiska rapporter avseende andra åtgärder som verkställts av sökanden och, bland annat, uppgifter om medverkande personer och fördelningen av deras arbetstid. Syftet var att genom en jämförelse kontrollera riktigheten i antalet timmar som fakturerats av de medverkande personerna inom ramen för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C. Sökanden vägrade att lägga fram de begärda uppgifterna med motiveringen att de inte omfattades av den aktuella revisionen.

100 Då sökanden inte lade fram den begärda dokumentationen fann revisorerna att de inte kunde bekräfta att återstoden av de deklarerade kostnaderna för expert X tjänster, ett belopp om 21 445,45 euro (motsvarande 39 deklarerade arbetsdagar), enbart avsåg den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C. Därmed reserverade de sig beträffande frågan huruvida dessa kostnader var stödberättigande. På samma grund reserverade sig revisorerna beträffande frågan huruvida kostnader som deklarerats för tjänster som tillhandahållits av expert Y med ett belopp om 22 824,77 euro var stödberättigande. Därmed hade revisorerna reserverat sig beträffande 44 270,22 euro av de deklarerade kostnaderna.

101 Det följer även av den slutliga revisionsrapporten för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C att revisorernas ovan angivna reservationer styrktes av följande omständigheter. Först och främst framhöll revisorerna att 81 procent av arvodena för år 2009 och 100 procent av arvodena för perioden mellan januari och juni 2010, vilka betalats till sökandens två delägare, experterna X och Y, avsåg tjänster som deklarerats inom ramen för de berörda åtgärderna, trots att andra åtgärder som sökanden deltog i pågick under dessa perioder. Revisorerna konstaterade även att sökandens bokföringssystem inte gjorde det möjligt att fastställa vilka personalkostnader som motsvarade vilken åtgärd. Dessutom konstaterade de att det inte i de tidrapporter som lagts fram specificerades vilken verksamhet och vilka timmar som personalen eller experterna tillhandahållit och att det endast framgick av tidrapporterna vilken arbetstid som hänförts till åtgärden.

102 I kommissionens skrivelse av den 10 juni 2013 med den slutliga revisionsrapporten för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C underrättade kommissionen sökanden om att kostnader på sammanlagt 44 270,22 euro för tjänster som tillhandahållits av experterna X och Y, och som var föremål för revisorernas reservation, kunde betraktas som stödberättigande om sökanden lade fram den dokumentation som begärts av revisorerna inom en månad. Sökanden lade inte fram denna dokumentation och kommissionen underkände slutgiltigt ovan angivna kostnader som icke stödberättigande kostnader.

103 Med hänsyn till den grundläggande principen för unionens finansiella stöd avseende den bevisbörda som ligger på mottagaren av stöd från unionen (se ovan punkt 93), övervägandet ovan i punkt 96 och den omständigheten att det inte följer av handlingarna och att det inte har påstått att revisorerna och kommissionen har handlat i ond tro, finner tribunalen att det ankom på sökanden att med anledning av revisorernas faktiska konstateranden lägga fram uppgifter som kunde styrka att de deklarerade kostnaderna för experterna X och Y uppfyllde villkoren för att vara stödberättigande enligt artikel II.14.1 i bidragsavtalen och, i synnerhet, att de avsåg föremålet för nämnda avtal och var nödvändiga för genomförandet av de åtgärder som var föremål för dessa avtal.

104 Tribunalen konstaterar att sökanden inte lagt fram några sådana uppgifter vare sig under det administrativa förfarandet eller vid tribunalen.

105 Vid tribunalen har sökanden gjort gällande att revisorernas slutsatser inte vilade på någon bevisning. Som ett exempel har sökanden, med hänvisning till fallet med expert X, anfört att revisorerna, för att utesluta sammanlagt 40 dagar som deklarerats av sökanden, inte hade rätt att göra egna slutledningar utifrån det fel som begåtts avseende den 13 februari 2009, utan att de var skyldiga att styrka att var och en av de återstående 39 dagarna inte uteslutande rörde den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C.

106 Detta resonemang måste underkännas i den mån det strider mot den fördelning av bevisbördan som fastställts i det nu aktuella fallet. Revisorerna lade närmare bestämt fram konkreta uppgifter som visade att det fanns en risk för att de arbetsdagar som deklarerats för experterna X och Y inom ramen för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C, inte uppfyllde villkoren för stödberättigande i artikel II.14.1 i nämnda avtal (se ovan punkterna 98–101). Därmed ankom det på sökanden att lägga fram uppgifter som kunde styrka att villkoren för stödberättigande var uppfyllda. Detta har sökanden inte gjort. Följaktligen hade kommissionen, när den grundade sig på en presumtion om icke stödberättigande kostnader som vilade på konkreta uppgifter och som inte hade brutits av några

uppgifter som kunde styrka motsatsen, stöd för att godkänna uteslutandet av samtliga kostnader avseende experterna X och Y:s arbete inom ramen för denna åtgärd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 december 2013, Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung/kommissionen, T-171/08, ej publicerad, EU:T:2013:639, punkt 155 och där angiven rättspraxis).

107 Sökanden har även gjort gällande att revisorernas resonemang, om det godtogs och samtliga dagar som deklarerats för experterna X och Y underkändes, skulle innebära att sökandens arbete skulle ha producerats internt och spontant utan inblandning av någon expert. Det skulle vara en paradoxal slutsats med hänsyn till omfattningen och kvaliteten på nämnda arbete.

108 Detta resonemang måste underkännas mot bakgrund av den princip som anges ovan i punkt 93, enligt vilken det inte räcker att stödmottagaren visar att ett projekt verkligen har genomförts för att det ska vara korrekt att bevilja stödet. Stödmottagaren måste dessutom ge in bevis på att vederbörande har haft de bokförda kostnaderna, i enlighet med de villkor som uppställts för beviljande av stödet, eftersom enbart kostnader som har styrkts i behörig ordning ger rätt till stöd. Av detta följer, i det nu aktuella fallet, att den omständigheten att den åtgärd som avses med bidragsavtal C har genomförts med goda resultat inte räcker för att kostnader som deklarerats för experterna X och Y ska godtas som stödberättigande kostnader. Villkoren för stödberättigande i bland annat artikel II.14.1 i nämnda avtal måste dessutom vara uppfyllda.

109 I repliken har sökanden anfört ytterligare argument som också måste underkännas, bland annat med stöd av principerna om fördelningen av bevisbördan i det nu aktuella fallet.

110 Vad beträffar den 13 februari 2009 har sökanden anfört att expert X deltagande i utbildningen i Turkiet inte hindrade att han arbetade med den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C under den dagen. Detta deltagande innebar inte heller, enligt sökanden, att sökanden inte kunde ha en korrekt bokföring.

111 Sökanden har även anfört att expert X hade undertecknat den föreskrivna tidrapporten i de slutliga ekonomiska handlingarna och att fakturor och betalningsbevis hade lagts fram för kommissionen. Sökanden undrar därför vilka andra bevis kommissionen behöver, inte minst med hänsyn till att arbetet har slutförts.

112 Sökanden har för övrigt förklarat sin vägran att lägga fram de handlingar som revisorerna begärde med att revisorerna inte hade någon rätt att genomföra en revision av sökandens hela bokföring och att sökandens vägran att lägga fram handlingarna inte kunde motivera att kostnaderna underkändes som icke stödberättigande.

113 Först och främst, vad beträffar den 13 februari 2009, erinrar tribunalen om att expert X denna dag deltog i en utbildning i Turkiet, vilket inte har bestritts. Utbildningen hade ingen anknytning till den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C, men ändå deklarerades kostnader för den åtgärden avseende tjänster som nämnde expert ska ha tillhandahållit denna dag, varvid sökanden deklarerade att experten hade arbetat heltid med nämnda åtgärd under denna dag. Med hänsyn till denna konkreta omständighet som framhölls av revisorerna, som tyder på att de kostnader som allokerats till experten i fråga nämnda dag inte överensstämde med verkligheten, ankom det på sökanden att bevisa att samma expert verkligen arbetade heltid med den berörda åtgärden den aktuella dagen, trots att han deltog i en utbildning i Turkiet den dagen.

114 Sökanden har emellertid inte uppfyllt sin bevisbörda. Tribunalen konstaterar nämligen, i likhet med revisorerna, att det inte gick att fastställa att de deklarerade kostnaderna för expert X var verkliga och således stödberättigande utifrån de fakturor och tidrapporter som åberopats av sökanden och lagts fram för tribunalen inom ramen för en åtgärd för processledning. Av de fakturor som lagts fram framgår endast vilket belopp experten i fråga fakturerat sökanden under en viss tidsperiod utan att den berörda åtgärden eller de arbeten som utförts av denna expert anges närmare. Av de tidrapporter

som lagts fram framgår endast vilken arbetstid som samma expert lagt ned på den aktuella åtgärden en viss dag, utan att det anges några detaljer om expertens arbetsuppgifter och den tid som lagts ned på varje arbetsuppgift. Vidare har sökanden inte ifrågasatt revisorernas konstateranden att flera åtgärder som sökanden deltog i överlappade varandra och att det inte gick att fastställa vilka personalkostnader som motsvarade vilken åtgärd utifrån sökandens bokföringssystem (se ovan punkt 101). Tribunalen finner under dessa omständigheter att sökanden inte har styrkt att de kostnader som deklarerats för den aktuella experten inom ramen för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C var verkliga och stödberättigande, vare sig för den 13 februari 2009 eller för de övriga 39 dagarna.

115 Vad vidare beträffar sökandens påståenden om skälet till att sökanden vägrade att lägga fram vissa handlingar för revisorerna (se ovan punkt 112), påpekar tribunalen att revisorerna inte begärde att få revidera sökandens räkenskaper, som sökanden har påstått. Revisorerna begärde att få granska de ekonomiska rapporterna för andra åtgärder som sökanden deltog i parallellt med de tre aktuella åtgärderna för att kunna jämföra dem med de uppgifter som sökanden lagt fram avseende expert X tidrapport. Så som kommissionen har påpekat var revisorernas syfte att ge sökanden en möjlighet att visa att deklarationerna om den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C, som var föremålet för revisionen, var riktiga, inte att granska sökandens räkenskaper i allmänhet. Av detta följer att sökandens resonemang inte är relevant, eftersom det bygger på en oriktig tolkning av revisorernas begäran. Resonemanget kan i vart fall inte påverka slutsatsen att sökanden inte har uppfyllt sin bevisbörda.

116 Mot bakgrund av ovanstående kan talan inte vinna bifall såvitt avser denna grund.

c) Den fjärde grunden, avseende oriktigheter i de slutliga revisionsrapporterna

117 Sökanden har gjort gällande att de slutliga revisionsrapporterna var behäftade med ett visst antal uppenbara förfarandefel och materiella felaktigheter. Sökanden har anfört fem invändningar som tribunalen ska pröva i turordning.

118 Kommissionen har bestritt dessa invändningar.

1) Revisorernas sakkunskap

119 Sökanden har gjort gällande att revisorerna inte hade den nödvändiga sakkunskapen för att ifrågasätta kvaliteten på arbetet och huruvida den verksamhet som sökanden bedrivit varit nödvändig och att revisorerna, för att bedöma huruvida de deklarerade timmarna var nödvändiga, borde ha förlitat sig på det antal timmar som angetts i de förslag som sökanden lade fram för att beviljas bidragen i fråga.

120 Sökanden har också anfört att revisorerna i vissa delar av de slutliga revisionsrapporterna om den åtgärd som avsågs med bidragsavtal A angav att de inte kunde dra några slutsatser om kostnadernas relevans för de verksamheter som hänförde sig till denna åtgärd. Sökanden anser att det faktum att revisorerna medgett sin oförmåga att dra sådana slutsatser i sig utgör ett *prima facie*-bevis på att revisorerna inte uppfyllt sin bevisbörda.

121 Tribunalen kan inte godta sökandens resonemang om revisorernas sakkunskap.

122 Det finns ingenting i handlingarna i målet som ger skäl att tvivla på att revisorerna hade de kvalifikationer som krävdes för att kontrollera huruvida de kostnader som deklarerats av sökanden var stödberättigande mot bakgrund av vad som angavs i bidragsavtalen. Dessutom har sökanden fel i påståendet att revisorerna borde ha förlitat sig på antalet timmar som angavs i de förslag som sökanden hade lagt fram för att beviljas bidragen i fråga. Det följer nämligen av artikel II.15.4 jämförd med artikel II.17.1 i nämnda avtal att storleken på bidraget inte skulle fastställas slutgiltigt förrän kommissionen godkänt de handlingar som sökanden lagt fram enligt ovan angiven artikel II.15.4, utan

att det skulle påverka uppgifter som erhölls senare genom en revision enligt artikel II.20 i avtalen. Således står det klart att de angivna timmarna i de förslag som sökanden lade fram för att beviljas de tre bidrag som avsågs med avtalen i fråga endast var uppskattningar som på intet vis hindrade att revisorerna kontrollerade att de deklarerade kostnaderna var stödberättigande.

123 Vad beträffar sökandens resonemang enligt vad som anges ovan i punkt 120 påpekar tribunalen att revisorerna på flera ställen i de slutliga revisionsrapporterna drog slutsatsen att de inte kunde uttala sig om huruvida kostnader som sökanden deklarerat var stödberättigande och att denna oförmåga berodde på att sökanden inte hade lagt fram de uppgifter som krävdes för att således styrka att de deklarerade kostnaderna var stödberättigande. Revisorernas ovan angivna oförmåga berodde följaktligen inte på någon bristande kunskap och styrker således inte något åsidosättande av bevisbördan. Som tribunalen konstaterar ovan inom ramen för prövningen av den tredje grunden ankom det på sökanden att under de aktuella omständigheterna styrka att de deklarerade kostnaderna var stödberättigande.

124 Sökandens första invändning kan således inte godtas.

2) Tidrapporterna

125 Sökanden har gjort gällande att kommissionen hade fel när den ansåg att de experter som var anställda av sökanden skulle fylla i tidrapporter. Sökanden menar att något sådant villkor inte angavs i bidragsavtalen, ej heller angavs vilken typ av uppgifter tidrapporterna skulle innehålla.

126 Även denna invändning måste underkännas. Det är visserligen riktigt att det inte angavs i bidragsavtalen att sökanden var skyldig att styrka att de deklarerade kostnaderna var stödberättigande med hjälp av tidrapporter som skulle fyllas i av den personal som deltog i de berörda åtgärderna. I nämnda avtal angavs emellertid, i artikel II.14.1, att de deklarerade kostnaderna skulle vara möjliga att identifiera och kontrollera, varvid valet av bevismedel lämnades åt sökanden. Så som kommissionen mycket riktigt påpekat utgör tidrapporter ett sätt att styrka att kostnaderna var stödberättigande.

127 För övrigt följer det inte av de slutliga revisionsrapporterna att revisorerna grundade sina slutsatser på att sökanden inte lagt fram några tidrapporter. I samtliga fall grundade revisorerna sina slutsatser på flera omständigheter. Bland annat påpekade revisorerna att det inte angavs i detalj vilken verksamhet som utförts och hur lång tid som personalen eller experterna lagt ned på varje verksamhet i tidrapporterna. Revisorerna framhöll andra brister, som den omständigheten att sökandens bokföringssystem inte gjorde det möjligt att koppla personalkostnader till de åtgärder som genomförts av sökanden, vilket därmed medförde en risk för dubbelfakturering. Revisorerna framhöll således flera fall av dubbelfakturering (se, exempelvis, kostnaderna under punkterna F 13, F 21, F 27, F 30 och F 34 inom ramen för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal A).

128 Av vad som anförs ovan följer att revisorerna föreslog att vissa kostnader skulle underkännas som icke stödberättigande, inte på grund av att sökanden inte hade lagt fram tidrapporter eller tillräckligt detaljerade rapporter, utan på grund av att sökanden inte hade styrkt att de kostnader som deklarerats för de berörda åtgärderna var stödberättigande.

129 Därmed ska denna invändning underkännas.

3) Dröjsmålet med fakturering och betalning inom ramen för de åtgärder som avsågs med bidragsavtalen B och C

130 Sökanden har kritiserat revisorerna för att de underkände vissa personalkostnader inom ramen för de åtgärder som avsågs med bidragsavtalen B och C av det skälet att fakturorna för dessa åtgärder hade betalats efter det att slutrapporten hade lagts fram för kommissionen. Sökanden menar att det endast

angavs i bidragsavtalen att kostnaderna skulle uppstå under den tid de aktuella åtgärderna pågick, inte vid vilken tidpunkt betalningarna skulle ske. I det nu aktuella fallet hade kostnaderna uppstått under den tid då åtgärderna enligt bidragsavtalen B och C pågick, även om betalningarna gjordes efter det att dessa åtgärder hade avslutats, vilket framgår av datumen på de utfärdade fakturorna. Om kommissionen endast ville kvalificera kostnader som stödberättigande om de uppstått och betalats före ett visst datum, borde den enligt sökanden ha preciserat detta i bidragsavtalen.

131 Inte heller denna invändning kan godtas, eftersom den inte grundar sig på en korrekt beskrivning av skälen till att revisorerna underkände vissa kostnader som deklarerats inom ramen för de åtgärder som avsågs med bidragsavtalen B och C.

132 Vad beträffar den åtgärd som avsågs med bidragsavtal B, följer det av den slutliga revisionsrapporten för denna åtgärd (punkt 5.2.1 5) att revisorerna underkände kostnader på sammanlagt 82 000 euro för fyra experters arbete på följande grund. Revisorerna konstaterade allmänt att dessa kostnader hade förts in i sökandens bokföringssystem och i huvudsak betalats efter den dag då slutrapporten lades fram för kommissionen, det vill säga den 4 augusti 2010. Revisorerna påpekade även att de inte hade fått ta del av de avtal som hade ingåtts med de berörda experterna och att tidrapporterna, så som följde av skriftväxlingen mellan sökanden och kommissionen, hade fyllts i efter det att nämnda åtgärd hade slutförts, efter att kommissionen begärt in dem, vilket gav upphov till tvivel om de registrerade timmarnas tillförlitlighet. Mot den bakgrunden drog revisorerna slutsatsen att det inte fanns tillräcklig bevisning för att styrka att ovan angivna kostnader hade uppstått under den period då åtgärden i fråga pågick.

133 Revisorerna redogjorde därefter i detalj för de allmänna kommentarerna i den slutliga revisionsrapporten om den åtgärd som avsågs med bidragsavtal B beträffande situationen för var och en av de fyra experterna för vilka kostnader deklarerats inom ramen för nämnda åtgärd. För expert Y, en av sökandens två delägare, föreslog revisorerna exempelvis att kostnader på sammanlagt 18 000 euro skulle underkännas på grund av att fakturan hade daterats och registrerats i sökandens räkenskaper år 2011 och betalats den 10 januari 2011, det vill säga långt efter sökandens ingivande av slutrapporten den 4 augusti 2010. Revisorerna påpekade även att det inte fanns några uppgifter som styrkte att denne expert tillhandahållit sina tjänster under den tid åtgärden pågick och att nämnda tjänster hade förts in för första gången i den reviderade slutrapport som sökanden ingav till kommissionen den 27 oktober 2010.

134 Revisorerna anförde liknande kommentarer om de tre andra experterna för vilka kostnader hade deklarerats inom ramen för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal B.

135 Sökanden har inte bestritt dessa omständigheter, som följer av den slutliga revisionsrapporten om den åtgärd som avsågs med bidragsavtal B, utan endast fört det allmänna resonemang som presenteras ovan i punkt 130.

136 Av omständigheterna ovan följer att vissa expertkostnader som deklarerats inom ramen för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal B inte underkändes enbart på grund av att fakturorna för dessa kostnader hade betalats efter ingivandet av slutrapporten, så som sökanden har antytt. Kostnaderna underkändes på grund av en rad uppgifter som inte har bestritts och som på ett konkret sätt väckte tvivel om huruvida de deklarerade kostnaderna var stödberättigande och, i synnerhet, huruvida de deklarerade kostnaderna uppstod under den tid åtgärden pågick, så som angavs i artikel II.14.1 fjärde strecksatsen i bidragsavtalen.

137 Så som kommissionen mycket riktigt har påpekat finns det nämligen berättigade skäl till att allvarligt ifrågasätta de utgifter som fakturerades och fördes in i sökandens bokföring efter ingivandet av slutrapporten. Så som kommissionen har understrukit är det dessutom besynnerligt att en faktura

som ännu inte hade förts in i sökandens bokföring kunde tas med i den slutrapport som ingavs till kommissionen, vilken enligt artikel II.15.4 i bidragsavtalen skulle innehålla en fullständig sammanställning av intäkterna och utgifterna.

138 Vad beträffande den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C följer det av punkt 5.2.1 4 i den slutliga revisionsrapporten om denna åtgärd att kostnader på sammanlagt 14 800 euro hade fakturerats av expert Z. Fakturan i fråga var daterad den 9 juni 2010, men kostnaderna fördes in i sökandens bokföringssystem den 30 september 2010 och betalades den 19 oktober 2010, det vill säga långt efter den dag då slutrapporten ingavs till kommissionen (den 21 juli 2010) och efter det att kommissionen den 24 augusti 2010 hade meddelat sökanden att den skulle underkänna alla personalkostnader som sökanden deklarerat. Revisorerna påpekade även att de inte hade fått ta del av det avtal som ingåtts mellan sökanden och experten och att tidrapporterna, så som framgår av skriftväxlingen mellan sökanden och kommissionen, hade fyllts i efter det att åtgärden hade slutförts efter att kommissionen begärt in dem. Revisorerna påpekade för övrigt att det inte fanns tillräcklig med uppgifter för att styrka expertens fakturering av 37 arbetsdagar och att de uppgifter som lagts fram endast styrkte fakturering av 11 dagar. Revisorernas slutsats blev att sökanden var tvungen att lämna en förklaring och lägga fram ytterligare uppgifter för att styrka det sammanlagda antalet dagar som fakturerats av experten och dröjsmålet med bokföringen av fakturan i sökandens bokföringssystem och föreslog att kostnader för 26 arbetsdagar som fakturerats av experten, det vill säga 10 400 euro (26 dagar x 400 euro), tills vidare skulle underkännas som icke stödberättigande.

139 Tribunalen påpekar att sökande inte har lagt fram några uppgifter, vare sig under det administrativa förfarandet eller vid tribunalen, för att ifrågasätta revisorernas konstateranden i punkt 5.2.1 4 i den slutliga revisionsrapporten för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C.

140 I likhet med vad som konstaterades för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal B, påpekar tribunalen att underkännandet av vissa kostnader för experten i fråga inom ramen för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal C inte berodde enbart på den omständigheten att expertens faktura hade betalats efter ingivandet av slutrapporten till kommissionen. Underkännandet grundade sig på en rad uppgifter, som på ett konkret sätt väckte tvivel huruvida de deklarerade kostnaderna var stödberättigande.

141 Mot bakgrund av ovanstående ska denna invändning underkännas som verkningslös.

4) Leverantörer utanför unionen inom ramen för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal B

142 Sökanden har kritiserat revisorerna för att de underkänt kostnader för framställningen av en video, inom ramen för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal B, av det skälet att kostnaderna för denna produktion hade uppkommit utanför unionen. Sökanden har gjort gällande att den tillämpliga avtalsramen inte hindrade att en stödmottagare anlitade leverantörer som var etablerade utanför unionen. Sökanden har dessutom i varje fall anfört att större delen av kostnaderna för framställningen av videon uppkommit inom unionen i det nu aktuella fallet. Slutligen har sökanden bestritt revisorernas konstaterande att sökanden inte styrkt att man valt den leverantör som uppvisade det bästa förhållandet mellan kvalitet och pris.

143 Det följer av punkt 5.2.2 1 i den slutliga revisionsrapporten om den åtgärd som avsågs med bidragsavtal B att revisorerna underkände kostnader på 52 497,16 euro för framställningen av en video som icke stödberättigande, av det skälet att dessa kostnader hade uppkommit utanför unionen. Revisorerna konstaterade dessutom att sökanden inte kunde styrka att ett upphandlingsförfarande genomförts för valet av filmproducent och att det bästa alternativet med avseende på förhållandet mellan kvalitet och pris valts. Det innebär att kostnaderna för framställningen av videon underkändes på två grunder som tribunalen ska pröva.

144 Vad beträffar den första grunden, avseende platsen där kostnaderna för filmproduktionen hade uppkommit, är det ostridigt att producenten var etablerad i Förenta staterna. Det är riktigt att bidragsavtal B inte hindrade en stödmottagare från att anlita leverantörer som var etablerade utanför unionen. I vägledningen för bidragssökande föreskrivs emellertid i punkt III.2, med rubriken ”Bestämmelser om stödberättigande kostnader”, att kostnader för att betraktas som stödberättigande ska ha uppburits av mottagaren (eller mottagarens partner) i någon av unionens medlemsstater med undantag av Danmark.

145 Vad beträffar det rättsliga värdet av vägledningen för bidragssökanden, angavs det i inledningen i vart och ett av bidragsavtalen att klausulerna i nämnda avtal skulle äga företräde framför, bland annat, innehållet i nämnda vägledning, men att denna skulle användas som ”komplement”. I det nu aktuella fallet, eftersom det inte angavs i dessa avtal var kostnaderna skulle ha uppkommit, men däremot i denna vägledning, som på så sätt kompletterade avtalen, finner tribunalen att vägledningen i det nu aktuella fallet reglerade denna specifika fråga.

146 Sökanden har visserligen vid tribunalen anfört att kostnaderna för videon i praktiken hade uppkommit inom unionen även om leverantören var ett bolag som var registrerat i Förenta staterna. Manuset skrevs, videon producerades och dubbningen gjordes inom unionen. Någon bevisning som styrker detta påstående har emellertid inte lagts fram.

147 Tribunalen finner således att sökandens resonemang inte påverkar den första grunden för revisorernas slutsats.

148 Vad beträffar den andra grunden, att sökanden inte lagt fram någon bevisning som styrker att ett upphandlingsförfarande genomfördes och att man valde den leverantör som uppvisade det bästa förhållandet mellan kvalitet och pris, påpekar tribunalen att artikel II.9.1 i bidragsavtalen hade följande lydelse:

”När en mottagare måste ingå avtal för att täcka behov avseende genomförandet av åtgärden och dessa avtal utgör kostnader för åtgärden som anges i en rubrik avseende direkta stödberättigande kostnader i den preliminära budgeten, ska mottagaren inhämta konkurrerande anbud från potentiella kandidater och tilldela avtalet till det anbud som har det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet … i enlighet med principerna om öppenhet och lika behandling av potentiella entreprenörer och se till att det inte uppstår några intressekonflikter.”

149 Tribunalen erinrar också om att det angavs i artikel II.14.1 i bidragsavtalen att kostnaderna, för att kvalificeras som stödberättigande, ”ska vara skäliga och motiverade i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning, bland annat avseende förhållandet mellan pris och kvalitet och om kostnadseffektivitet”.

150 Det följer av handlingarna i målet att kostnaderna för framställningen av en video var upptagna som direkta kostnader i den preliminära budgeten för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal B, under rubriken ”Publikationer och spridningar”. Av detta följer att revisorerna, enligt såväl artikel II.19.1 i bidragsavtalen som artikel II.14.1 i nämnda avtal, hade stöd för att begära att sökanden lade fram bevis som styrkte att ett upphandlingsförfarande hade genomförts och att man valt den bästa leverantören med avseende på förhållandet mellan pris och kvalitet och kostnadseffektivitet. Det ankom på sökanden att lägga fram denna bevisning.

151 Av handlingarna i målet framkommer inte att sökanden lade fram någon sådan bevisning.

152 De anbud som lagts fram för kommissionen, vilka återfinns i bilaga 31 till ansökan, är nämligen daterade den 18 november 2010, vilket är ett senare datum än den 9 juni 2010, då den åtgärd som avsågs med bidragsavtal B avslutades. Det strider mot vad som angavs i artikel II.9.1 i bidragsavtalen, av vilken det följer, i och med hänvisningen till ”potentiella” avtalsparter, att anbuden skulle ha getts in då åtgärden fortfarande pågick, inte efteråt.

153 De anbud som är daterade år 2008, vilka återfinns i bilaga 30 till ansökan, avsåg, så som sökanden själv har angett, en annan typ av tjänster, nämligen inspelning av en traditionell film, utan specialeffekter. Någon sådan inspelning utfördes aldrig, eftersom sökanden till slut bestämde sig för att syftena med den åtgärd som avsågs med bidragsavtal B bättre skulle uppnås om videon innehöll specialeffekter.

154 Tribunalen finner således att sökandens resonemang inte påverkar den andra grunden för revisorernas slutsats.

155 Mot bakgrund av ovanstående ska denna invändning underkännas.

5) Kvaliteten på sökandens tjänster

156 Sökanden har kritiserat revisorerna och kommissionen för att inte ta hänsyn till kvaliteten på sökandens tjänster och den omständigheten att de mål, för vilka bidragen beviljades, har uppnåtts.

157 Denna invändning kan inte godtas med hänsyn till den grundläggande principen för unionens finansiella stöd, enligt vilken bidrag endast kan beviljas för faktiskt uppkomna kostnader. Så som påpekas ovan följer det av denna princip att det inte räcker att visa att ett projekt verkligen har genomförts för att det ska vara korrekt att bevilja ett visst stöd. För att motivera tilldelning av ett specifikt stöd måste stödmottagaren dessutom visa att vederbörande har haft de bokförda kostnaderna, i enlighet med de villkor som uppställts för beviljande av stödet. Skyldigheten att iaktta de finansiella villkoren utgör ett av mottagarens grundläggande åtaganden, och utgör därigenom en förutsättning för tilldelningen av finansiellt stöd (se ovan punkt 93).

158 Med stöd av ovanstående ska den fjärde grunden underkännas.

d) Den första grunden, avseende den omständigheten att parterna aldrig kommit överens om de revisionsstandarder som tillämpades av revisorerna

159 Sökanden har gjort gällande att de revisionsstandarder som revisorerna tillämpade inte reglerades i bidragsavtalen och därmed inte varit föremål för någon överenskommelse mellan parterna. Vidare gjordes ingen hänvisning, vare sig i de preliminära eller de slutliga revisionsrapporterna, till några klausuler i nämnda avtal. Revisorerna agerade utifrån mål som fastställts ensidigt av kommissionen och inte på grundval av villkoren för uppdraget i dessa avtal. Det angripna beslutet ska ogiltigförklaras, eftersom revisorernas slutsatser och därefter det angripna beslutet vilade på regler som inte varit föremål för någon överenskommelse mellan parterna.

160 Kommissionen har anfört att denna grund ska underkännas.

161 Tribunalen påpekar först och främst att denna revision, enligt vad som anges i sammanfattningen i de slutliga revisionsrapporterna, genomfördes i enlighet med internationell revisionsstandard och i enlighet med de ”grundläggande principerna och begreppen i den internationella norm för bestyrkandeuppdrag som inrättats av Internationella revisorsförbundet”. I punkt 1.1 i de slutliga revisionsrapporterna angavs dessutom att syftet med revisionen bland annat var att kontrollera huruvida det ekonomiska bidrag som betalats ut av kommissionen hade använts enbart till den aktuella åtgärden, om de deklarerade kostnaderna hade uppkommit under den period som omfattades av det aktuella bidragsavtalet, om riktigheten i dessa kostnader kunde styrkas med lämplig dokumentation,

betalningsbevis och ett kontrollsystem och om samordnaren hade hanterat åtgärden i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning, sparsamhet och effektivitet. Denna definition av revisionens syfte återspeglade endast villkoren för stödberättigande för kostnader som deklarerats av bidragsmottagaren i artikel II.14.1 i bidragsavtalen. För övrigt agerade revisorerna i det aktuella fallet enligt artikel II.20 i nämnda avtal. Sökandens invändning, enligt vilken syftena med revisionen hade fastställts ensidigt av kommissionen, ska följaktligen underkännas.

162 Tribunalen påpekar även att en granskning av de slutliga revisionsrapporterna visar att de omtvistade kostnader som sökanden deklarerat underkändes på grund av den omständigheten att de inte uppfyllde de villkor för stödberättigande som angavs bland annat i artikel II.14.1 i bidragsavtalen. Detta följer för övrigt även av vad som anges ovan om de övriga grunder som anförts av sökanden. Som kommissionen har påpekat berör revisionsstandarderna, vilka enligt sökandens resonemang inte varit föremål för någon överenskommelse mellan parterna, endast de yrkesrelaterade och etiska standarder som revisorer ska följa när de fullgör sina uppgifter. De har ingen anknytning till villkoren för stödberättigande för de kostnader som deklarerats av sökanden. För övrigt framgår det inte av sökandens resonemang vilken koppling det skulle finnas mellan dessa revisionsstandarder och revisorernas slutsatser om kostnadernas stödberättigande. Resonemanget visar med andra ord inte på vilket sätt en revisionsstandard kan göra kostnader stödberättigande eller inte.

163 Sökandens invändning avseende revisorernas tillämpning av revisionsstandarder som inte fastställts gemensamt av parterna är följaktligen verkningslös och ska underkännas.

164 Tribunalen påpekar slutligen att sökanden i repliken har gjort gällande att sökanden uppfyllde alla redovisningsstandarder enligt den italienska lagstiftningen och att det angripna beslutet följaktligen, eftersom det enligt sökanden grundade sig på andra revisionsstandarder som inte varit föremål för någon överenskommelse mellan parterna, utgjorde ett åsidosättande av artikel 126.2 d i budgetförordningen.

165 I artikel 126.2 d i budgetförordningen föreskrivs att stödberättigande kostnader ska vara upptagna i mottagarens räkenskaper i enlighet med de redovisningsstandarder som tillämpas i det land där mottagaren är etablerad och enligt mottagarens normala rutiner för kostnadsredovisning.

166 Tribunalen påpekar emellertid, i enlighet med vad som anges ovan, att den omständigheten att kostnader som deklarerats av sökanden kan vara förenliga med de italienska redovisningsstandarderna inte alls innebär att dessa kostnader är förenliga med de villkor för stödberättigande som anges i bland annat artikel II.14 i bidragsavtalen. Följaktligen är sökandens åberopande av artikel 126.2 d i budgetförordningen inte relevant.

167 Mot bakgrund av ovanstående bedömningar kan talan inte vinna bifall såvitt avser denna grund.

e) Den andra grunden, avseende ett oskäligt dröjsmål med översändandet av de slutliga revisionsrapporterna till sökanden och kommissionens bristfälliga hantering av de berörda åtgärderna

168 Tribunalen erinrar om att sökanden har anfört två invändningar inom ramen för denna grund.

169 Den första invändningen avser ett oskäligt dröjsmål på 18 månader från den 25 januari 2012, då sökanden erhöll de reviderade utkasten till revisionsrapporter, till den 10 juni 2013, då sökanden erhöll de slutliga revisionsrapporterna. Detta långa dröjsmål gav sökanden intrycket av att kommissionen implicit hade godtagit sökandens argument mot revisorernas slutsatser och innebar att sökanden åsamkades en skada i den mån sökanden var förhindrad att bestrida kommissionens slutsatser på ett lämpligt och effektivt sätt.

170 Sökandens andra invändning är att kommissionen i allmänhet har hanterat de berörda åtgärderna bristfälligt.

171 Kommissionen har bestritt sökandens invändningar.

172 Vad beträffar den första invändningen påpekar tribunalen först och främst att det inte finns någon bestämmelse i lag eller någon avtalsklausul som reglerar hur länge en revision enligt artikel II.20 i bidragsavtalen får pågå. I punkt 3 i den sistnämnda klausulen anges endast att en revision kan företas inom fem år från och med dagen för slutbetalning. Vid bestämningen av parternas förpliktelser till följd av genomförandet av bidragsavtalen finns det ändå skäl att ta hänsyn till parternas skyldighet att fullgöra avtalet i enlighet med tro och heder. I det nu aktuella fallet var kommissionen enligt denna princip skyldig att inom skälig tid meddela sökanden revisorernas slutsatser så att sökanden skulle kunna bestrida dem på ett ändamålsenligt sätt och, i vidare bemärkelse, inte låta sökanden sväva i ovisshet vilket kunde vara till men för vederbörande.

173 Det följer av handlingarna i målet att de reviderade utkasten till revisionsrapporter för de berörda åtgärderna översändes till sökanden den 24 januari 2012. Sökanden yttrade sig över dessa reviderade utkast den 15 februari 2012. Revisorerna lade fram de slutliga revisionsrapporterna för kommissionen den 26 april 2012 och kommissionen översände dessa rapporter till sökanden den 10 juni 2013.

174 Revisionsförfarandet får således anses ha pågått i enlighet med principen om att avtal ska fullgöras i enlighet med tro och heder till den 26 april 2012, då revisorerna ingav de slutliga revisionsrapporterna till kommissionen. Tribunalen konstaterar även att det tog 13 månader, från den 26 april 2012 till den 10 juni 2013, innan de slutliga revisionsrapporterna översändes till sökanden. Tribunalen ska således pröva om dröjsmålet i det aktuella fallet var skäligt, mot bakgrund av principen om att avtal ska fullgöras i enlighet med tro och heder.

175 Mot bakgrund av ärendets art är 13 månader inte motiverat utan oskäligt. Det förekom inga kontakter mellan kommissionen och sökanden efter det att revisorerna lagt fram de slutliga revisionsrapporterna för kommissionen den 26 april 2012. Kommissionen godtog för övrigt de slutliga revisionsrapporterna i sin helhet, utan att företa några ändringar, enligt vad som följer av skrivelserna av den 10 juni 2013. Dessutom var varken föremålet för revisionerna eller innehållet i de slutliga revisionsrapporterna på något sätt komplicerat.

176 Den enda omständighet som kommissionen har åberopat för att motivera de 13 månaderna var att Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) inledde en undersökning den 10 september 2012. Enligt kommissionen tog det flera månader att kontrollera och godkänna revisorernas slutsatser på grund av att denna undersökning inleddes.

177 Tribunalen påpekar att kommissionen inte har förklarat ordentligt på vilket sätt Olafs undersökning orsakade dröjsmålet på mer än 13 månader. Undersökningen inleddes dessutom fem månader efter det att de slutliga revisionsrapporterna översänts till kommissionen, vilket visar att det i varje fall hann gå fem månader efter det att de slutliga revisionsrapporterna lades fram för kommissionen innan Olafs undersökning inleddes. Det framgår emellertid inte av handlingarna i målet att kommissionen på något sätt var aktiv under dessa fem månader.

178 Det följer av ovanstående att de dryga 13 månaderna från det att de slutliga revisionsrapporterna lades fram för kommissionen till dess rapporterna översändes till sökanden i det nu aktuella fallet utgör en oskälig tid. Således åsidosatte kommissionen sina avtalsförpliktelser så som de tolkats mot bakgrund av principen att avtal ska fullgöras i enlighet med tro och heder.

179 Det följer emellertid inte av handlingarna i målet att det oskäliga dröjsmålet med översändandet av de slutliga revisionsrapporterna till sökanden påverkade sökandens förmåga att på ett effektivt sätt bestrida revisorernas slutsatser, så som sökanden har anfört.

180 Tribunalen framhåller först och främst att sökanden, så som kommissionen mycket riktigt har noterat, vid två tillfällen, den 22 december 2011 och den 15 februari 2012, hade möjlighet att yttra sig och översända styrkande handlingar till revisorerna när revisionsrapporterna fortfarande var ännu inte var slutförda. Tribunalen framhåller även att kommissionen godtog revisorernas slutsatser i sin helhet. Under de omständigheterna är det inte visat att det oskäliga dröjsmålet med översändandet av de slutliga revisionsrapporterna till sökanden påverkade sökandens förmåga att på ett effektivt sätt bestrida revisorernas slutsatser. Tribunalen noterar dessutom att kommissionen efter att ha översänt de slutliga revisionsrapporterna gav sökanden ytterligare möjligheter att yttra sig och att ge in fler styrkande handlingar och att det var i det sammanhanget som sökanden yttrade sig i skrivelserna av den 9 juli 2013 och den 7 oktober 2013.

181 Beträffande sökandens argument, som framförts vid tribunalen, att större delen av den personal som hade hanterat åtgärderna i fråga hade hunnit sluta hos sökanden, eftersom revisionen pågick så länge, och att detta innebar att sökanden inte hade nödvändig information för att på ett effektivt sätt bestrida revisorernas slutsatser, noterar tribunalen följande.

182 Så som kommissionen mycket riktigt har påpekat följer det av handlingarna i målet att de två nyckelpersonerna för förvaltningen av de berörda åtgärderna, det vill säga experterna X och Y, fortfarande var aktiva i sökandens ledning då den nu aktuella talan väcktes och därmed kunde bistå sökanden med all nödvändig information för att bestrida revisorernas slutsatser.

183 Tribunalen framhåller dessutom att sökanden enligt artikel II.20.2 och II.20.3 i bidragsavtalen var skyldig att bevara samtliga originalhandlingar, i synnerhet avseende räkenskaper och skatt, under fem år från och med dagen för slutbetalning, det vill säga till och med år 2015. Av detta följer att dröjsmålet med översändandet av de slutliga revisionsrapporterna inte kunde påverka sökandens förmåga att åberopa ovan angivna handlingar till stöd för sina ståndpunkter, eftersom sökanden enligt avtalet var skyldig att bevara dessa handlingar till och med år 2015 och de relevanta omständigheterna i det nu aktuella fallet, det vill säga det kontradiktoriska förfarandet i revisionen, hänförde sig till år 2013.

184 Mot ovanstående bakgrund kan talan inte vinna bifall såvitt avser sökandens första invändning.

185 Sökandens andra invändning avser kommissionen allmänt bristfälliga hantering av de berörda åtgärderna. Som tecken på denna bristfälliga hantering har sökanden anfört att kommissionen inte kommunicerade med sökanden under genomförandet av dessa åtgärder, att vägledningen för bidragssökande därefter ändrades så att den numera innehåller betydligt mer information om stödberättigande kostnader, och att bidragsavtalen innehöll flera stilistiska fel.

186 Denna invändning måste underkännas som ogrundad. Vad beträffar påståendet att kommissionen inte kommunicerade med sökanden under genomförandet av de berörda åtgärderna, tyder handlingarna i målet inte på att sökanden under genomförandet av nämnda åtgärder hade behov av ytterligare information och klargöranden från kommissionen och inte heller att sökanden hade begärt något möte med kommissionen som nekats sökanden. Kommissionen har även åberopat, med rätta, den omständigheten att kommissionens ansvariga personal i november 2009 gjorde ett besök för att följa upp åtgärderna i sökandens lokaler.

187 Vad beträffar de två andra omständigheter som sökanden anfört (se ovan punkt 185), är de inte av den arten att de visar på någon bristfällig hantering från kommissionens sida.

188 Mot bakgrund av ovanstående bedömningar kan talan inte vinna bifall såvitt avser denna grund. Sökanden har inte lyckats styrka att sökanden hade någon fordran gentemot kommissionen på grundval av bidragsavtalen, och därför ska sökandens andra yrkande ogillas.

3. Det första yrkandet, att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras

189 Tribunalen erinrar om att den första delen av den andra grunden och den femte grunden ska anses ha anförts till stöd för sökandens första yrkande. Tribunalen inleder prövningen med den femte grunden.

a) Den femte grunden, avseende kommissionens avsaknad av behörighet att anta det angripna beslutet

190 Sökanden har i repliken bestritt kommissionens behörighet att anta det angripna beslutet. Sökanden har anfört att kommissionen i fråga om avtal inte får anta ensidiga rättsakter som det angripna beslutet i det nu aktuella fallet och att det ankommer på kommissionen att vid behov, för att ålägga motparten att fullgöra avtalsförpliktelser av ekonomisk art, väcka talan om betalningsanspråk med stöd av artikel 272 FEUF vid den domstol som är behörig enligt avtalet. Enligt sökanden strider det mot artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna att medge kommissionen behörighet att anta en ensidig verkställbar rättsakt för att driva in en avtalsenlig fordran i den mån kommissionens ”avtalspart” inte har något effektivt rättsmedel mot denna ensidiga rättsakt. Effektiviteten i en talan om ogiltigförklaring mot denna rättsakt påverkas av tribunalens praxis enligt vilken grunder avseende åsidosättande av avtalsklausuler och av den nationella lagstiftning som är tillämplig på avtalet inte kan tas upp till prövning vid en talan om ogiltigförklaring. Om kommissionens ”avtalspart” väcker talan om avtalsrättsligt skadeståndsansvar vid den domstol som är behörig enligt avtalet skulle kommissionen dessutom kunna göra gällande den ensidiga verkställbara rättsakt som under tiden fastställts av den domstol som prövat lagenligheten mot sin ”avtalspart”.

191 Kommissionen har anfört att denna grund är ogrundad.

192 Tribunalen erinrar om att det angripna beslutets rättsliga grund är artikel 299 FEUF och artikel 79.2 i budgetförordningen.

193 I artikel 299 första stycket FEUF anges följande:

”Akter antagna av rådet, kommissionen eller Europeiska centralbanken som medför betalningsskyldighet för andra än stater ska vara verkställbara.”

194 I artikel 79.2 i budgetförordningen föreskrivs följande:

”Institutionen får formellt fastställa en fordran [på] andra personer än medlemsstater genom ett beslut som ska räknas som verkställbart i den mening som avses i artikel 299 i EUF-fördraget.”

195 Tribunalen framhåller att artikel 79.2 i budgetförordningen ingår i ett kapitel med rubriken ”Handläggning av inkomster” som följs av ett kapitel med rubriken ”Handläggning av utgifter”. Dessa båda kapitel är inte avsedda att tillämpas på något särskilt område av unionens verksamhet, utan på samtliga insatser som hänför sig till unionens budget, vilket framgår av den omständigheten att dessa kapitel hör till avdelning IV med rubriken ”Genomförandet av budgeten” som i sig ingår i den första delen av budgetförordningen med rubriken ”Allmänna bestämmelser”.

196 Bestämmelserna i avdelning IV i budgetförordningen gäller alltså även i fråga om avtal, vilket även styrks av bland annat lydelsen i artikel 90 i budgetförordningen, som hör till den avdelningen, enligt vilken en ”betalning [endast får] ske under förutsättning att det är styrkt att motsvarande verksamhet överensstämmer med bestämmelserna i den grundläggande akten eller kontraktet”.

197 Så som tribunalen har uttalat vid flera tillfällen föreskrivs varken i artikel 299 FEUF eller i artikel 79.2 i budgetförordningen någon åtskillnad beroende på om en fordran som fastställts formellt genom ett verkställbart beslut uppkommit genom ett avtal eller är av utomobligatorisk art (se, för ett liknande

resonemang, dom av den 13 juni 2012, Insula/kommissionen, T-246/09, ej publicerad, EU:T:2012:287, punkterna 94 och 95, och dom av den 27 september 2012, Applied Microengineering/kommissionen, T-387/09, EU:T:2012:501, punkt 39).

198 Således ger såväl artikel 299 FEUF som artikel 79.2 i budgetförordningen kommissionen behörighet att anta det angripna beslutet trots den omständigheten att den fordran som avses med detta beslut är kopplad till fullgörandet av bidragsavtalen och därmed är av avtalsrättslig art.

199 Tvärtemot vad sökanden påstått strider den rättspraxis som anges ovan i punkt 197 inte mot dom av den 17 juni 2010, CEVA/kommissionen (T-428/07 och T-455/07, EU:T:2010:240, punkt 68).

200 Visserligen följer det av punkt 68 i dom av den 17 juni 2010, CEVA/kommissionen (T-428/07 och T-455/07, EU:T:2010:240), att kommissionen inom ramen för ett avtal i princip inte har rätt att anta ensidiga rättsakter och att kommissionen således inte har rätt att fatta ett beslut som berör avtalsparten i fråga, i syfte att få vederbörande att fullgöra sina ekonomiska förpliktelser enligt avtalet. Den ska i stället, i förekommande fall, väcka talan med yrkande om betalning vid behörig domstol.

201 Så som tribunalen preciserade redan i dom av den 13 juni 2012, Insula/kommissionen (T-246/09, ej publicerad, EU:T:2012:287, punkt 99) följer det emellertid av dom av den 17 juni 2010, CEVA/kommissionen (T-428/07 och T-455/07, EU:T:2010:240, punkt 68), att tribunalen när den uttalade sig på detta sätt endast angav att kommissionen, enbart med stöd av avtalet, inte får anta en ensidig rättsakt för att inkassera en avtalsenlig fordran. Det är däremot inte uteslutet att en sådan rättsakt kan antas med stöd av en bestämmelse i exempelvis budgetförordningen, så som i det nu aktuella fallet där det angripna beslutet grundades på bland annat artikel 79.2 i budgetförordningen.

202 För det fall att dom av den 17 juni 2010, CEVA/kommissionen (T-428/07 och T-455/07, EU:T:2010:240), kan tolkas så, att den innebär att kommissionen inte är behörig att anta ett verkställbart beslut för att formellt fastställa en fordran som är avtalsenlig, bör den slutsatsen under alla omständigheter omprövas, av de skäl som anges ovan i punkterna 195–198.

203 Tribunalens praxis som anges ovan i punkt 197 strider inte heller mot dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562), tvärtemot vad sökanden har anfört i svaret på en skriftlig fråga från tribunalen.

204 I dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562), prövade domstolen frågan huruvida en debetnota utgjorde en rättsakt mot vilken talan i den mening som avses i artikel 263 FEUF kunde väckas. Domstolen fann att så inte var fallet, eftersom nämnda debetnota inte gav rättsverkningar som hade sitt ursprung i myndighetsutövning, utan fick anses vara oskiljbar från avtalsförhållandet mellan parterna i detta mål (se punkterna 20 och 24 i nämnda dom).

205 Det var mot bakgrund av prövningen av den rättsliga, avtalsmässiga eller administrativa arten av en debetnota som domstolen uttalade att unionsdomstolen, om den förklarade sig behörig att pröva talan om ogiltigförklaring av sådana rent avtalsrättsliga akter, skulle riskera inte bara att urholka artikel 272 FEUF, utan också, i de fall där avtalet inte innehåller en skiljedomsklausul, att utvidga domsrätten utanför de gränser som fastställs i artikel 274 FEUF (dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 19).

206 Mot samma bakgrund underströk domstolen att en institution, särskilt kommissionen, om den väljer att tilldela finansiellt stöd genom att ingå ett avtal i enlighet med artikel 272 FEUF, är skyldig att inte gå utanför denna ram och att det således åligger institutionen att, inom ramen för relationen med dess avtalspartner, särskilt undvika användningen av tvetydiga formuleringar som kan uppfattas av

kontrahenterna som uttryck för ensidiga beslutsbefogenheter som går utöver avtalsvillkoren (dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 21).

207 Eftersom domen av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562), avsåg prövningen av en debetnota och frågan om vilka rättsmedel som stod till buds för att bestrida en sådan akt, och inte prövningen av ett verkställbart beslut, som är fallet med det angripna beslutet i det nu aktuella fallet, och inte heller frågan om behörighet för den institution som antagit ett sådant beslut, är den domen följaktligen inte relevant i det nu aktuella fallet och styrker därmed inte sökandens påstående att kommissionen inte var behörig att anta det angripna beslutet. I motsats till en debetnota, som i ett avtalsförhållande inte utgör en akt mot vilken talan om ogiltigförklaring kan väckas, är det nämligen ostridigt att det angripna beslutet utgör en sådan rättsakt i den mån den syftar till att få bindande rättsverkningar som ligger utanför avtalsförhållandet mellan parterna och som innebär utövande av offentliga maktbefogenheter som institutionen getts i egenskap av administrativ myndighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkt 20, och beslut av den 29 september 2016, Investigación y Desarrollo en Soluciones y Servicios IT/kommissionen, C-102/14 P, ej publicerad, EU:C:2016:737, punkterna 55 och 58). Trots den omständigheten att bidragsavtalen uttryckligen, i artikel II.19.5, hänför sig till kommissionens möjlighet att anta ett verkställbart beslut som det angripna beslutet i det nu aktuella målet, definieras den rättsliga arten av detta beslut fortfarande inte av nämnda avtal eller den lagstiftning som är tillämplig på avtalen, utan genom artikel 299 FEUF och artikel 79.2 i budgetförordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2012, Insula/kommissionen, T-246/09, ej publicerad, EU:T:2012:287, punkterna 94–96, och dom av den 27 september 2012, Applied Microengineering/kommissionen, T-387/09, EU:T:2012:501, punkt 39).

208 I den mån det angripna beslutet utgör en rättsakt mot vilken talan om ogiltigförklaring kan väckas, finns inte den risk för rättsstridig utvidgning av domsrätten för den domstol som gör laglighetsprövningen, som togs upp av domstolen i punkt 19 i dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen (C-506/13 P, EU:C:2015:562) (se ovan punkt 205), i det nu aktuella fallet, eftersom den domstol som är behörig enligt avtalet, det vill säga den unionsdomstol vid vilken talan väckts i enlighet med i artikel 272 FEUF i det nu aktuella fallet, inte är behörig att pröva lagenligheten av en sådan rättsakt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 oktober 2008, Helkon Media/kommissionen, T-122/06, ej publicerad, EU:T:2008:418, punkt 44). På motsvarande sätt är den situation som tas upp av domstolen i punkt 21 i ovan angiven dom (se ovan punkt 206) inte tillämplig i det nu aktuella fallet, eftersom en sådan verkställbar rättsakt som det angripna beslutet såsom påpekas ovan antas utanför avtalsförhållandet.

209 Sökanden har emellertid anfört att det strider mot artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna att medge kommissionen behörighet att anta en ensidig rättsakt för att kräva tillbaka en avtalsenlig fordran i den mån den berörda avtalsparten inte har något effektivt rättsmedel mot denna ensidiga rättsakt (se ovan punkt 190).

210 I detta avseende erinrar tribunalen om att principen om ett effektivt domstolsskydd utgör en allmän princip i unionsrätten, vilken numera kommer till uttryck i artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna (se dom av den 6 november 2012, Otis m.fl., C-199/11, EU:C:2012:684, punkt 46 och där angiven rättspraxis). Denna princip har flera beståndsdelar, bland annat rätten till domstolsprövning (dom av den 6 november 2012, Otis m.fl., C-199/11, EU:C:2012:684, punkt 48).

211 När det särskilt gäller rätten till domstolsprövning ska det noteras att för att en ”domstol” ska kunna avgöra en tvist om rättigheter och skyldigheter enligt unionsrätten med iakttagande av artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna krävs det att den har behörighet att pröva alla sakfrågor och rättsfrågor som är relevanta i det mål som är anhängigt vid den (dom av den 6 november 2012, Otis m.fl., C-199/11, EU:C:2012:684, punkt 49).

212 I det nu aktuella fallet ska tribunalen, till följd av att talan delvis har omkvalificerats, inom ramen för samma talan pröva såväl det angripna beslutets lagenlighet som huruvida kommissionens avtalsenliga fordran gentemot sökanden, vilken är orsaken till att detta beslut antogs, är välgrundad. I den mån alla faktiska och rättsliga frågor som är relevanta för den aktuella tvisten ska prövas av tribunalen, finner tribunalen att denna talan utgör ett effektivt rättsmedel i den mening som avses i artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

213 Mer allmänt påpekar tribunalen, för det fall att kommissionen antar ett verkställbart beslut för att driva in en avtalsenlig fordran av den berörda avtalsparten, att denna avtalspart, förutsatt att avtalet i fråga innehåller en skiljedomsklausul i den mening som avses i artikel 272 FEUF, har möjlighet att väcka talan vid tribunalen med stöd av både artikel 263 FEUF och artikel 272 FEUF. Inom ramen för denna talan kan nämnda avtalspart inte endast bestrida lagenligheten av det ovan angivna beslutet genom att åberopa grunder avseende fördraget eller någon annan rättsregel avseende dess tillämpning, utan även anföra grunder och argument avseende avtalet eller den lagstiftning som är tillämplig på avtalet och yrka på att tribunalen ska pröva huvudsaken i avtalstvisten mellan sökanden och kommissionen genom att, i detta avseende, utöva sin oinskränkta behörighet enligt artikel 272 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2015, Technion och Technion Research & Development Foundation/kommissionen, T-216/12, EU:T:2015:746, punkt 57, och dom av den 9 november 2016, Trivisio Prototyping/kommissionen, T-184/15, ej publicerad, EU:T:2016:652, punkt 62).

214 Mot ovanstående bakgrund kan talan inte vinna bifall såvitt avser denna grund.

b) Den första delen av den andra grunden, avseende ett oskäligt dröjsmål med översändandet av de slutliga revisionsrapporterna till sökanden

215 Tribunalen erinrar om att den anser att den första delen av den andra grunden, avseende ett oskäligt dröjsmål med översändandet av de slutliga revisionsrapporterna till sökanden, ska anses ha anförts till stöd för både det andra och det första yrkandet, i den meningen att detta dröjsmål påstås ha påverkat sökandens förmåga att försvara sig effektivt i det administrativa återkravsförfarandet som utmynnade i antagandet av det angripna beslutet (se ovan punkt 75).

216 Denna invändning kan uppenbarligen inte godtas.

217 De slutliga revisionsrapporterna översändes till sökanden genom skrivelserna av den 10 juni 2013 (se ovan punkt 27). Därmed fick sökanden ta del av nämnda handlingar innan sökanden erhöll skrivelsen av den 16 oktober 2013 genom vilken kommissionen översände debetnotorna och därigenom underrättade sökanden om att det administrativa återkravsförfarandet hade inletts (se ovan punkt 36). Följaktligen påverkade det oskäliga dröjsmålet med översändandet av de slutliga revisionsrapporterna till sökanden inte sökandens förmåga att försvara sig effektivt i det administrativa återkravsförfarandet i det nu aktuella fallet.

218 Mot ovanstående bakgrund kan talan inte vinna bifall såvitt avser denna grund. Följaktligen ska talan i sin helhet ogillas.

IV. Rättegångskostnader

219 Enligt artikel 134.1 i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

220 Tribunalen kan för övrigt, enligt artikel 135.2 i rättegångsreglerna, besluta att en rättegångsdeltagare, även om denne vunnit målet, helt eller delvis ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta framstår som befogat på grund av deltagarens uppträdande, inbegripet vid tiden före det att talan väcktes.

221 I det nu aktuella fallet har kommissionen vunnit målet och detta borde i princip föranleda tribunalen att förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet kostnaderna för det interimistiska förfarandet, i enlighet med kommissionens yrkande.

222 Tribunalen beslutar emellertid, på grund av kommissionens avtalsbrott (se ovan punkt 178) och i enlighet med artikel 135.2 i rättegångsreglerna, att kommissionen ska ersätta hälften av sökandens rättegångskostnader och att sökanden ska ersätta kommissionens rättegångskostnader och bära hälften av sina egna rättegångskostnader. Denna fördelning av rättegångskostnaderna gäller även parternas kostnader för det interimistiska förfarandet.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen i utökad sammansättning),

följande:

1) Talan ogillas.

2) ADR Center SpA ska ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader, inbegripet dess kostnader under det interimistiska förfarandet, och ska bära hälften av sina rättegångskostnader, inbegripet dess kostnader under det interimistiska förfarandet.

3) Kommissionen ska ersätta hälften av de rättegångskostnader som har uppkommit för ADR Center, inbegripet hälften av ADR Centers kostnader för det interimistiska förfarandet.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Gervasoni Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 20 juli 2017.

Underskrifter

Innehållsförteckning

I. Bakgrund till tvisten 2

A. Bidragsavtalen 2

1. Bidragsavtal A 2

2. Bidragsavtal B 2

3. Bidragsavtal C 3

4. Bidragsavtalens struktur och relevanta gemensamma klausuler 3

a) Struktur 3

b) Ingivande av rapporter och andra handlingar 3

c) Kommissionens utbetalningar 3

d) Tillämplig rätt och behöriga domstolar 3

e) Stödberättigande kostnader 4

f) Verkställbara beslut 4

g) Kontroll och revision 4

B. Genomförandet av bidragsavtalen 5

1. Bidragsavtal A 5

2. Bidragsavtal B 5

3. Bidragsavtal C 5

C. Revisionsförfarandet 6

II. Förfarandet och parternas yrkanden 8

III. Rättslig bedömning 9

A. Upptagande till prövning 9

1. Huruvida sökandens andra yrkande kan tas upp till prövning 9

2. Huruvida sökandens tredje yrkande kan tas upp till prövning 11

B. Prövning i sak 11

1. Inledande synpunkter 11

2. Det andra yrkandet 13

a) Inledande synpunkter 13

1) Tribunalens behörighet 13

2) Rättsregler som är tillämpliga på tvisten 14

b) Den tredje grunden, avseende kommissionens åsidosättande av skyldigheten att fullgöra sin bevisbörda 14

c) Den fjärde grunden, avseende oriktigheter i de slutliga revisionsrapporterna 18

1) Revisorernas sakkunskap 18

2) Tidrapporterna 19

3) Dröjsmålet med fakturering och betalning inom ramen för de åtgärder som avsågs med bidragsavtalen B och C 19

4) Leverantörer utanför unionen inom ramen för den åtgärd som avsågs med bidragsavtal B 21

5) Kvaliteten på sökandens tjänster 23

d) Den första grunden, avseende den omständigheten att parterna aldrig kommit överens om de revisionsstandarder som tillämpades av revisorerna 23

e) Den andra grunden, avseende ett oskäligt dröjsmål med översändandet av de slutliga revisionsrapporterna till sökanden och kommissionens bristfälliga hantering av de berörda åtgärderna 24

3. Det första yrkandet, att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras 27

a) Den femte grunden, avseende kommissionens avsaknad av behörighet att anta det angripna beslutet 27

b) Den första delen av den andra grunden, avseende ett oskäligt dröjsmål med översändandet av de slutliga revisionsrapporterna till sökanden 30

IV. Rättegångskostnader 30