RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

19. marts 2003 *

I sag T-273/01,

Innova Privat-Akademie GmbH, Berlin (Tyskland), ved Rechtsanwalt R. Wöstmann

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. de Pauw og B. Martenczuk, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg

sagsøgt,

angående en påstand om erstatning for det tab, som sagsøgeren hævder at have lidt i forbindelse med den manglende finansiering ved hjælp af det finansielle instrument ECIP (European Community Investment Partners) af et projekt med henblik på stiftelse af et blandet selskab vedrørende erhvervsuddannelse i Indien,

* Processprog: tysk.

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne J. Azizi og M. Jaeger,

justitssekretær: fuldmægtig D. Christensen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. december 2002,

afsagt følgende

Dom

De relevante retsregler

1 Det finansielle instrument »European Communities Investment Partners« blev administreret af Kommissionen siden 1988. I den for sagen relevante periode var det retlige grundlag for ordningen Rådets forordning (EF) nr. 213/96 af 29. januar 1996 om gennemførelse af det finansielle instrument »European Communities Investment Partners« til fordel for lande i Asien, Latinamerika, Middelhavsområdet samt Sydafrika (EFT L 28, s. 2, herefter »ECIP-forordningen«).

2 I henhold til artikel 1, stk. 1, i denne forordning iværksætter Fællesskabet inden for rammerne af det økonomiske samarbejde med landene i Asien, Latinamerika, Middelhavsområdet samt Sydafrika i perioden 1995-1999 særlige samarbejdsformer, som har til formål at fremme investeringer af fælles interesse foretaget af erhvervsvirksomheder i Fællesskabet, navnlig i form af joint ventures med lokale erhvervsvirksomheder i de pågældende støtteberettigede lande.

3 ECIP-forordningens artikel 2 fastsætter med henblik herpå fire typer faciliteter til finansiering. Den for sagen relevante er nr. 2, som giver Fællesskabet mulighed for at finansiere følgende foranstaltninger:

»feasibility-undersøgelser og andre foranstaltninger fra de erhvervsvirksomheders side, der agter at oprette joint ventures eller foretage investeringer, ved ydelse af rentefrie lån på op til 50% af udgifterne, dog maksimalt 250 000 ECU, inden for hvilket beløb der maksimalt kan finansieres rejseomkostninger på 10 000 ECU ved gavebistand i forbindelse med forberedende feasibility-undersøgelser«.

4 De midler, der omfattes af facilitet nr. 2, skal i princippet ydes som rentefrie lån. Ifølge ECIP-forordningens artikel 5, stk. 2, skal rentefrie lån tilbagebetales efter regler, som Kommissionen fastsætter, idet indfrielsesperioden skal være så kort som mulig og i intet tilfælde længere end fem år. Forskuddene skal ikke tilbagebetales, hvis foranstaltningerne har givet et negativt resultat.

5 Det finansielle instrument ECIP blev gennemført ved medvirken af specialiserede finansieringsinstitutter, som i henhold til ECIP-forordningens artikel 3, stk. 1, skulle udvælges af Kommissionen. Ifølge forordningens artikel 4, stk. 2, kunne

ansøgninger til facilitet nr. 2, 3 og 4 kun indgives af de pågældende virksomheder via disse finansieringsinstitutter. Fællesskabsmidlerne blev stillet til de deltagende virksomheders rådighed udelukkende via finansieringsinstituttet.

6 Det fastslås i ECIP-forordningens artikel 6, at den endelige finansieringsafgørelse blev truffet af Kommissionen, der påså, at forordningens kriterier blev overholdt, og at projektet var foreneligt med Fællesskabets politikker, herunder navnlig udviklingssamarbejdspolitikken, samt at projektet var af gensidig interesse for Fællesskabet og det pågældende udviklingsland.

7 Kommissionens fremgangsmåde ved behandling af hver ansøgning var detaljeret beskrevet i en instruks vedrørende ECIP-proceduren, som det enkelte finansieringsinstitut havde adgang til.

8 Kommissionens afgørelser blev forberedt af en styringskomité sammensat af tjenestemænd fra de forskellige kompetente tjenestegrene i Kommissionen. ECIP-procedureinstruksens punkt 8.1.D bestemte:

»ECIP-sektionen underretter finansieringsinstituttet om resultatet af styringskomitéens gennemgang. Når styringskomitéen har foreslået, at et projekt godkendes, finder underretning af finansieringsinstituttet sted før Kommissionens endelige beslutning. Denne underretning sker således alene med oplysningsformål og udgør ikke et tilbud om finansiering.«

9 Punkt 8.1.E i instruksen tilføjede:

»Når styringskomitéen har anbefalet, at en ansøgning imødekommes, tager ECIP-sektionen de nødvendige skridt til at opnå den endelige afgørelse i sagen fra Kommissionen. Kommissionens eventuelle afgørelse meddeles finansieringsinstituttet ved fremsendelse af de særlige betingelser for projektet fra ECIP-sektionen til finansieringsinstituttet.«

10 I overensstemmelse med ECIP-forordningens artikel 11 udløb denne den 31. december 1999. I løbet af 1999 vurderede Kommissionen, at på grund af forskellige problemer, der havde været i forbindelse med gennemførelsen af ordningen, skulle det finansielle instrument ECIP ikke forlænges ud over denne dato. Den forelagde derfor et forslag fra Europa-Parlamentet og Rådet til forordning om afslutning og afvikling af projekter, der tidligere var godkendt af Kommissionen i medfør af ECIP-forordningen.

11 Den 4. april 2001 udstedte Parlamentet og Rådet forordning (EF) nr. 772/2001 af 4. april 2001 om afslutning og afvikling af projekter, der tidligere er godkendt af Kommissionen i medfør af ECIP-forordningen (EFT L 112, s. 1). I henhold til denne forordnings artikel 1, stk. 1, træffer Kommissionen de nødvendige foranstaltninger til afslutning og afvikling af projekter, der er godkendt i medfør af ECIP-forordningen.

Faktiske omstændigheder

12 Den 10. december 1998 indgav Innova Privat-Akademie GmbH via finansieringsinstituttet Berliner Bank c/o Landesbank Berlin (herefter »banken«) en ansøgning

til Kommissionen om tilskud med henblik på finansiering af et projekt inden for rammerne af ECIP-instrumentet. Det pågældende projekt bestod af en feasibility-undersøgelse med henblik på stiftelse af et blandet selskab vedrørende erhvervsuddannelse i Indien.

13 Ved telefax af 5. januar 1999 fra ECIP's tekniske serviceafdeling til banken anerkendte Kommissionen modtagelsen af ansøgningen. Denne telefax angav udtrykkeligt, at den ikke var en tilladelse, og at vurderingen af projektet ville ske efterfølgende. Sagsøgeren fik modtagelseskvitteringen via banken.

14 Ved telefax af 18. januar 1999 oplyste banken sagsøgeren om, at fra den 5. januar 1999 ville alle omkostninger afholdt i forbindelse med feasibility-undersøgelsen være støtteberettigede udgifter i henhold til den indgivne ansøgning om tilskud.

15 Ved telefax af 31. marts 1999 meddelte banken ansøgeren, at ansøgningen om tilskud vedrørende feasibility-undersøgelsen var blevet godkendt for et beløb på 115 328 EUR.

16 Ved telefax af 26. august 1999 til banken anførte Kommissionen, at ECIP's styringskomité havde behandlet ansøgningen om tilskud den 25. marts 1999, og at Kommissionens tjenestegrene havde erklæret at være positiv under de i telefaxen anførte betingelser. I telefaxens sidste afsnit er anført:

»Denne oplysning gives med forbehold for, at projektet formelt godkendes af Kommissionen, og som følge heraf er denne skrivelse ikke et tilsagn fra

Kommissionen. Kommissionens formelle afgørelse vil blive tilsendt Dem snarest muligt og vil i givet fald være ledsaget af et kontraktdokument, som De skal underskrive.«

17 Da Kommissionen i mellemtiden havde besluttet at foretage en tilbundsgående undersøgelse af det finansielle instrument ECIP og ikke foreslå en forlængelse af programmet ud over den udløbsdato, der var fastsat i ECIP-forordningen, ophørte den med at underskrive nye finansieringsaftaler inden for rammerne af ECIP. Som følge heraf udarbejdede den ikke et finansieringstilbud for det i sagen omhandlede projekt, og derfor blev der ikke indgået nogen finansieringsaftale mellem Kommissionen og banken.

18 Ved skrivelse af 14. april 2000 underrettede Kommissionen banken om sin beslutning om at ophøre med at underskrive nye finansieringsaftaler inden for rammerne af ECIP.

19 Sagsøgeren havde den 25. november 1998 indgået en aftale med et konsulentfirma, Berka Investment Consulting Ltd (herefter »Berka«), vedrørende feasibility-undersøgelsen. Undersøgelsen skulle påbegyndes i februar 1999. På grundlag af denne kontrakt anlagde Berka i maj 2000 sag mod sagsøgeren for de nationale domstole med påstand om betaling af 111 881,46 DEM.

20 Den 15. februar 2002 frifandt Landgericht Berlin sagsøgeren for Berkas påstande. På grund af meget væsentlige mangler ved feasibility-undersøgelsen anlagde sagsøgeren sag mod Berka vedrørende et modkrav om betaling af 78 172,39 DEM, svarende til de udbetalte acontobeløb og rejse- og personaleudgifter. Ved dom af 12. april 2002 gav Landgericht Berlin sagsøgeren medhold i modkravet.

Parternes påstande

21 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 22. oktober 2001 har sagsøgeren anlagt denne sag. Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen tilpligtes at betale sagsøgeren 78 172,39 DEM med tillæg af renter.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Realiteten

23 Efter fast retspraksis forudsætter et ansvar for Fællesskabet uden for kontraktforhold, at sagsøgeren beviser, at den adfærd, der lægges den berørte institution til last, har været retsstridig, at der foreligger et virkeligt tab, og at der er årsagssammenhæng mellem denne adfærd og det påståede tab (Domstolens dom

af 29.9.1982, sag 26/81, Oleifici Mediterranei mod EØF, Sml. s. 3057, præmis 16, Rettens dom af 11.7.1996, sag T-175/94, International Procurement Services mod Kommissionen, Sml. II, s. 729, præmis 44, af 16.10.1996, sag T-336/94, Efisol mod Kommissionen, Sml. II, s. 1343, præmis 30, og af 11.7.1997, sag T-267/94, Oleifici Italiani mod Kommissionen, Sml. II, s. 1239, præmis 20). Så snart en af disse betingelser ikke er opfyldt, må sagsøgte frifindes i det hele, uden at det er nødvendigt at undersøge, om de øvrige betingelser for dette ansvar er opfyldt (Domstolens dom af 15.9.1994, sag C-146/91, KYDEP mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4199, præmis 19, og Rettens dom af 20.2.2002, sag T-170/00, Förde-Reederei mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 515, præmis 37).

Kommissionens retsstridige adfærd

24 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionens retsstridige adfærd består i en overtrædelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Kommissionen gav anledning til begrundede forhåbninger hos sagsøgeren, da den ved telefax af 26. august 1999 bekræftede bankens oplysninger vedrørende ydelse af tilskud inden for rammerne af ECIP-programmet.

25 Indledningsvis bemærkes, at der ikke bestod en retlig forpligtelse for Kommissionen til at finansiere sagsøgerens projekt. En sådan forpligtelse kan ikke udledes af ECIP-forordningen, idet den endelige afgørelse om finansiering af et projekt alene tilkommer Kommissionen (ECIP-forordningens artikel 6, stk. 2). ECIP-forordningen skaber heller ikke en ret til finansiering af et bestemt projekt. Retten til finansiering skabes først, når der er indgået en finansieringsaftale.

26 Herefter bemærkes, at i henhold til en fast retspraksis omfatter retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som er et

af Fællesskabets grundprincipper, enhver privatperson, hos hvem Fællesskabets administration har givet anledning til begrundede forhåbninger ved at afgive præcise løfter. Sådanne løfter skal, uanset under hvilken form de er afgivet, være præcise, ubetingede og samstemmende og stamme fra pålidelige og troværdige kilder (Jf. bl.a. Rettens dom af 21.7.1998, forenede sager T-66/96 og T-221/97, Mellett mod Domstolen, Sml. Pers. I-A, s. 449, og II, s. 1305, præmis 104 og 107 og de deri nævnte afgørelser). Derimod kan ingen påberåbe sig tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter (Rettens dom af 18.1.2000, sag T-290/97, Mehibas Dordtselaan mod Kommissionen, Sml. II, s. 15, præmis 59).

27 I den foreliggende sag må det fastslås, at indholdet af Kommissionens skrivelser af 5. januar 1999 og 26. august 1999 ikke kan ses som et løfte om finansiering af det omhandlede projekt.

28 For så vidt angår for det første den telefax fra ECIP's tekniske serviceafdeling, der blev sendt til banken den 5. januar 1999, drejer det sig alene om en anerkendelse af modtagelsen af ansøgningen. Det må desuden fastslås, at denne telefax udtrykkeligt på en klar og utvetydig måde angiver, at den ikke er en tilladelse, og at vurderingen af projektet vil finde sted senere.

29 For det andet bemærkes vedrørende telefaxen af 26. august 1999, at denne blot er en foreløbig underretning om resultatet af den undersøgelse, styringskomitéen havde foretaget. Som det fremgår af sidste afsnit i denne telefax, citeret i præmis 16 ovenfor, blev denne underretning fremsendt under udtrykkeligt forbehold for Kommissionens endelige afgørelse. Telefaxen angiver udtrykkeligt, at den ikke indeholder noget tilsagn, hvorfor den ikke har kunnet give anledning til begrundede forhåbninger for banken og så meget desto mindre for sagsøgeren.

30 Kommissionen har i denne forbindelse anført, at denne fortolkning af telefaxen er fuldstændig i overensstemmelse med Kommissionens faste praksis vedrørende gennemførelsen af ECIP-forordningen. Denne praksis er i hvert fald bekræftet af ECIP's procedureinstruks, særligt punkt 8.1.D og 8.1.E, som er gengivet i præmis 8 og 9 ovenfor.

31 I denne forbindelse bemærkes, at første linje i den blanket, der anvendes ved indgivelse af en ansøgning om tilskud, udtrykkeligt henviser til denne håndbog, idet det anføres:

»De bedes konsultere ECIP's procedureinstruks inden udfyldelsen af denne blanket«.

32 Det må herefter fastslås, at de faktiske omstændigheder ikke giver grundlag for at antage, at Fællesskabets administration har afgivet sådanne præcise løfter, som har kunnet givet anledning til begrundede forhåbninger hos det sagsøgende selskab, således at det kan påberåbe sig princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning.

33 Sagsøgerens argument om, at bankens handlinger under alle omstændigheder skal tilskrives Kommissionen, kan ikke ændre noget herved. Sagsøgeren har i denne forbindelse således gjort gældende, at banken »i nærværende sag har stillet sig på Kommissionens side« og »er en forlængelse af Kommissionen«. Det hævdes at følge heraf, at når der, som i denne sag, er givet en godkendelse af tilskud via banken, må denne betragtes som udgået fra Kommissionen selv. Sagsøgeren har desuden gjort gældende, at Kommissionens telefax af 26. august 1999 er udtryk for en anerkendelse af iværksættelsen af feasibility-undersøgelsen med modtagelse af tilskud, og at sagsøgeren således med rimelighed har troet på erklæringerne fra banken, og fortjener beskyttelse i henhold til princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Denne berettigede forventning er i øvrigt blevet tilsidesat af Kommissionen, for så vidt som denne ikke har oplyst sagsøgeren om, at den i mellemtiden havde besluttet at standse ECIP-pro-

grammet. Det var først den 14. april 2000, at sagsøgeren blev bekendt med denne omstændighed, næsten seks måneder efter udløbet af programmet.

34 Uden at det er fornødent at tage stilling til, om bankens handlinger eventuelt kan tilskrives Kommissionen, bemærkes blot, at telefaxen af den 26. august 1999 alene er en foreløbig underretning om resultatet af den undersøgelse, styringskomitéen havde foretaget. De i denne telefax anførte oplysninger blev fremsendt under udtrykkeligt forbehold for Kommissionens endelige beslutning, og telefaxen angiver udtrykkeligt, at den ikke indeholder et tilsagn fra Kommissionen.

35 De argumenter, sagsøgeren har fremsat vedrørende Kommissionens retsstridige adfærd, er således åbenbart ugrundede.

Tabet

36 Sagsøgeren har gjort gældende, at selskabet indgik en kontrakt med Berka i tillid til, at projektet ville blive gennemført. Selskabet har anført, at det har udbetalt seks acontobeløb til Berka på i alt 69 600 DEM samt betalt 8 572,39 DEM for rejse- og personaleudgifter (svarende til et samlet beløb på 78 172,39 DEM).

37 Det bemærkes, at Berka anlagde sag mod sagsøgeren for Landgericht Berlin med påstand om betaling af 111 881,46 DEM til opfyldelse af kontrakten vedrørende feasibility-undersøgelsen. Den 15. februar 2002 frifandt den nationale domstol sagsøgeren for Berkas påstande, og den 12. april 2002 gav den sagsøgeren medhold i modkravet, hvorefter Berka skulle betale 78 172,39 DEM til sagsøgeren.

38 Bortset fra at sagsøgeren ikke er fremkommet med konkrete beviser for disse betalinger, må det bemærkes, at sagsøgeren selv i sine skriftlige indlæg anførte, at erstatningskravet mod Kommissionen ville blive uden betydning, hvis sagsøgeren fik medhold i sit modkrav.

39 Uden at det er fornødent at tage stilling til de problemer, sagsøgeren har påberåbt sig i forbindelse med opfyldelsen af dommen fra Landgericht Berlin, må det således allerede af den grund, at sagsøgeren har fået medhold i modkravet, fastslås, at der ikke foreligger et tab.

Årsagssammenhængen

40 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionens undladelse af at tildele selskabet den ansøgte finansiering, har påført det et tab. Det bemærkes, at sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionens retsstridige adfærd består i en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Ved skrivelse af 26. august 1999 gav Kommissionen anledning til begrundede forhåbninger hos sagsøgeren, idet den bekræftede bankens oplysninger vedrørende ydelse af tilskud inden for rammerne af ECIP-programmet.

41 Imidlertid kan denne telefax ikke have givet anledning til de udgifter, sagsøgeren hævder at have afholdt. Kontrakten med Berka blev således indgået den 25. november 1998, dvs. før datoen for den omhandlede telefax, og endda før ansøgningen om tilskud af 10. december 1998 blev indgivet til Kommissionen. Kontrakten med Berka var således fuldstændig uafhængig og lå forud for enhver foranstaltning fra Kommissionen i relation til det projekt, der blev søgt om tilskud til, og det påståede tab kan således ikke have sin årsag i Kommissionens adfærd.

42 For så vidt angår rejse- og personaleudgifterne (8 572,39 DEM) kan det ikke ud fra stævningen fastslås, hvornår sagsøgeren har afholdt disse udgifter. Sagsøgeren har således ikke bevist, at der er årsagssammenhæng med de løfter, Kommissionen hævdes at have givet.

43 Det følger heraf, at sagsøgeren ikke har bevist, at der er årsagssammenhæng mellem den påtalte adfærd og det påberåbte tab.

44 Herefter må det fastslås, at sagsøgerens argumenter vedrørende hver af de tre betingelser, der skal være opfyldt for, at Fællesskabet ifalder et ansvar uden for kontraktforhold, er åbenbart ugrundede. Følgelig må Kommissionen frifindes.

Sagens omkostninger

45 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør selskabet betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling)

1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

2) **Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.**

Lenaerts Azizi Jaeger

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. marts 2003.

H. Jung

Justitssekretær

K. Lenaerts

Afdelingsformand