ses indhold skal præciseres. En rent abstrakt opregning af søgsmålsgrundene opfylder ikke kravene i statutten og Domstolens procesreglement.

3. Når Domstolen er kompetent i henhold til en værnetingsklausul i en offentligretlig eller privatretlig kontrakt, kan den ikke påkende et anbringende, der ikke vedrører et kontraktspørgsmål, såsom et spørgsmål om ugrundet berigelse.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-330/88 *

I — Sagsfremstilling

1. Fra marts 1980 udførte Grifoni — der var tilslagsmodtager vedrørende visse blikkenslager- og smedearbejder — flere hverv for FFC. Disse hverv blev udført på grundlag af en forinden fastlagt rammeaftale, først efter et tilbud, Grifoni fremsatte den 21. november 1979, og herefter på grundlag af et senere tilbud af 10. marts 1984, som Kommissionen accepterede ved rekommanderet brev af 21. maj 1984. Rammeaftalen indeholdt bl.a. følgende bestemmelser:

a) En bestemmelse (artikel 16), hvorefter italiensk ret finder anvendelse, uanset udbudsbetingelsernes artikel 17.

b) En bestemmelse, der henviser til udbudsbetingelsernes artikel 16, som finder anvendelse på de af Kommissionen indgåede kontrakter; artikel 16 tillægger Domstolen enekompetence til at pådømme tvister vedrørende gennemførelsen eller fortolkningen af aftalen (artikel 17).

c) En bestemmelse, hvorefter Grifoni skulle betales ifølge listen over priser i byggesektoren i Milano (Elenco Prezzi delle Opere Edili in Milano), som er udarbejdet af Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano (artikel 3).

d) En bestemmelse, hvorefter aftalen skal gælde i et år at regne fra datoen for den første bestilling (artikel 2).

e) En bestemmelse, hvorefter der gælder følgende: Såfremt det under arbejdets udførelse viser sig, at det er nødvendigt at udføre arbejde, som ikke indgår i bestillingen, skal det pågældende arbejde, med henblik på skriftlig tilladelse, forinden forelægges for byggeadministratio-

* Processprog: italiensk.

nen, der træffer afgørelse på grundlag af et detaljeret og endeligt overslag fra virksomheden. Arbejde, som udføres på andre vilkår, vil hverken blive anerkendt eller betalt. Udgiftsberegningen fortages i videst muligt omfang på grundlag af de priser, som findes i listen over priserne for arbejder i byggesektoren i Milano; priser, som ikke findes på listen, aftales særskilt som stipuleret i artikel 3, stk. 2 (artikel 6).

f) Den nævnte artikel 3, stk. 2, indeholder en klausul, hvorefter de poster, som muligvis ikke findes i listen over priserne, aftales konkret efter fremlæggelse af en detaljeret beregning.

g) En bestemmelse, hvorefter det pågældende arbejde ville blive betalt efter regning (artikel 7).

2. På grundlag af denne rammeaftale afgav Kommissionen i en række tilfælde til Grifoni's virksomhed flere bestillinger, ifølge hvilke Grifoni hver gang fik til opgave at udføre forskelligt arbejde; af bestillingerne, som delvis er bilagt svarskriftet, fremgår, at de deri nævnte angivelser var vejledende, og at arbejdet ville blive betalt »efter regning« (bestillingens litra B).

3. I øvrigt indeholdt hver enkelt bestilling også bestemmelse G, der er affattet på samme måde som den ovennævnte artikel 6 i rammeaftalen. Denne bestemmelse indeholdt også følgende henvisning: »Arbejde, som udføres på andre vilkår end de ovennævnte, vil hverken blive anerkendt eller betalt.«

4. Grifoni's forbindelser med Kommissionen blev afbrudt i maj måned 1987, da Grifoni mente, at Kommissionen fra de forløbne år stadig skyldte ham et beløb på mindst 450 597 910 LIT. Han anmodede Kommissionen om at betale beløbet, som han stadig mente var ubetalt. Kommissionen afviste kravet, hvorefter Grifoni anlagde nærværende sag.

II — Skriftlig forhandling og parternes påstande

5. Grifoni's stævning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 14. november 1988.

6. Den skriftlige forhandling er forløbet forskriftsmæssigt. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har henvist sagen til Fjerde Afdeling.

7. *Sagsøgeren* har nedlagt påstand om, at Domstolen kender Euratom ansvarligt for misligholdelse, hvorved Grifoni frifindes for enhver modpåstand, og idet sagsøgeren tager forbehold om enhver anden mere passende dom. Sagsøgeren kræver herefter betaling af 450 597 910 LIT med renter og inflationsdækning fra kravets forfaldstid, og indtil betaling sker, eller et andet beløb, som findes rimeligt, med tillæg af dækning for ethvert senere tab, herunder som følge af retssagens omkostninger.

8. *Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

9. Grifoni har i stævningen anført, at han som følge af den af Kommissionen anvendte særlige betalingsform ikke modtog sit vederlag som aftalt, det vil sige »efter regning«.

10. I svarskriftet har Kommissionen indledningsvis søgt at tilføre sagen et fornuftigt indhold. Efter Kommissionens opfattelse kræver sagsøgeren praktisk taget betaling for yderligere arbejder. Kommissionen gennemgår herved to muligheder: Muligheden af, at der foreligger en faktisk fejl i de beregninger, som fremgår af dokumenterne — som den betragter som regninger — og den mulighed, at der faktisk foreligger yderligere arbejder, der er udført efter en ændring af bestillingen.

11. Med hensyn til den første mulighed har Kommissionen fremhævet, at sagsøgeren må løfte bevisbyrden for, at der foreligger en faktisk fejl. Med hensyn til den anden mulighed påberåber den sig klausulen om, at udførelse af arbejde, der ikke indgår i bestillingen, kræver en forudgående skriftlig tilladelse fra byggeadministrationen, som Kommissionen aldrig har givet. Kommissionen gør gældende, at sagsøgerens krav derfor savner grundlag.

A — *Spørgsmålet om karakteren af de fremlagte dokumenter (fakturaer eller opgørelser ?)*

12. I svarskriftet har Kommissionen udtalt, at betaling for arbejdet skulle ske efter regning, en betalingsordning, som udelukker arbejde ansat til et fast beløb, og hvorved der betales for de faktisk præsterede ydelser, selv om de muligvis afviger fra den oprindelige bestilling. Kommissionen har fremlagt visse skriftlige bestillinger med hertil knyttede bilag, som den betegner som fakturaer, og anført, at det af sagsøgeren udførte arbejde faktisk er blevet opgjort og betalt ifølge den aftalte ordning, det vil sige efter afslutning af bestillingsarbejdet. Betalingen af fakturaen var afslutningen på retsforholdet.

13. Det af sagsøgeren fremlagte aktstykke benævnt »opgørelsessaldo«, som udviser en kredit i hans favør, kan ikke anerkendes, eftersom det ifølge Kommissionen er udelukket, at sagsøgeren kan kræve betaling på ny for arbejde, som allerede er betalt efter princippet i nævnte betalingsordning, blot ved at fremlægge fakturaer med bemærkningen »Afsluttet arbejde«.

14. I replikken har Grifoni gjort gældende, at Kommissionen blot har fremlagt aktstykker, som den fejlagtigt betegner som »fakturaer«, skønt der ifølge ham er tale om opgørelser over udført arbejde. Opgørelserne kan ifølge sagsøgeren ikke tillægges frigørende virkning. Han fremhæver, at de fakturaer, som behørigt blev udfærdiget efter modtaget betaling, ikke er blandt de fremlagte aktstykker.

B — *Bestillings- og betalingsform*

15. Grifoni har i replikken gjort gældende, at der i forholdet mellem firmaet og Kommissionen stedse bortsås fra selv de mest simple bogholderimæssige formaliteter. Grifoni hævder, at de af firmaet præsterede ydelser for FFC blev aftalt mundtligt; kun for at de kompetente instanser kunne betale for ydelserne, blev der herefter konkret udfærdiget bestilling og opgørelser uden dog ret megen hensyntagen til, hvad der faktisk var aftalt og er færdiggjort. Sagsøgeren gør gældende, at det forhold, at bogholderiet tog hensyn til ikke-bestilt arbejde, ikke betyder, at Grifoni ikke kan antages at have udført andet arbejde end det bogførte; forholdet må snarere betyde, at firma Grifoni udførte det pågældende arbejde uanset bestillingen.

16. Kommissionen har i duplikken bestridt Grifoni's udtalelser. Herved påberåber den sig artikel 32 i finansforordningen (EFT L 356, s. 1), hvorefter der ikke kan afgives ordrer, så længe der ikke er indgået en forpligtelse til at dække ordren til fordel for ordremodtageren. Kommissionen tilføjer med henvisning til en række eksempler, at finansforordningens artikel 32 fungerer særdeles simpelt og hurtigt. Den henviser også til artikel 6 i aftalen mellem Kommissionen og firma Grifoni, hvorefter afvigelser fra aftalen eller supplerende arbejde kræver skriftligt overslag og ikke kan udføres, førend arbejdet er godkendt af lederen af FFC's byggeadministration. Kommissionen fremhæver, at betalingen i tilfælde af, at Grifoni's tillægskrav var begrundede, ville ske ved en forenklet procedure (ekspederet til godkendelse og tillægsaftale), men at firmaet, da det havde tendens til at ignorere denne regel, havde fået tilstillet en påmindelse fra chefen for FFC's byggeadministration.

17. Grifoni har i replikken detaljeret redegjort for den mekanisme, som efter hans opfattelse er blevet anvendt i hans forhold til Kommissionen med henblik på at omgå de fastsatte betalingsformaliteter; opgørelserne blev hver gang fastsat alene på grundlag af de aftalte beløb (ifølge sagsøgeren ligger opgørelserne stedse nogle få lire under beløbet for den pågældende bestilling), men uden at tage hensyn til det konkret udførte arbejde og altså uden hensyntagen til arbejde, der skulle betales. Ifølge sagsøgeren oplyste Kommissionen firma Grifoni om størrelsen af de forskellige opgørelser under planlægningen. Grifoni påførte beløbet på sit forretningspapir og sendte det derefter tilbage til Kommissionen med henblik på betaling. Ifølge sagsøgeren havde en sådan mekanisme uundgåeligt til følge, at firmaet fik en betaling, der ikke svarede til de faktisk erlagte ydelser, men alene til det beløb, der var aftalt i bestillingen. Grifoni fremhæver, at hans firma i betragtning af, at det udførte arbejde næsten altid kostede mere end det, der var aftalt i den hertil svarende bestilling, over for Kommissionen oparbejdede større og større tilgodehavender.

18. Grifoni har desuden redegjort for de metoder, hvorefter Kommissionen betalte

for det udførte tillægsarbejde (udarbejdelse af opgørelser for et højere beløb, tillægsbestilling vedrørende allerede udført arbejde). Hvad angår anvendelsen af bestemmelse G på bestillingen, hvorefter der med henblik på udførelse af arbejde, der ikke var omfattet heraf, skulle indhentes forudgående skriftlig tilladelse fra byggeadministrationen, gør sagsøgeren gældende, at der ikke er tale om »tillægsarbejde«, og at det pågældende punkt ikke finder anvendelse, fordi det er blevet tilsidesat ved parternes adfærd, som i den konkrete sag er blevet påtvunget den svageste part.

19. Grifoni har anført, at han straks blev klar over denne situation, men at Kommissionen tvang ham til at acceptere tingenes tilstand, idet den dels garanterede ham, at tilgodehavenderne ville blive dækket ved fiktiv bestilling og dels truede ham med, at han ved manglende accept for fremtiden ikke længere ville komme i betragtning til udførelse af andet arbejde. Grifoni finder, at Domstolen bør lægge vægt på den berettigede forventning, som Kommissionen hermed fremkaldte hos ham.

20. Grifoni har understreget, at det med Kommissionens bestillinger angivne arbejde ikke omhandlede det reelt bestilte og udførte arbejde eller med de faktiske datoer for ydelserne, og han tillægger Kommissionen ansvaret for, at der ikke er overensstemmelse mellem bestillingen og det faktisk udførte arbejde. Ifølge Grifoni er det Kommissionen, der ikke har overholdt formaliteterne. Han har detaljeret redegjort for disse forhold og har herved henvist til eksempler hentet fra de dokumenter, der er fremlagt som bilag til replikken; han nævner tre forhold:

— I Kommissionen findes der en forenklet procedure, som ifølge ham benævnes »direkte ordre«, og anvendes ved bestilling på beløb under 7 300 000 LIT, og som indledes med en herpå udfærdiget »bestillingsseddel«.

— Ved bestilling — rammeaftaler — kan der ikke indgås aftaler for beløb over 75-80 mio. LIT.

— Ved bestilling kan det, som kaldes den nye pris — det vil sige prisen for arbejde, der ikke er opført i den af Milano Handelskammer opførte liste, som er gældende — ikke overstige mere end 50% af selve bestillingens værdi.

21. Kommissionen har i duplikken bestridt sagsøgerens forklaringer. Den fremhæver, at sagsøgeren påberåber sig ikke eksisterende eller fordrejede procedurer, navnlig vedrørende bestilling, der er blevet afgivet ved »direkte aftale«, som af ham fejlagtigt betegnes »direkte ordre«. Kommissionen påpeger, at det i finansforordningen er fastsat, at arbejde, hvis pris er lavere end 5 000 ECU (ca. 7 500 000 LIT), kan udføres uden licitation, og at man kan foretage en bestilling ved »direkte aftale«. Ifølge Kommissionen betyder udtrykket direkte aftale, at der forhandles med én leverandør, hvorved bestilleren har pligt til at indgå en aftale til fornuftige priser.

22. Kommissionen har forklaret, at den normale procedure forløber således: En virksomhed anmodes om at fremsætte tilbud; hvis buddet er lavere end 5 000 ECU og prisen passende, afgives bestilling; hvis buddet er på over 5 000 ECU, kan det ikke accepteres, hvorefter der foranstaltes frit udbud. I det af Grifoni nævnte tilfælde er der tale om et tilbud på 10 600 000 LIT, som ikke kunne accepteres ved direkte aftale. For at undgå frit udbud gav firmaet Grifoni følgelig afkald på en del af sine krav og fremsatte nyt tilbud på 7 300 000 LIT, hvorved det fik tilslag. Herefter må firmaets udtalelse om, at de resterende 3 300 000 LIT skulle betales på anden vis, ifølge Kommissionen betegnes som fri fantasi.

23. Desuden har Kommissionen anført, at de faktiske forhold dementerer sagsøgerens udtalelser, hvorefter han blev gældsat, fordi han forlods skulle udføre arbejde, som Kommissionen dækkede med forsinket betaling. Hvordan det end forholder sig hermed, beviser den omstændighed, at opgørelserne i praksis falder sammen med størrelsen af de forskellige bestillinger ikke, at der bestod en forskel mellem de aftalte beløb og det arbejde, som faktisk blev udført og betalt. Ifølge Kommissionen skyldtes overensstemmelsen, at bestillingerne blev udarbejdet på grundlag af en prisaftale, det vil sige på grundlag af enhedspriser, som blev tilbudt af virksomheden efter frit udbud.

C — *Bevismæssige forhold*

24. I replikken har Grifoni gjort gældende, at sagens udfald afhænger af besvarelsen af spørgsmålet, om sagsøgtes udtalelser er i overensstemmelse med sandheden. Til støtte for sin opfattelse har han fremlagt en omfangsrig dokumentation, som efter hans opfattelse beviser følgende:

— Arbejdet blev bestilt mundtligt og udført ganske uafhængigt af den skriftlige bestilling, som først blev afgivet efter udført arbejde.

— Manglende overensstemmelse mellem det formelt bestilte og det, som faktisk blev aftalt og leveret efter reelt indgåede aftaler.

— Totalt manglende grundlag for de opgørelser, på grundlag af hvilke Kommissionen betalte for sagsøgerens arbejde.

25. Grifoni har tilføjet, at dette bevis også kan føres ved en undersøgelse af de anvendte materialer samt ved syn og skøn. Han har herved anmodet om, at Domstolen foranstalter bevisoptagelse. Ifølge Grifoni må det påhvile sagsøgte ved særlige midler at sandsynliggøre, at Grifoni enten slet ikke har udført og/eller har foretaget en fejlagtig bedømmelse af det arbejde, som han anfører at have udført uden betaling. Tillige anmoder han om, at Domstolen foretager en undersøgelse af det af firmaet Grifoni faktisk udførte arbejde og af beregningen af de beløb, han har krav på i den anledning; herved bør Domstolen benytte sig af samtlige de bevismidler, der omtales i procesreglementets artikel 45, stk. 2. Han har forelagt Domstolen for en liste over vidner, der vil kunne bekræfte hans udtalelser, og fremhævet, at det bør tillægges særlig vægt, at parterne giver personligt fremmøde, og at der indhentes sagkyndig bistand, der kan bringe på det rene,

— hvilket arbejde firmaet Grifoni faktisk har udført

— hvilke beløb han har krav på for arbejdets udførelse

— hvilke beløb han har fået udbetalt, og

— hvilke beløb Grifoni stadig ikke har fået dækket af sagsøgte.

26. Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgerens bevisbegæring i det hele bør afvises. Det er Kommissionens opfattelse, at en afhøring ved Domstolen ikke vil give konkrete resultater, ligesom udmeldelse af sagkyndig bistand enten er unødvendig eller udelukket, for så vidt som temaet ikke er omfattet af den sagkyndiges kompetence. Kommissionen anfører således, at det ikke er en sagkyndig, men firmaet, der skal godtgøre, at der er udført tillægsarbejde. Der er tillige intet behov for en sagkyndig eller for særlig regnskabskyndighed for at fastslå, hvad sagsøgerens restkrav kan være, idet kriterierne for prisfastsættelsen er anført i kontrakten.

27. Det er i øvrigt Kommissionens opfattelse, at vidnebevis bør være afskåret, da sagsøgeren ikke har præciseret, hvilket bevistema vidnerne skal høres om. Denne form for bevis er forbudt ved artikel 2722 i Italiens civillovbog og ved den særlige kontraktbestemmelse, der allerede er citeret, og hvorefter enhver ændring i kontrakten skal ske ved skriftlig aftale.

D — *Spørgsmålet om der foreligger et nyt anbringende*

28. Sagsøgerens replik afsluttes med krav om et beløb, som afviger fra det i stævningen påstående. Han har herom nærmere forklaret, at han i stævningen undlod at præcisere sit krav for ydelser præsteret i forbindelse med udførelse af andet arbejde; heri indgår bistand ved lægning af afløbsrender, afsatser og tage samt nedbrydning af tage, da det herfor skyldige beløb ikke var opført. Efter at have indhentet oplysninger hos Milano Handelskammer har sagsøgeren anført, at det ved afgivelsen af replik først endelig blev muligt at foretage en beregning af prisen for det anførte arbejde. Han gør gældende, at de beløb, som endnu skyldes firmaet, angår arbejde, der endnu aldrig er blevet betalt, eller arbejde, som vel er blevet betalt, men ikke med det faktisk skyldige beløb, kun med de beløb, som var aftalt mellem parterne i rammeaftalen. Han skønner derfor, at hans samlede krav over for Kommissionen andrager 993 494 064 LIT.

29. I duplikken har Kommissionen gjort gældende, at sagsøgeren med replikken har ændret de tidligere påstande. Den opfatter ændringen som et nyt anbringende, som ifølge procesreglementets artikel 42, stk. 2, ikke kan fremsættes.

30. Hvad angår de resultater, sagsøgeren er kommet til, konstaterer Kommissionen, at næsten 80% af sagsøgerens krav indgår i

posten »Diverse«, hvilket praktisk set betyder, at beløbet ikke kan underkastes en detaljeret undersøgelse.

31. Afslutningsvis anfører Kommissionen, at påstanden om betaling af 993 494 064 LIT er for sent fremsat og derfor bør afvises, og den anmoder Domstolen om at afsige frifindelsesdom, hvad angår de øvrige påstande, der er nedlagt i stævningen.

C. N. Kakouris
Refererende dommer