middelen waarop het beroep wordt gebaseerd, en duidelijk laten uitkomen welke die middelen zijn. De blote opsomming daarvan voldoet niet aan de vereisten van 's Hofs Statuut en het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

3. Wanneer het Hof zijn bevoegdheid ontleent aan een arbitragebeding, vervat in een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke overeenkomst, kan het niet een middel zoals ongerechtvaardigde verrijking onderzoeken, dat een niet-contractuele grondslag heeft.

# RAPPORT TER TERECHTZITTING
## in zaak C-330/88 *

## I — Feiten

1. Vanaf maart 1980 verrichtte Grifoni (hierna: „verzoeker") herhaaldelijk werkzaamheden als aannemer van loodgietersen beslagwerk voor het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (hierna: „GCO"). De werkzaamheden werden verricht in het kader van een tevoren vastgesteld raamakkoord, nadat verzoeker eerst een aanbieding had gedaan op 21 november 1979 en vervolgens op 10 maart 1984; deze laatste aanbieding werd door de Commissie bij aangetekende brief van 21 mei 1984 aanvaard. Het raamakkoord bevatte onder meer de volgende clausules:

a) artikel 16 bepaalt, dat in afwijking van artikel 17 van de aanbestedingsvoorwaarden Italiaans recht van toepassing is;

b) artikel 17 verwijst naar artikel 16 van de aanbestedingsvoorwaarden, dat van toepassing is op door de Commissie geplaatste opdrachten; dit artikel verklaart het Hof uitsluitend bevoegd kennis te nemen van geschillen inzake de uitvoering of de uitlegging van de opdracht;

c) ingevolge artikel 3 wordt verzoeker betaald volgens de lijst voor bouwprijzen te Milaan (Elenco Prezzi delle Opere Edili in Milano), uitgegeven door de Kamer van Koophandel, Industrie, Ambacht en Landbouw van Milaan;

d) volgens artikel 2 bedraagt de duur van de overeenkomst één jaar, te rekenen vanaf de datum van de eerste opdracht;

e) indien tijdens de uitvoering van de werken blijkt, dat niet in de opdracht begrepen werken moeten worden uitgevoerd, moet de directie werken daarvoor na overlegging door de onderneming van een gedetailleerde, definitieve specificatie

* Procestaal: Italiaans.

voorafgaand schriftelijk toestemming geven. Op andere wijze uitgevoerde werken worden niet erkend en derhalve niet betaald. De specificatie wordt voor zover mogelijk opgemaakt volgens de lijst voor bouwprijzen te Milaan; niet in die lijst opgenomen prijzen worden overeengekomen zoals in artikel 3, lid 2, is vermeld (artikel 6);

f) artikel 3, lid 2, bepaalt dat eventueel niet in de prijslijst opgenomen rubrieken van geval tot geval na overlegging van een gedetailleerd overzicht worden overeengekomen;

g) volgens artikel 7 worden de werken „per uitgevoerd werk" in rekening gebracht.

2. Op grond van dit raamakkoord gunde de Commissie verzoeker meerdere opdrachten, waarbij hem de uitvoering van verschillende werken werd toevertrouwd; in de opdrachten, waarvan er enkele in bijlage bij het verweerschrift zijn gevoegd, werd eraan herinnerd dat de daarin vermelde hoeveelheden indicatief waren en dat de werken volgens de daadwerkelijk uitgevoerde hoeveelheden zouden worden geboekt (punt B van de opdracht).

3. Voorts bevatte elke opdracht een clausule G, met dezelfde inhoud als bovengenoemd artikel 6 van het raamakkoord. Zij bevatte ook de bepaling, dat op andere wijze uitgevoerde werken niet zouden worden erkend en derhalve niet betaald.

4. De relatie tussen verzoeker en de Commissie werd in mei 1987 verbroken; verzoeker stelde dat de Commissie hem over de afgelopen periode nog minstens een bedrag van 450 597 910 LIT verschuldigd was. Hij sprak de Commissie aan tot betaling van het bedrag dat hij naar zijn mening nog te vorderen had. Toen de Commissie weigerde de gevraagde som te betalen, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.

**II — De schriftelijke procedure en conclusies van partijen**

5. Het beroep van verzoeker is op 14 november 1988 ter griffie van het Hof ingeschreven.

6. De schriftelijke procedure heeft een normaal verloop gehad. Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan, en heeft de zaak naar de Vierde kamer verwezen.

7. *Verzoeker* concludeert dat het den Hove behage, iedere andersluidende vordering af te wijzen en, behoudens iedere gunstigere beslissing, vast te stellen dat de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EGA) haar verplichtingen niet is nagekomen en haar te veroordelen tot betaling aan verzoeker van 450 597 910 LIT, vermeerderd met rente en waardecorrectie voor het tijdvak tussen het ontstaan van de schuld en de betaling ervan, of van ieder bedrag dat het Hof in de loop van het geding passend zal achten, en tot vergoeding van alle latere schade, daaronder begrepen de kosten van het onderhavig geding.

8. De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoeker te verwijzen in de kosten.

**III — Middelen en argumenten van partijen**

9. In zijn verzoekschrift betoogt *verzoeker* dat hij wegens het bijzondere betalingssysteem dat de Commissie hanteert, niet is betaald zoals was overeengekomen, dat wil zeggen „per uitgevoerd werk".

10. De *Commissie* tracht in haar verweerschrift allereerst het in het verzoekschrift gestelde te verduidelijken. Haars inziens vraagt verzoeker in feite om betaling van aanvullende werken. Zij onderzoekt twee mogelijkheden: in de eerste plaats een rekenfout in de stukken die zij als rekeningen kwalificeert en in de tweede plaats de daadwerkelijke uitvoering van aanvullende werken, in afwijking van de opdracht.

11. Ten aanzien van de eerste mogelijkheid merkt de Commissie op, dat de bewijslast van een rekenfout op verzoeker rust. Wat de tweede mogelijkheid betreft verwijst zij naar de clausule volgens welke voor de uitvoering van niet in de opdracht begrepen werken voorafgaande schriftelijke toestemming van de directie Werken nodig was, die de Commissie nooit heeft gegeven. Het verzoek is derhalve ongegrond.

A — *Kwalificatie van de overgelegde stukken (rekeningen of specificaties ?)*

12. In haar verweerschrift stelt de *Commissie* dat de werken inderdaad per uitgevoerd werk moesten worden geboekt. In dit systeem zijn aanbestedingen à forfait uitgesloten en worden de werkelijk uitgevoerde verrichtingen betaald, ook al verschillen deze eventueel van de oorspronkelijke opdracht. Onder verwijzing naar enkele schriftelijke opdrachten met bijbehorende stukken, die zij als rekeningen aanmerkt, betoogt zij echter dat de door verzoeker uitgevoerde werken inderdaad volgens het overeengekomen systeem, dat wil zeggen per uitgevoerd werk, werden geboekt en betaald. Door betaling van de rekening hield de rechtsbetrekking op te bestaan.

13. De als „openstaande rekeningen" bestempelde nota van verzoeker, waaruit zou blijken dat verzoeker nog een vordering op de Commissie heeft, kan niet worden gerechtvaardigd. Verzoeker kan niet een tweede keer betaling vorderen voor werken die, na overlegging van de rekeningen met vermelding „eindstand van de werken", reeds „per uitgevoerd werk" zijn betaald.

14. In repliek stelt *verzoeker*, dat de Commissie alleen stukken heeft overgelegd die zij ten onrechte als „rekeningen" aanmerkt. Het gaat hier immers om „specificaties" van uitgevoerde werken. Deze specificaties kunnen niet als kwijting gelden. De op grond van de verrichte betalingen regelmatig opgemaakte rekeningen komen niet in de stukken voor.

B — *Het systeem voor opdrachten en betalingen*

15. Verzoeker stelt in repliek, dat in zijn betrekkingen met de Commissie zuiver boekhoudkundige formaliteiten altijd achterwege zijn gebleven. De werken die zijn bedrijf voor het GCO heeft uitgevoerd, zijn altijd mondeling overeengekomen; alleen om de desbetreffende organen in staat te stellen de desbetreffende betalingen te doen, zijn daarna telkens opdrachten en specificaties opgemaakt, zonder dat er al te lang bij stil werd gestaan wat er daadwerkelijk was overeengekomen en uitgevoerd. Uit de omstandigheid dat in de boekhouding rekening was gehouden met niet in de opdracht opgenomen werken, mag niet worden afgeleid dat verzoeker in casu geen andere werken had uitgevoerd, maar alleen dat de door de onderneming uitgevoerde werken buiten het kader van de betrokken opdracht vielen.

16. De Commissie betoogt in dupliek, dat de stellingen van verzoeker onjuist zijn. Zij verwijst hiertoe naar artikel 32 van het Financieel Reglement (PB 1977, L 356, blz. 1), volgens hetwelk een opdracht alleen kan worden geplaatst nadat onder gegarandeerde dekking van de opdracht de betalingsverplichting ten behoeve van de begunstigde is aangegaan. Aan de hand van voorbeelden laat zij zien dat artikel 32 van het Financieel Reglement uiterst eenvoudig en snel werkt. Volgens artikel 6 van de overeenkomst tussen de Commissie en verzoeker kunnen varianten of aanvullende werken slechts na schriftelijke prijsopgave en alleen met goedkeuring van het hoofd van de afdeling Infrastructuur van het GCO worden uitgevoerd. Indien de aanvullende vorderingen van verzoeker gerechtvaardigd waren, zou betaling volgens de vereenvoudigde procedure verzekerd zijn (gezien voor goedkeuring — aanvullende betalingsverplichting), maar daar verzoeker een zekere neiging vertoonde om dit voorschrift te negeren, heeft het hoofd van de afdeling Infrastructuur van het GCO hem een schriftelijke aanmaning gestuurd.

17. Verzoeker gaat in repliek uitvoerig in op het systeem dat in zijn betrekkingen met de Commissie werd gehanteerd ten einde de betalingsformaliteiten te omzeilen; de specificaties werden telkens uitsluitend opgemaakt op basis van de aangegane betalingsverplichtingen (volgens verzoeker liggen alle specificaties inderdaad enkele lires onder het bedrag van de desbetreffende opdrachten), terwijl de daadwerkelijk verrichte en derhalve te betalen werken buiten beschouwing werden gelaten. De Commissie deelde verzoeker het bedrag van de verschillende specificaties mee ter voorbereiding van het eerste ontwerp, dat hij op zijn briefpapier met briefhoofd copieerde en vervolgens voor betaling naar de Commissie zond. Een dergelijk systeem had tot onvermijdelijk gevolg, dat verzoeker niet op basis van de daadwerkelijk uitgevoerde werken, maar uitsluitend aan de hand van het in de opdracht genoemde bedrag kon worden betaald. Aangezien het bedrag van de door verzoeker verrichte werken bijna altijd hoger uitviel dan het in de desbetreffende opdracht genoemde bedrag, had hij ten slotte steeds hogere bedragen van de Commissie te vorderen.

18. Vervolgens zet verzoeker uiteen, hoe de Commissie de aanvullende werken betaalde

(specificaties voor een hoger bedrag, aanvullende opdrachten voor reeds uitgevoerde werken). Met betrekking tot de toepassing van clausule G van de opdrachten, volgens welke verzoeker voor de uitvoering van niet in de opdracht begrepen werken voorafgaande schriftelijke toestemming van de directie Werken nodig had, stelt verzoeker dat hier geen sprake is van „aanvullende werken" en dat deze clausule niet kan worden toegepast, omdat zij door de houding van partijen is achterhaald; overigens is deze houding in casu aan de zwakkere partij opgedrongen.

19. Verzoeker stelt dat hij zich onmiddellijk rekenschap gaf van de situatie, maar dat de Commissie hem dwong een dergelijke stand van zaken te accepteren; dat gebeurde enerzijds met de garantie dat de hogere bedragen hem via fictieve opdrachten zouden worden uitbetaald en anderzijds met de bedreiging, dat hij in de toekomst geen opdrachten meer zou krijgen als hij de werken niet zou uitvoeren. In ieder geval zou rekening moeten worden gehouden met het gewettigd vertrouwen dat de Commissie bij verzoeker had gewekt.

20. De door de Commissie geplaatste opdrachten stroken geenszins met de daadwerkelijk opgedragen en uitgevoerde werken, noch met de data waarop de werken werden uitgevoerd; de omstandigheid dat de opdrachten en de daadwerkelijk uitgevoerde werken niet overeenstemmen, is aan de Commissie te wijten. De Commissie heeft zich niet gehouden aan de formele beperkingen die zij in acht moest nemen. Verzoeker gaat aan de hand van voorbeelden uit de stukken uitvoerig op de situatie in en noemt met name drie punten:

— bij de Commissie bestaat een vereenvoudigde procedure voor „eigen werkzaamheden", wanneer het gaat om opdrachten voor minder dan 7 300 000 LIT; zij treedt in werking door de uitgifte van de desbetreffende „bestelbon";

— met de procedure opdracht-inschrijving-raamakkoord kunnen geen betalingsverplichtingen van meer dan 75 tot 80 miljoen LIT worden aangegaan;

— in het kader van een opdracht mag de zogenaamde nieuwe prijs, dat wil zeggen de prijs van de niet op de lijst van de Kamer van Koophandel van Milaan voorkomende werken, niet meer dan 50% van de opdracht bedragen.

21. De *Commissie* betoogt in dupliek dat de stellingen van verzoeker onjuist zijn. Verzoeker baseert zich op niet-bestaande of onjuiste procedures, met name wat betreft de onderhandse opdrachten, die verzoeker ten onrechte als „eigen werkzaamheden" bestempelt. Het Financieel Reglement van de Commissie bepaalt dat voor werken waarmee een bedrag van niet meer dan 5 000 ECU (± 7 500 000 LIT) gemoeid is, geen offertes hoeven te worden gevraagd en een onderhandse opdracht kan worden uitgeschreven. Met onderhandse overeenkomsten wordt volgens de Commissie bedoeld dat met één leverancier wordt onderhandeld en dat de opdrachtgever verplicht is een overeenkomst tegen gepaste prijzen af te sluiten.

22. In de praktijk gebeurt het volgende. Een onderneming wordt uitgenodigd een aanbieding te doen; wanneer de aanbieding lager dan 5 000 ECU is en de prijs aanvaardbaar, wordt de opdracht geplaatst; wanneer de aanbieding boven de 5 000 ECU ligt, kan zij niet worden geaccepteerd en wordt overgegaan tot een offerte-aanvraag. In het door verzoeker genoemde geval was er inderdaad sprake van een aanbieding van 10 600 000 LIT, die niet voor een onderhandse opdracht in aanmerking komt. Ter voorkoming van een offerte-aanvraag heeft verzoeker afgezien van een gedeelte van zijn prijs en een nieuwe aanbieding voor 7 300 000 LIT uitgebracht, waardoor hij de opdracht kreeg. Voor het overige berust de stelling dat het resterend bedrag van 3 300 000 LIT op andere wijze zou worden betaald, op louter fantasie.

23. Overigens weerleggen de feiten verzoekers stellingen, volgens welke hij zich in de schulden had gestoken om voor de Commissie vervroegd werken uit te voeren, die deze met vertraging zou hebben betaald. Hoe dit ook zij, de omstandigheid dat het bedrag van de specificaties nagenoeg overeenstemt met dat van de desbetreffende opdrachten, bewijst niet dat er verschillen bestaan tussen de aangegane betalingsverplichtingen en de daadwerkelijk uitgevoerde en dus te betalen werken. Die overeenstemming vloeit voort uit het feit dat de opdrachten op basis van een prijsakkoord werden opgemaakt, dat wil zeggen op basis van door de onderneming in antwoord op de offerte-aanvraag geboden eenheidsprijzen.

C — *Maatregelen van instructie*

24. Verzoeker stelt in repliek, dat de uitkomst van de zaak zal afhangen van de vraag of de stellingen van verweerster met de waarheid stroken. Daartoe produceert hij een omvangrijk dossier, waaruit volgens hem het volgende blijkt:

— hij heeft mondeling opgedragen werken uitgevoerd, die geenszins met de schriftelijke opdracht stroken; de schriftelijke opdracht werd pas opgesteld toen de werken al waren voltooid;

— er is geen overeenstemming tussen hetgeen formeel is opgedragen en hetgeen daadwerkelijk is overeengekomen en geleverd;

— de volledige onbetrouwbaarheid van de specificaties op basis waarvan de door verzoeker uitgevoerde werken werden betaald.

25. Het bewijs hiervoor kan worden geleverd door verificatie van de voor de uitvoering gebruikte materialen en een plaatsopneming. Bijgevolg vraagt verzoeker het Hof, maatregelen van instructie te gelasten. Op verweerster rust de last, met specifieke middelen te bestrijden dat de werken die verzoeker stelt te hebben uitgevoerd zonder daarvoor betaald te zijn, niet zijn uitgevoerd en/of onjuist zijn beraamd. Bovendien verzoekt hij het Hof, de door verzoeker daadwerkelijk uitgevoerde werken te controleren en de hem dientengevolge verschuldigde bedragen te berekenen met behulp van alle maatregelen van instructie als vermeld in artikel 45, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering. Hij legt aan het Hof een lijst van getuigen over die de echtheid van zijn stellingen kunnen bevestigen met de verklaring, dat bijzonder belang moeten worden toegekend aan de comparitie van partijen alsmede aan de instelling van een deskundigenonderzoek ten einde het volgende vast te stellen:

— welke werken zijn door verzoeker daadwerkelijk uitgevoerd;

— welke bedragen zijn hem voor de uitvoering van deze werken verschuldigd;

— welke bedragen heeft verzoeker nog van verweerster te vorderen.

26. De Commissie stelt, dat het verzoek om maatregelen van instructie in zijn geheel moet worden afgewezen. Persoonlijke ondervraging geeft geen concreet resultaat en een eventueel technisch deskundigenonderzoek is of zinloos, of ontoelaatbaar omdat hetgeen wordt gevraagd niet binnen de bevoegdheid van de deskundige valt. Het is niet de taak van een deskundige, maar van verzoeker om te bewijzen dat aanvullende werken zijn uitgevoerd. Voor de vaststelling van de eventuele bedragen die verzoeker nog te vorderen heeft, heeft bovendien niemand een deskundige of een boekhoudkundig onderzoek nodig, omdat de criteria voor bepaling van de prijzen in het akkoord zijn vastgelegd.

27. Getuigenbewijs is volgens de Commissie ontoelaatbaar, omdat verzoeker niet duidelijk aangeeft op welke onderdelen van de bewijsaanbieding de getuigen moeten worden gehoord. Deze bewijsaanbieding is verboden ingevolge artikel 2722 van de Italiaanse Codice civile en voornoemde specifieke contractuele bepaling, volgens welke alle contractuele wijzigingen schriftelijk moeten worden overeengekomen.

D — *Nieuw middel*

28. In repliek vordert verzoeker een ander bedrag dan hij in het verzoekschrift had gevorderd. Hij stelt te hebben vergeten, in het verzoekschrift een specificatie te geven van de bedragen die verschuldigd zijn voor bij de uitvoering van andere opdrachten verrichte werken, zoals hulp bij het aanbrengen van waterafvoer, beschermplaten, daken en het slopen van daken, daar de voor dergelijke rubrieken verschuldigde bedragen open waren gelaten. Op aanwijzing van de Kamer van Koophandel van Milaan heeft hij nu eindelijk ook een beraming van die rubrieken kunnen maken. Voor het overige blijkt, dat de resterende vordering van verzoeker betrekking heeft op werken die nooit zijn betaald of werken waarvoor minder is betaald dan daadwerkelijk verschuldigd was volgens het tussen partijen gesloten raamakkoord. Zijn totale vordering op de Commissie bedraagt derhalve 993 494 064 LIT.

29. In dupliek stelt de Commissie, dat verzoeker in repliek zijn eerdere conclusies heeft gewijzigd. Zij beschouwt deze wijziging als een voordracht van nieuwe middelen, die ingevolge artikel 42, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering verboden is.

30. Met betrekking tot de conclusies van verzoeker stelt de Commissie vast, dat on-

geveer 80% van de door hem gevorderde som onder de rubriek „diversen" valt, wat in de praktijk betekent dat gedetailleerde berekeningen omtrent het bedrag ontbreken.

31. De Commissie concludeert, dat het verzoek tot betaling van 993 494 064 LIT te laat is ingediend en mitsdien niet-ontvankelijk is en verzoekt het Hof, alle andere in het oorspronkelijke verzoekschrift neergelegde vorderingen af te wijzen.

C. N. Kakouris
rechter-rapporteur